

*Ciriec*  
*international*

**CIRIEC**  
*Italia*

# **24° Congresso internazionale del CIRIEC**

*Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002*

## **GENESI E VALORE DEL *WELFARE STATE***

**Francesco Paolo Casavola**

Presidente, CIRIEC-Italia  
Presidente emerito, Corte Costituzionale  
Presidente, Istituto Enciclopedia Italiana Treccani

(Italia)

*Apertura dei lavori, 30 settembre*

Pierre Rosanvallon nel suo libro del 1981, intitolato *La crise de l'État-providence*, dichiarava impossibile comprendere la dinamica dello Stato assistenziale se se ne fa - come tutti usano fare - una lettura storica troppo "breve".

Questo assunto vale anche quando si risalga alle origini delle politiche sociali nell'Europa ottocentesca. Perché appunto si resta imprigionati nella categoria "politiche sociali" e non si coglie appieno l'ordine dei valori e il significato costituzionale inclusi dal nostro oggetto, che è più correttamente da individuarsi come una forma, anzi la forma di Stato dell'età contemporanea.

Lo storico può aiutare sociologi e giuristi se sa rintracciare gli archetipi delle forme attuali. Gli archetipi sono più semplici e dunque più decrittabili delle forme complesse nella cui ragnatela e nei cui meandri si muove l'esperienza del solo oggi.

Il termine *Welfare State*, Stato del benessere, comincia ad essere usuale negli anni intorno alla fine della seconda guerra mondiale. E tuttavia esso trattiene in sé echi lontani e remoti. Benessere è un traguardo realistico e collettivo rispetto alla utopica ricerca individuale della felicità, che era pur tuttavia diventata un diritto garantito nelle carte costituzionali americane del tardo Settecento. Benessere è più vicino a quel fine della società politica, che Aristotele indicava come "vita buona, vissuta in modo bello e felice" da tutti i componenti della comunità.

Nell'età antica questo fine dello Stato è intravedibile in primo luogo nella conservazione di equilibri sociali elementari, nel contenere il dislivello tra ricchi e poveri. Questo fu relativamente facile quanto più l'economia era globalmente povera. In una società di contadini e di pastori bastava limitare il possesso privato della terra da coltivare e della terra da pascolo, oppure consentire la trasmissione ereditaria, primo dato strutturale di un non ancora concettualizzato diritto di proprietà, solo per le minime estensioni di un piccolo lotto, o provvedere con leggi suntuarie a conservare usi sociali di frugalità e di parsimonia, scoraggiando l'ostentazione della ricchezza e l'umiliazione della povertà.

Il sopraggiungere di attività mercantili e di un'economia di scambio agevolata dall'introduzione della moneta prima per i traffici esteri e poi per quelli interni rende oltremodo difficile governare la crescente disuguaglianza sociale, indicatore eloquente del progresso economico e del complicarsi della complessiva intelaiatura della società. Lo Stato interviene per garantire non equilibri sociali, ma livelli di sopravvivenza alimentare degli indigenti, con distribuzioni di terre tolte ai nemici vinti, o di frumento alla popolazione urbana senza lavoro e pane, o, nel declino dell'età antica; a rendere obbligatorie ed ereditarie le attività economiche dei privati in modo che assicurassero un grado tollerabile di sufficienza di mezzi di vita per tutti.

Questa è una linea di descrizione dello svolgimento del fenomeno peculiare alla statualità romana, dalla repubblica cittadina all'impero mondiale. Per gli stati ellenistici e per quelli d'Oriente occorre tener conto di varianti, quale ad esempio la proprietà pubblica, esclusiva o prevalente, della terra, ma la tendenza osservabile è pur sempre quella del progressivo ritrarsi dello Stato dalla cura di una comune vita buona dei consociati e di abbandono del compito di governare l'economia, salvo che per quanto servisse al sostegno degli apparati burocratici e militari, ultime forme di sopravvivenza della statualità dopo la rottura dell'identità società-Stato che aveva caratterizzato le costituzioni classiche.

