

Ar2

Giancarlo Caporali

Materiali per uno studio sullo Stato Sociale



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5610-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

INDICE

Breve nota introduttiva	9
CAPITOLO 1 – Lo Stato sociale	
1. Considerazioni generali	11
2. Brevissime considerazioni sulle finalità che sono idealmente riconducibili alla realizzazione dello stato sociale	13
2.1. La giustizia sociale	13
2.2 Altre finalità ritenute idealmente proprie dello Stato sociale: la felicità, il bene comune (o interesse generale o utilità comune)	16
2.3 La pace sociale e la solidarietà sociale	18
2.4. Il progresso umano	20
3. La liberazione dell'uomo dal bisogno quale presupposto indefettibile del pieno sviluppo della personalità e la garanzia della dignità della persona umana: la liberazione dell'uomo dal bisogno	21
3.1 La garanzia della dignità della persona umana	23
4. Le finalità dello Stato sociale: qualche ulteriore valutazione	25
5. Le invarianze macrogiuridiche dello stato sociale la funzione sociale dello Stato	28
CAPITOLO 2 - L'idea dello Stato sociale nel pensiero giuridico dal XVI al primo decennio del XX secolo	
1. L'idea dello Stato sociale nel pensiero giuridico dal XVI al primo decennio del XX secolo	31
2. La solidarietà nella genesi dello stato: il pensiero di Campsnell e di Grozio	33
2.1 La dottrina delle "primalità"	33
3. La prospettiva utilitarista: Spinoza e Bentham	43
4. I teorici dello Stato eudemonistico o di polizia: Leibniz, Thomasio e Muratori	50
4.1. Ludovico Antonio Muratori	65
5. Johann Gottlieb Fichte: lo Stato sociale come artefice e garante dell'uguale ripartizione della proprietà dei beni, ossia come garante dell'uguaglianza sostanziale nella proprietà dei beni	76
Capitolo 3 - Lorenz von Stein: la prima organica teorizzazione dello stato sociale	
1. Lo Stato sociale come realizzazione della pura forma dello Stato (e come contropinta al potere della classe dominante). Lo Stato sociale come Stato della capitalizzazione del lavoro. La Monarchia sociale come miglior forma di Stato sociale	95
2. Von Stein e il principio di uguaglianza	112
3. Stato sociale e forme di Stato nel pensiero di von Stein	117

3.1. La monarchia sociale	.....	117
3.2. La Repubblica delle riforme sociali	.....	118
4. Lo Stato dell'Amministrazione sociale	.....	119
4.1 L'autoamministrazione o libera amministrazione	.....	119
4.2. L'Amministrazione sociale	.....	128
4.2.1 L'Amministrazione sociale speciale: il sistema di assistenza ai poveri	.....	131
4.2.2 Il sistema di assistenza agli operai	.....	132
4.2.3 L'assistenza della capitalizzazione sociale	.....	135
5. Alcune considerazioni sul pensiero di von Stein	.....	140
6. Alcune considerazioni conclusive	.....	144

BREVE NOTA INTRODUTTIVA

Il presente lavoro raccoglie una serie di materiali finalizzati ad uno studio con cui si intende procedere ad una ricostruzione giuridica dello Stato sociale, partendo dalla comprensione dei suoi fondamenti, sino ad una sua disamina ai sensi del diritto costituzionale e della legislazione vigente. Nel suo complesso il lavoro dovrebbe svilupparsi in due volumi.

Il materiale qui raccolto è da riferire al primo volume in cui ad una serie di considerazioni più generali, che saranno nella stesura finale assai più ampie di quelle qui contenute, è previsto faccia seguito una disamina, sviluppata in senso cronologico, di una serie di filosofi-giuristi il cui pensiero appare in intima correlazione con lo sviluppo e l'evoluzione dello Stato sociale. Nell'ultima parte di questo primo volume troverà infine posto una valutazione critica circa il fondamento e la natura giuridica dello Stato sociale.

In questo lavoro è presentata la ricostruzione, molto dettagliatamente documentata, di alcuni di questi giuristi-filosofi che hanno concorso ad improntare lo sviluppo, attraverso le loro teorie, dello Stato in senso sociale.

L'esigenza di una tale precisa documentazione nasce in prima battuta dal fatto che non è sempre di immediata evidenza il nesso che lega il pensiero di questi giuristi-filosofi all'evoluzione dell'idea di Stato sociale, anche perché numerose loro opere non sono mai state tradotte in italiano e sono assai poco conosciute.

In questa prospettiva ci si scusa per il fatto che l'opera di Bentham di più vasto respiro sociale ossia *Saggio di un lavoro in favore dei poveri* non risulta ancora organicamente inserita nel presente lavoro.

L'esame completo o quasi completo delle opere di questi autori ne mostra tuttavia l'immediato collegamento con l'idea di Stato sociale.

La ricostruzione del pensiero di questi giuristi-filosofi, in funzione dello sviluppo dell'idea dello Stato sociale, è stata quindi la prospettiva che ha orientato la stesura dei singoli materiali qui raccolti.

