

Lezione del 22 aprile 2015
Evoluzione storica del concetto di Welfare
Prof. Pietro Boria – Prof. Pierluigi Nocella

Il concetto di *Welfare state* è relativamente moderno, anche se è sempre esistita nella storia dell'umanità l'assistenza e la solidarietà nei confronti dei più deboli.

Già in epoca romana esisteva una qualche forma di previdenza “ante litteram” come dimostrato da una frase attribuita a Cicerone secondo cui il cittadino romano deve lavorare e non farsi assistere dallo Stato.

Dalla fine dell'Impero Romano fino al X secolo non si sa quasi nulla: è probabile comunque che anche nell'ambito delle tribù barbariche che avevano invaso l'Europa esistessero forme di protezione soprattutto verso le vedove e gli orfani dei guerrieri caduti in battaglia.

Il sistema feudale si caratterizzava per la presenza di tre ordini sociali: 1) i guerrieri che garantivano la sicurezza del sistema e la protezione dei lavoratori terrieri; 2) i contadini che con il loro lavoro mantenevano gli abitanti del feudo; 3) i religiosi che assicuravano la salvezza dell'anima e, nei momenti difficili, aiutavano la popolazione con atti di carità.

Il feudo era un'entità “chiusa”, economicamente autosufficiente, in cui cioè si riusciva a garantire il mantenimento dei soli appartenenti. I momenti difficili (guerre, epidemie ecc.) venivano affrontati grazie alla carità dei religiosi ed al paternalismo dei Signori.

Quando il numero dei vassalli eccedeva le risorse del feudo diventava necessario ampliare il territorio con matrimoni concordati o con nuove conquiste.

Col tempo questo sistema chiuso, strutturato per consumare le risorse che produceva, cominciò a vacillare: i contadini, che fino ad allora cedevano i loro prodotti esclusivamente al loro signore in cambio di protezione e dell'uso della terra, cominciarono a intensificare all'esterno le loro relazioni commerciali vendendo il surplus di produzione.

Con l'intensificarsi dei traffici commerciali iniziarono a sorgere, nell'ambito dei circuiti religiosi, i primi rifugi per i pellegrini, i viandanti, i commercianti e i mendicanti, gestiti da fondazioni religiose e basati su atti di misericordia.

Agli inizi del 1300 la crisi economica e le carestie che coinvolsero gran parte dell'Europa determinarono un impoverimento della popolazione: la capacità produttiva delle città e le fondazioni religiose non erano più sufficienti a far fronte al numero sempre crescente di indigenti e vagabondi provenienti anche dall'esterno. Le città si difesero con misure repressive con cui puntavano ad allontanare forzatamente gli stranieri. Fu un'epidemia a “risolvere” la situazione: la peste nera della metà del trecento decimò la popolazione con tassi di mortalità che raggiunsero il 50% circa. Il calo demografico e quindi della popolazione attiva aprì il mercato del lavoro determinando la necessità di una sua regolamentazione sia per obbligare al lavoro tutte le persone sane sia per imporre un tetto alle retribuzioni.

L'apertura della società e dei mercati, attraverso l'intensificarsi delle relazioni e dei traffici commerciali, determinano come corollario da una parte la creazione di nuove povertà ma dall'altra l'attivazione di circuiti di assistenza basati dapprima sulla misericordia (come risposta puntuale ed episodica basata su singoli atti) e poi sulla solidarietà e la carità, come risposta strutturale e di sistema alle situazioni di indigenza: si tratta di prodromi dello Stato sociale come oggi inteso.

Dopo la peste nera, il 400 si caratterizzò per un miglioramento della qualità di vita ed una costante crescita demografica (soprattutto nelle città verso cui si erano trasferite grosse fette di popolazione) cui fece da corollario l'aumento della povertà, che nel XVI secolo si stima intorno al 20% della popolazione.

Nel 500 emerge una diffusa sensibilità nei confronti del tema della povertà dimostrata da una serie di interventi di filosofo e pensatori (come Moro, Erasmo da Rotterdam ecc.)

Divenne evidente, quindi, che le istituzioni religiose non potevano rappresentare una risposta sufficiente al problema della povertà, essendo indifferibile l'intervento pubblico.

Tra gli interventi maggiormente significativi si ricordano quello di Ypres, comune belga e il Poor Law del governo inglese.