L'economia, che nell'etimo greco significava il mondo domestico non in opposizione ma come cellula della comunità politica, nella grande regressione barbarica dell'Occidente e nella dissoluzione dell'unità tricontinentale del Mediterraneo, diventa cosa estranea allo Stato. Il termine economia pubblica e quindi economia politica contrassegnerà una nuova scienza dello Stato moderno a partire dall'età illuministica.

Prima di allora, agli inizi dell'organizzazione medievale della campagna, del borgo e del castello, la separazione tra chi sa combattere e chi sa lavorare produce una statualità delle aristocrazie guerriere e una società suddita di contadini, di artigiani e mercanti che deve al miles e poi al signore feudale e quindi al sovrano la difesa delle vite, della terra, dei beni. Lo Stato per secoli sarà il protettore armato della società, armato di eserciti mercenari o nazionali contro nemici esterni, e di forze di giustizia e polizia contro i perturbatori dell'ordine all'interno. La rozzezza della statualità medievale, dovuta ad un processo di regressione rispetto al livello delle civiltà antiche, ha potuto alimentare un modello teorico di Stato minimale ridotto alle funzioni della difesa esterna e dell'ordine interno.

La società è andata per suo conto, affrontando da sola i problemi della disuguaglianza e della insicurezza della vita, primo fra tutti quello della convivenza tra ricchezza e povertà, progressivamente più acuto, a mano a mano che lo sviluppo economico individuava nel povero chi per vivere, come seppe definire Montesquieu, non ha altra risorsa che il lavoro. La società medievale aveva provato ad esorcizzare la diversità e la pericolosità del povero, indicando nella povertà una virtù e nella figura del povero il rappresentante di Gesù, il vicarius Christi secondo la formula di Pierre de Blois. I poveri sono scelti a padrini di battesimo o per pregare per i defunti, fare elemosina ai poveri è per i ricchi aprirsi la via della salvezza. Ma tra basso Medioevo e Rinascenza il problema è posto in termini più realistici. Da un lato crescono gli interventi di beneficenza, dall'altro la vigilanza di polizia. A Firenze i mercanti intestano nei loro libri al socio Domeneddio una partita per le entrate da destinare ai poveri. Si moltiplicano ospizi e ospedali e alberghi dei poveri, istituzioni di carità. La Chiesa, i privati, le municipalità si muovono ancora nella prospettiva del soccorso caritatevole e filantropico. Ma dinanzi al dilagare del pauperismo, in proporzione diretta con il salire dell'opulenza mercantile e poi della rivoluzione industriale, crescendo la diffidenza e

l'ostilità e la paura dei ceti possidenti per i poveri vagabondi, ladri, fomentatori di rivolte, spie del nemico in tempo di guerra, diffusori di malattie contagiose, l'interesse dello Stato per questo aspetto della società finalmente si destò. Studiosi che avevano trattato la questione in termini utopici e poi in chiavi pragmatiche di demografia e di economia non erano mancati tra sedicesimo e diciassettesimo secolo, ma è soltanto con la Legge dei Poveri di Elisabetta d'Inghilterra che si può datare un mutamento radicale nella relazione Stato-società in questa materia. L'Act del 1601 è al culmine di una parabola evolutiva iniziata nel 1531 con un provvedimento di Enrico VIII, che inaugurava l'ingresso dell'organizzazione amministrativa pubblica in un ambito in precedenza abbandonato alla carità privata. Si comincia con il censimento dei poveri, anziani e malati, cui è possibile concedere un'autorizzazione a mendicare. Poi si obbligano quelli senza fissa dimora a tornare nei luoghi d'origine, e si vieta di dare a costoro alloggio e di dare elemosine in pubblico.

I recidivi sono colpiti da pene aspre come la gogna, la fustigazione, il marchio di ferro rovente, il taglio degli orecchi. Edoardo VI nel 1547 ne ordinò la riduzione in schiavitù, Elisabetta addirittura la messa a morte. Questo è l'apparato repressivo. Ma è significativamente nuovo il fondamento di un sistema assistenziale. Enrico VIII aveva imposto ai fabbricieri delle parrocchie e a due *Overseers of the Poor* (Provveditori dei poveri) di fare una questua nelle domeniche e nei giorni festivi da distribuire in aiuti ai poveri; nel 1562 la contribuzione è obbligatoria e dieci anni dopo diventa una imposta. Nel 1601 l'Act di Elisabetta perfeziona l'organizzazione di questa vera e propria amministrazione della povertà: una tassa settimanale obbligatoria imposta sulle parrocchie o sui distretti va ad un fondo per perseguire tre scopi: il soccorso ai poveri invalidi e vecchi; l'apprendimento di un mestiere per i poveri, sino ai 24 anni se maschi, 21 se femmine; l'avviamento al lavoro di tutti gli adulti validi per i quali i Provveditori dei poveri raccolgono depositi di materie prime come canapa, lana, filo, ferro.

Il *Poor Relief Act* del 1601 durerà fino al 1834. Esso è storicamente il seme di un cambiamento profondo nella natura dello Stato moderno che progressivamente si assume il compito della protezione sociale dei cittadini fino a farne uno dei suoi fini essenziali.

Ma quel mutamento, che doveva intervenire nel cuore dell'esperienza storica dello Stato costituzionale liberale, trasformandolo da garante delle libertà naturali dell'*homme-citoyen* in protettore dei bisogni vitali dei cittadini, spostando l'accento delle sue cure dall'apparato burocratico-militare-giudiziario a quello della società e dell'economia, aveva bisogno di un passo decisivo: il passaggio dai poveri ai lavoratori.

La sequenza delle leggi inglesi sui poveri mirava a conservare la loro distribuzione sul territorio mediante il vincolo al domicilio originario. Questa disciplina conveniva

all'aristocrazia fondiaria, malgrado il peso crescente della tassa sui poveri, perché impediva lo spopolamento delle campagne. Non conveniva alla borghesia industriale nascente perché ostacolava la mobilità della manodopera e la formazione di un mercato del lavoro. Nel 1796, alla Camera dei Comuni, Guglielmo Pitt descrisse l'effetto duplice del vincolo del domicilio, di impedire all'operaio di recarsi sul mercato dove poter vendere il proprio lavoro alle migliori condizioni, ed al capitalista di utilizzare l'uomo più capace di assicurargli la remunerazione più elevata per i suoi investimenti.

Il *Poor Law Amendment Act* del 1834, abolendo il principio della distribuzione territoriale e del domicilio, realizza il passaggio dall'assistenza ai poveri a quella per i lavoratori, attraverso una società connotata dal mercato del lavoro, tappa necessaria nell'era aperta, appena da un secolo, dalla rivoluzione industriale.

Ma è lo Stato liberale, che in Inghilterra trovava le sue radici ideologiche in Hobbes e in Locke, in grado di far da guardiano alla società di mercato? La società, che aveva avuto per protagonisti tra XVIII e XIX secolo proprietari e imprenditori, comincia ad avere sulla scena un nuovo attore, il movimento operaio. Nasce l'idea di una "mutua obbligazione tra l'individuo e la comunità" al fine di organizzare e garantire il "mantenimento per tutti di un minimo di vita civile, che deve essere oggetto della responsabilità solidale di una società indissolubile", secondo le parole usate da Beatrice e Sidney Webb, i due coniugi economisti della Fabian Society, nel loro *Minority Report* del 1909. L'anno prima era stata emanata la legge sull'assistenza ai vecchi, due anni dopo sarebbe stata introdotta l'assicurazione contro la malattia, l'invalidità e la disoccupazione. Negli anni '20, oltre a piani di assistenza contro la disoccupazione, si registra, nel 1925, la pensione alle vedove e agli orfani. Lloyd George auspicava un sistema assicurativo che avrebbe dovuto proteggere ognuno "dalla culla alla tomba".