Per quanto concerne il primo esempio, il governo locale procedette alla regolamentazione e istituzionalizzazione della solidarietà anche attraverso supervisori che controllavano il corretto utilizzo delle risorse. Tutti coloro che erano fisicamente idonei dovevano lavorare. Pellegrini e vagabondi erano ammessi per pochi giorni, dopodiché vi era l'allontanamento coatto (si ricreò di fatto un sistema chiuso). Tali misure funzionarono tant'è che il sistema fu ripreso da altre città.

In Inghilterra si seguì, invece, la soluzione opposta, ovvero quella del decentramento. Un ruolo centrale venne svolto dalle parrocchie, entità religiose ma anche amministrative: furono adottate le stesse misure del di Ypres, con l'unica differenza che le spese di assistenza erano parzialmente finanziate anche da una tassa locale (*Poor Rate*). La finalità di questi interventi era quella di indurre a lavorare tutti i poveri che ne avevano la capacità: simbolo di tale sistema erano le *workhouses* (case di lavoro "forzato") dove i poveri lavoravano in cambio di vitto, alloggio ed una minima retribuzione. Tali strutture si caratterizzavano per condizioni di vita molto dure tanto che molti preferivano autodenunciarsi per delitti più gravi in modo da sfuggirvi.

Per arrivare ad una risposta di Stato al problema della povertà si deve aspettare il periodo illuminista e la Rivoluzione francese la cui legislazione assistenziale aveva abolito gli istituti ecclesiastici di beneficenza.

La nascita del moderno Welfare state si deve alla Germania e a Bismark e deve farsi risalire agli anni 80 del XIX secolo. Venne creato un sistema di previdenza obbligatoria nei confronti degli operai che prevedeva il coinvolgimento dei tre attori sociali fondamentali: lo Stato che garantiva la prestazione (in caso di alcuni eventi obiettivi), gli imprenditori che contribuivano in gran parte al finanziamento della previdenza e i lavoratori come beneficiari.

La Germania è stata tra i Paesi pionieri anche in tema di diritto all'abitazione con la costruzione delle prime case popolari che risolsero i problemi sanitari (dovuti ad ambienti degradati) che vanificano gli sforzi (economici) profusi per l'assistenza pubblica.

Le prime forme di *Welfare State* si sono caratterizzate per l'esclusiva protezione dei fattori della produzione: solo negli ultimi decenni si è fatto un passo avanti con la consacrazione e quindi la protezione dell'individuo in quanto tale e non come fattore produttivo da preservare.

Lo Stato sociale così come oggi inteso, nasce "solo" nel XX secolo, in Inghilterra, grazie a William Beveridge che nel 1942 presentò al Parlamento un vasto piano di riforme che puntava a cancellare le storture emerse nel corso della Rivoluzione industriale, con un'estensione della previdenza (e dell'assistenza sanitaria) a tutti i cittadini (non soltanto lavoratori).

Lo scenario moderno, soprattutto in Italia, si caratterizza per una crisi dettata dalla scarsità delle risorse (dovuta soprattutto all'esigenza di ripianare l'enorme debito pubblico che abbiamo ereditato) cui fa da contraltare un modello previdenziale ormai universale. La scelta di fondo che si pone, allora, è quella tra un taglio lineare di tutte le prestazioni (dare di meno a tutti, a discapito dei cittadini più disagiati che non possono far fronte ai bisogni con la propria ricchezza personale) e una selezione dei bisogni con la conseguente destinazione delle "scarse" risorse solo ai soggetti più svantaggiati in modo da garantire quell'uguaglianza sostanziale cui fa riferimento l'art. 3 della Costituzione, con lo Stato capace di rimuovere gli ostacoli (soprattutto di tipo economico) alla effettiva realizzazione della persona.

Una tendenza dei Paesi di religione protestante (Inghilterra e Stati Uniti in particolare) è quella di sopperire al sistema dell'assistenza pubblica con la filantropia e le donazioni (a parrocchie piuttosto che a istituzioni scolastiche o Università) che rappresentano, secondo una stima, circa 10% del PIL americano. In Inghilterra Gordon Brown ha parlato persino di "altro Stato" riferendosi alle organizzazioni no profit che dovrebbero tendere a sostituire lo Stato nell'erogazione dei servizi assistenziali con una forte riduzione dei costi sociali.

La principale criticità di un tale modello è data dal pericoloso legame che si verrebbe a creare con i finanziatori di tali associazioni, quali inevitabili portatori di interessi "di gruppo". Lo Stato, invece, garantisce maggiore imparzialità ed indipendenza nella scelta dei bisogni da tutelare.