Nel 1941, un deputato liberale ai Comuni, sir William Beveridge, che era stato uno dei segretari di Beatrice e Sidney Webb, fu incaricato di stendere un rapporto sulla sicurezza sociale e servizi connessi, pubblicato l'anno dopo. Il 1942 è dunque la data di nascita di una forma di Stato, il *Welfare-State*, che ha per scopo "liberare l'uomo dal bisogno". Vien da sorridere misurando la distanza storica tra le mitiche libertà, che l'uomo si porterebbe con sé nel transito tra stato di natura e stato di società, e che diventato cittadino oppone allo Stato perché non le violi ed anzi le tuteli, rispetto a questa realtà tutta interna alla costruzione del mondo moderno sul lavoro, che esige la liberazione dal bisogno. Il bisogno è l'interruzione del reddito per malattia, incidenti sul lavoro, morte, vecchiaia, maternità, disoccupazione.

Il piano Beveridge prevedeva una sicurezza universale, estesa a tutta la popolazione, con un contributo unificato che copre tutti i rischi, prestazioni uguali per tutti indipendenti dal livello di reddito percepito, un unico gestore centrale, il *Security*

*Office*. I contributi sono integrati da finanziamento fiscale per coprire le spese di un *National Health Service* e degli assegni alle famiglie. Essendo la disoccupazione il più rilevante dei rischi sociali, fine dello Stato diventa quello tendenziale della piena occupazione, e che si tratti di una funzione essenziale della statualità, come la difesa esterna e l'ordine interno, è detto esplicitamente da Beveridge: "Dev'essere una funzione dello Stato proteggere i suoi cittadini contro la disoccupazione di massa, in maniera non meno definitiva di come attualmente è sua funzione difendere i cittadini contro le aggressioni dall'esterno e contro i furti e le violenze all'interno".

Itinerario del tutto diverso è quello del *Sozialstaat* tedesco. Esso nasceva nel contesto di una contesa politica tra il neonato Reich del 1871, impersonato nel cancelliere Bismarck, e la socialdemocrazia. Non bastando misure di repressione contro il partito socialdemocratico, Bismarck passò a togliergli le iniziative di leggi a tutela dei lavoratori, che egli stesso patrocinò, proprio perché - come lasciò scritto nelle sue memorie - il popolo non si sarebbe lasciato incantare dai socialdemocratici una volta che del suo benessere si fossero occupati i principi. Nel 1871, una legge introdusse la responsabilità degli imprenditori industriali per gli incidenti sul lavoro, se ascrivibili a titolo di colpa. Dieci anni dopo fu approvata dal Reichstag la legge che prescriveva l'assicurazione obbligatoria dei datori di lavoro contro gli incidenti sul lavoro degli operai. Seguirono tra il 1883 e il 1889 tre leggi sull'assicurazione contro la malattia, contro gli incidenti sul lavoro (che perfezionò il principio di quella del 1871), per la vecchiaia e l'invalidità, raccolte in un Codice delle assicurazioni sociale del 1911.

A differenza del modello britannico, quello bismarckiano aveva riguardo non a tutti gli abitanti, ma alla sola popolazione operaia. L'esperienza inglese aveva attraversato una lunghissima storia da Elisabetta al socialismo fabiano, senza nulla negare dei dati caratterizzanti la civiltà liberale, dalla filantropia al mercato al mutuo soccorso di comunità e individuo. Quella tedesca è di più recente genesi, entro quel socialismo di Ferdinand Lassalle che invocava l'aiuto dello Stato contro i capitalisti padroni delle fabbriche e del destino degli operai. Se il *Welfare-State* è un convenire insieme dello Stato e della società, come di uno strumento servente verso i destinatari del benessere, il *Sozialstaat* è una forma dello Stato-persona, tipico prodotto della cultura filosofica, giuridica e politica del tardo Ottocento tedesco. Non si dimentichi che il Manifesto di Eisenach del 1872, scritto da Schmoller uno dei più significativi rappresentanti del socialismo cattedratico, esalta lo Stato come "grande maestro morale dell'umanità".

Adolf Wagner, economista, altro rappresentante del socialismo cattedratico, formulò la "legge dell'estensione crescente dell'attività pubblica o statale presso i popoli civilizzati che progrediscono", per la quale più la società si civilizza, più crescono le spese dello Stato, naturale assicuratore della società. La legge di estensione è valida in entrambi gli ambiti sia del diritto e del potere, sia della civiltà e del benessere. Questo atteggiamento della cultura tedesca è assorbito al vertice dello Stato germanico. Il messaggio imperiale al Reichstag del 17 novembre 1881 dichiara missione dello Stato

non solo la protezione dei diritti esistenti, ma anche la promozione, mediante le istituzioni e le risorse della collettività, del benessere di tutti e in particolare dei più deboli e bisognosi.

Più radicale del modello bismarckiano, quello scandinavo, che data tra il 1910 e il 1920, è caratterizzato da parità di trattamento per tutti i cittadini, con copertura fiscale non contributiva: a 67 anni pensione minima per lavoratori in pensione, casalinghe, disoccupati; di recente la crescita della pressione fiscale ha consigliato l'introduzione di una pensione integrativa obbligatoria su base contributiva in proporzione ai guadagni del lavoratore.

Nei paesi latini la comparsa del *Welfare-State* è stata tardiva e i suoi progressi più lenti. In Francia gli infortuni sul lavoro hanno la loro prima legge nel 1898, dopo un ventennio di discussioni sulla relativa proposta di legge. Nel 1890 fu presentata una proposta di legge sulle pensioni operaie e agricole, che divenne legge nel 1910. Un sistema di assicurazione contro la disoccupazione si ebbe solo nel 1958. Un dibattito iniziato nel 1920 portò alla legge del 1930 sulle assicurazioni sociali, coprendo malattia, maternità, vecchiaia, invalidità, decesso con il 4% del salario a carico dell'operaio e il 4% a carico del datore di lavoro. Solo i salariati dell'industria e del commercio che avessero un salario inferiore ad un dato livello erano protetti, attraverso però un'ampia varietà di casse particolari. Nel 1932 si ebbe la legge sugli assegni familiari. E' solo nel 1946, dopo la vittoria alleata e sotto l'influenza del modello Beveridge, che si inaugura un sistema di sicurezza sociale universale che raggiunge tutta la popolazione. La Francia conobbe fin dal secondo impero la locuzione *Etat-providence*, che era stata coniata da studiosi liberali in opposizione sia alla dilatazione degli interventi dello Stato nell'economia e nella società, sia all'incontrollato individualismo dell'iniziativa privata. Ed è stata forse questa aporia tra Stato e mercato nella cultura della nazione europea, in cui erano convissute rivoluzione industriale e rivoluzione liberale, a rendere lento, faticoso ed ambiguo il percorso della nuova forma di Stato. Il modello italiano, ancora una volta anomalo rispetto a quelli di altri paesi europei, conferma *il caso* che il nostro Paese rappresenta nella storia contemporanea.

L'età liberale è caratterizzata dal "laissez-faire". La legge Crispi del 1862 lascia l'assistenza alle opere pie di carità e beneficenza. Una Cassa nazionale di previdenza è istituita nel 1898 per gestire l'assicurazione generale obbligatoria per i salariati. Solo nel 1919 la previdenza obbligatoria si generalizza a tutti i lavoratori dipendenti.

Il fascismo, tendendo a conciliare nell'ordinamento corporativo capitale e lavoro, produce leggi istitutive di Enti previdenziali ed assistenziali di categoria. Assegni familiari e prestazioni a tutela della famiglia furono piegati ai fini della espansione demografica. Insomma le politiche sociali erano funzionali ai fini del regime e non si coordinavano in un progetto unitario di sicurezza sociale.

La Repubblica ha subito l'eredità dell'incertezza dello Stato liberale tra iniziativa privata e pubblica nell'assistenza e previdenza, e della frammentazione degli istituti alimentata dallo Stato fascista per ragioni di consenso al regime, in una sorta di applicazione in questo orizzonte del *divide et impera*. Soltanto negli anni Sessanta decolla in Italia una politica di *Welfare* che punta consapevolmente a destinare una parte del reddito nazionale a soddisfare bisogni che non possono essere coperti dalle risorse disponibili dei singoli lavoratori o cittadini. Si pone dunque in via previa il problema della compatibilità delle politiche sociali con le risorse economiche e, in immediata successione, il fine di una redistribuzione dei redditi e della promozione di accettabili livelli di giustizia sociale.

Alle prestazioni previdenziali ed assistenziali tradizionali si aggiungono altri servizi per nuovi bisogni di massa, quali l'istruzione e la salute. La riforma ospedaliera del 1968 e, dieci anni dopo, la istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, sono traguardi forti del *Welfare* italiano. Siamo tuttavia con gli anni Ottanta alla crisi diffusa in tutti i Paesi d'Occidente del *Welfare-State*.

Due i punti di attacco: l'ingolfamento del meccanismo di distribuzione delle risorse verso bisogni nuovi e crescenti senza degenerazioni assistenzialistiche; la soffocante amministrazione pubblica della società. Il primo involge problemi dello sviluppo economico e dei suoi limiti, l'altro tocca la relazione pubblico-privato nei regimi di democrazia matura.

Una radicalizzazione degli aspetti negativi, di burocratizzazione improduttiva e di sovraccarico fiscale del *Welfare-State*, può condurre a progetti politici di smantellamento di questa forma di Stato per tornare a modelli di liberismo classico. Ma è questa una via d'uscita che, giudicando antieconomica l'offerta, elimina del tutto la domanda di *Welfare*.

Più realistiche sono le proposte di coniugazione di interventi dello Stato peraltro in forme istituzionali plurime e decentrate con iniziative di solidarietà dei privati e delle associazioni di volontariato. Si è detto che il *Welfare-State* deve metamorfosarsi in *Welfare-network* o addirittura in *Welfare-society*. In realtà si tratta di coordinare in sinergie risorse ed energie della mano pubblica, del privato-sociale, della ricchezza privata.

Che l'istanza di una rinnovazione profonda del *Welfare* pervada la vita politica interna ed internazionale è prova della impossibilità di una soluzione di problemi così grandi, dalla disoccupazione alla istruzione, alla salute, all'abitazione, all'ambiente, abbandonata al cosiddetto mercato. Nessun privato ha in proprio o con organizzazioni societarie o associative le risorse e le forze per affrontare questioni di tali dimensioni. E la società è un'astrazione al di fuori dell'organismo politico che la struttura e la regola.



Proprio la crisi del *Welfare* dichiara la necessità del *Welfare-State*.

Va preso innanzi tutto in considerazione il carattere politico della crisi. Il crollo dei regimi di socialismo reale ha dato vigore a diagnosi neolibériste sul rapporto Stato-mercato in Occidente. Le difficoltà di macro-economia sul piano internazionale ripropongono il tema di un censimento delle risorse e di nuove modalità nella lotta alla disoccupazione. Si tratta di compiti politici che interpellano partiti e movimenti, parlamenti e governi, nazioni e comunità sovranazionali.

Se disastrosa si è dimostrata l'esperienza di uno Stato unico e dispotico amministratore sociale nell'Est comunista, utopia o ipotesi scolastica è quella di un mercato sociale che si autoregoli senza Stato o con uno Stato ridotto a funzioni minimali.

Se la democrazia occidentale non è una finzione, le forze vive della società, attraverso le vie della rappresentanza politica, potranno governare lo Stato ed esserne governate modulando in equilibri nuovi il rapporto Stato-mercato.

Alla radice delle tre tappe del percorso storico, assistenza ai poveri, previdenza per i lavoratori, sicurezza e servizi sociali alle popolazioni, ci sono degli appelli etici alla carità, alla giustizia, alla solidarietà.

Ciascuno di questi valori ha un risvolto di motivazione utile: la salvezza dell'anima, la pace sociale, il benessere collettivo. Dove non giungono più disinteressate motivazioni religiose o di etica laica entrano in gioco le ragioni del diritto.

Il diritto ha assorbito le politiche di *Welfare*, costruendo dirimpetto alle leggi i diritti sociali garantiti dalle Costituzioni: come il diritto al lavoro, il diritto all'abitazione, il diritto alla salute, il diritto all'ambiente.

Sono diritti condizionati alle risorse collettive e attraverso il grado della loro effettività si misura non solo la fedeltà di una politica di *Welfare* al bene comune, ma anche la cultura della solidarietà esistente nella grande convivenza sociale.

Basti qualche esempio tratto dalla giurisprudenza costituzionale.

Se muore il titolare di un contratto di locazione, coloro che abitavano con lui, dividendo abitualmente la vita insieme sotto lo stesso tetto, sono immediatamente privati dell'abitazione?

La Corte (sent. n. 217/1988) risponde così: "Il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la società cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione [...]. In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un

fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso".

Di conseguenza quando il legislatore regola la successione nel contratto di locazione non può che esprimere "il dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" (sent. 404/1988). Perciò hanno titolo a succedere al titolare della locazione entro la consumazione del quadriennio tutti coloro anagraficamente e abitualmente con lui conviventi e non solo stretti familiari.

Ciò non significa che la realizzazione del diritto sociale all'abitazione debba necessariamente realizzarsi con un regime vincolistico delle locazioni. Anzi il ripristino di una maggiore libertà del mercato e l'incentivazione dell'iniziativa privata nel settore dell'edilizia potrebbero per altra via agevolare l'accesso a questo bene primario, la cui fruibilità si configura come diritto inviolabile dell'uomo.

Altro esempio. Il Servizio Sanitario Nazionale opera con strutture pubbliche e private convenzionate. Se un cittadino si fa eseguire una tomografia assiale computerizzata da una struttura privata non convenzionata, perché unica detentrica dell'apparecchiatura e per esigenze diagnostiche indispensabili, il ristoro della spesa relativa può essere rifiutata dal Servizio Sanitario Nazionale?

La Corte risponde che il diniego è iniquo e viola la garanzia costituzionale (art. 32 Cost.) del bene della salute umana, "diritto primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela" (sent. n. 992/1988).

Ancora un altro caso. I pensionati di vecchiaia e con redditi inferiori ad un dato livello sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Di tale esenzione non beneficiano invece i pensionati d'invalidità infrassessantacinquenni. La Corte ha stabilito (sent. n. 184/1993) che, se la ragione dell'esenzione per i pensionati di vecchiaia è che si tratta di proteggere "una categoria di cittadini non abbienti, che si trovano presuntivamente nell'impossibilità, a causa delle loro condizioni fisiche o per ragioni di ordine sociale, di trovare fonti di reddito ulteriore, e che, a causa del deperimento fisico che generalmente si accompagna all'età avanzata, hanno presumibilmente un bisogno maggiore e più frequente di far ricorso a prestazioni di cura, di prevenzione e di riabilitazione"; ebbene, non v'è disparità tra questa categoria e quella dei pensionati d'invalidità, ancorché meno anziani degli altri, perché si trovano nelle stesse condizioni di non abbienza e di bisogno. La norma discriminatoria è stata caducata.

E' palese il valore di *Welfare* cui la Corte si ispira, al di là del principio di uguaglianza, ed è quello della conservazione, per quanto è possibile, di uno stato di benessere fisico

di ogni individuo umano, qui invalido o vecchio, secondo la previsione costituzionale dell'art. 32.

Per preservare lo stato di salute della collettività, lo Stato può imporre un trattamento sanitario, quale ad esempio la vaccinazione antipoliomelitica. Che cosa accade se da quel trattamento derivi danno al bambino vaccinato o, per contagio, ad altra persona che abbia prestato a quello assistenza? La Corte ha statuito (sent. 307/1990) che il trattamento sanitario può essere imposto "solo nella previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di chi è assoggettato. Il principio di solidarietà non può essere spinto sino a postulare il sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri. In tal caso, ove tale sacrificio si verifichi, occorre provvedere ad equo indennizzo del danno patito sia dalle persone sottoposte al trattamento, sia dalle persone cui la malattia collegabile al trattamento venga trasmessa per contagio".

Come si vede, l'azione nel concreto delle innumerevoli situazioni umane e sociali di una legge adottata nella politica di *Welfare* pone costantemente in bilanciamento il bene personale e quello della comunità.

Pensiamo alla convivenza, in un'aula scolastica, di bambini normali e di bambini portatori di handicap.

La normativa vigente prevede che ai portatori di handicap l'istruzione dell'obbligo sia impartita "in classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive, o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle classi normali".

Questo nella scuola dell'obbligo. Per quanto riguarda i percorsi scolastici ulteriori, la norma si limita a programmare: "Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori e universitarie".

La Corte (sent. n. 215/1987) ha ritenuto insufficiente una norma meramente programmatica che non assicura tale frequenza e che pertanto si rivela in contrasto con la Costituzione.

L'handicappato nel *Welfare-State* deve essere recuperato alla comune vita di tutti, per quanto possibile; la scuola a tutti i suoi livelli è strumento di questa azione di piena e totale accoglienza. Altra forma di recupero per lavoratori affetti da minorazioni fisiche o mentali o comunque di difficile collocamento è quella della cosiddetta "politica attiva del lavoro", che significa nei confronti di questi lavoratori l'avviamento al lavoro e non il ricorso a forme di assistenza inscrivibili nella pubblica beneficenza. Ed è questa la *ratio* della sentenza n. 799 del 1988. In altra sentenza (n. 50 del 1990) è stato fatto pressante invito al Parlamento per una normativa organica in tema di avviamento

al lavoro di invalidi, rilevando "come sul piano costituzionale, oltre che su quello morale, non sono ammissibili esclusioni e limitazioni volte a relegare in situazioni di isolamento e di assurda discriminazione soggetti, che, particolarmente colpiti, hanno all'incontro pieno diritto di inserirsi con capacità nel mondo del lavoro, spettando alla Repubblica l'impegno di promuovere ogni prevedibile condizione organizzativa per rendere effettivo l'esercizio di un tale diritto".

Le politiche di *Welfare*, si dice, debbono tendere a rinvigorire quella comunità primaria, che la Costituzione definisce società naturale, e che è la famiglia.

La realtà familiare è mutevole secondo l'estensione della sua composizione e l'attività e l'età dei suoi componenti.

La Corte ha avuto modo di piegare una politica di *Welfare* destinata alla figura singola della lavoratrice-madre al sostegno dell'intero nucleo familiare.

La norma del 1971 che dispone l'astensione obbligatoria dal lavoro della donna, per i primi tre mesi dopo il parto, ha il fine non solo di tutelare la salute della donna che ha partorito, ma anche di consentirle di attendere ai bisogni del neonato per le esigenze relazionali ed affettive del primo sviluppo della personalità del bambino. Questo regime nel 1977 è stato esteso anche alla madre adottiva o all'affidataria, svelandosi così che in primo piano è, dal punto di vista dell'interesse costituzionale, la tutela del minore.

I "riposi" giornalieri della madre fino al compimento del primo anno d'età del figlio erano originariamente motivati dalla necessità dell'allattamento. Ma spezzato il nesso con l'allattamento, viene anche per essi in luce il vero fine che è quello di assistere il bambino infraannale. Se questo è il fine che si vuole perseguire, non si può non estendere il diritto all'estensione dal lavoro e ai riposi giornalieri anche ai padri-lavoratori ove l'assistenza della madre sia divenuta impossibile per decesso o grave infermità (sentenza n. 1 del 1987).

Non si può perciò ripensare una realtà così vasta e complessa del *Welfare-State* in termini di estrema semplificazione e di giustapposizione di Stato e mercato, di sfera dei poteri pubblici e di libertà dei privati. Il *Welfare* è penetrato profondamente nella civiltà giuridica dei nostri tempi, cioè nei concreti *status* dei singoli e nell'organizzazione minuta e complessiva dell'intero mondo sociale.

Ogni sua modulazione nuova che lo allontani dalle degenerazioni burocratiche, assistenzialistiche, antieconomiche denunciate, è possibile. Ma il suo radicale abbandono sarebbe barbarica regressione, non certo progresso.