Capitolo I

LO STATO SOCIALE

SOMMARIO: § 1. Considerazioni generali . – § 2. Brevissime considerazioni sulle finalità che sono idealmente riconducibili alla realizzazione dello stato sociale. – § 2.1. La giustizia sociale.– § 2.2. Altre finalità ritenute idealmente proprie dello Stato sociale: la felicità, il bene comune (o interesse generale o utilità comune) - § 2.3. La pace sociale e la solidarietà sociale § 2.4. Il progresso umano - § 3. La liberazione dell'uomo dal bisogno quale presupposto indefettibile del pieno sviluppo della personalità e la garanzia della dignità della persona umana: la liberazione dell'uomo dal bisogno -§ 3.1 La garanzia della dignità della persona umana - § 4. Le finalità dello Stato sociale: qualche ulteriore valutazione § 5. Le invarianze macrogiuridiche dello stato sociale la funzione sociale dello Stato.

§ 1. Considerazioni Generali

Nella storia delle *formae regiminis* quella dello Stato sociale, affermata progressivamente a partire dall'ottocento (o da metà del settecento se in essa si ricomprende il c. d. Stato di polizia), costituisce davvero una novità.

Non che nell'antichità non si percepisse la necessità di un intervento del potere a favore dei più deboli. Basti ricordare le prescrizioni bibliche sul dovere di sovvenire alle necessità degli orfani e delle vedove od ancora la lettera di Apollonio di Tiana ai procuratori romani in cui si afferma “alcuni di voi si prendono cura di porti, di edifici, di mura di cinta, di passeggi. Però né voi né le vostre leggi vi date pensiero dei fanciulli che vivono nella città o dei giovani o delle donne. Altrimenti sarebbe bello essere governati da voi”¹.

Tuttavia si rimase assai lontani da ciò che modernamente si intende per Stato sociale: uno Stato cioè in cui il potere è deliberatamente e concretamente organizzato a fini, per dirla in termini molto ampi, di protezione e promozione sociale, attraverso una produzione legislativa ed un'attività amministrativa davvero rilevanti.

¹ È la lettera numerata 54 in *Apollonio Tiano, Epistole e frammenti*, a cura di F. Lo Cascio, Palermo, 1984, 59.

Più in generale si può affermare che lo Stato sociale costituisce per il peculiare sistema di rapporti che vengono ad instaurarsi fra governati e governanti una vera e propria forma di Stato, sebbene abbia poi storicamente assunto tratti assai diversi ad esempio quelli dello Stato sociale di diritto o quelli dello Stato socialista a seconda che l'intervento in campo sociale sia stato o meno congiunto col principio di libertà individuale e politica.

In genere quando si parla di Stato sociale l'idea che passa per la mente del grande pubblico è all'incirca quella di uno Stato il cui obiettivo è rappresentato dallo sconfiggere o perlomeno dal combattere – per dirla con le parole di Beveridge – “i cinque giganti che tengono schiava l'umanità: il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria e l'ozio”².

Nella sua immediatezza infatti l'espressione Stato sociale è ormai fortemente evocativa, sebbene non si tratti di un concetto univoco e ben determinato, costituendo il precipitato di una esperienza assai varia, cangiante con l'evoluzione storica, ed anche mutevole nel suo significato all'interno delle diverse discipline scientifiche di cui costituisce un oggetto di studio.

Comunemente lo Stato sociale si trova indicato anche come “Stato di sicurezza sociale”, “Stato di protezione sociale”, “Stato di servizio sociale”, “Stato del benessere”, ovvero usando l'espressione originale coniata nel mondo anglosassone ed ormai divenuta di uso comune anche in Italia “Welfare State”³, oppure come “Stato sociale di diritto”, od anche come “Stato keynesiano”, ed ancora in altri modi.

Sebbene si renda necessaria una precisazione di cui si darà conto nel prosieguo, in linea di massima si può convenire sul fatto che nell'uso comune queste definizioni vengano utilizzate come sinonimi, senza assegnare a ciascuna di esse particolari significazioni, a prescindere dalla loro più o meno accentuata perspicuità definitoria.

Certo è che lo Stato sociale si presenta come il modo di essere degli ordinamenti giuridici più evoluti, improntando di sé non solo gli assetti sociali e politici, ma anche quelli più propriamente giuridico-istituzionali.

A ben vedere sono stati consumati innumerevoli sforzi per tentare di definire lo Stato sociale, specialmente sotto il profilo sia storico-politico, sia teleologico (giustizia sociale, demercificazione, etc.), sia giuridico-descrittivo, prendendo in considerazione i soggetti destinatari delle prestazioni, il come ed il perché dei sistemi di copertura concretamente realizzati, sia in termini finanziari e di bilancio, ponendo l'accento sui livelli di spesa destinati alla previdenza, sanità, ammortizzatori sociali, assistenza, istruzione e politiche della casa.

² J. Harris, *William Beveridge. A biography*. Oxford, 1977, 369-439.

³ Sembra che questa fortunata, espressione sia da attribuire all'arcivescovo Temple che la utilizzò in pieno conflitto mondiale, nel 1941, nel tentativo di contrapporre gli Stati liberali e democratici al Reich nazista, basato sul culto della potenza e della guerra. cfr.: *Lo sviluppo del Welfare State in Europa ed in America*, a cura di P. Flora – A. Heidenheimer, Bologna, 1993, 28.

Si tratta di una letteratura davvero vasta il cui punto di approdo è stato quello di un'ampia disamina critica circa l'individuazione dell'essenza del Welfare State e più ancora l'elaborazione di una complessa modellistica dello Stato sociale, le cui tracce sono consapevolmente diffuse nelle varie trattazioni in materia.

Letteratura che sollecita fortemente l'interprete chiamato a considerare questi aspetti come elementi fondamentali per tratteggiare i lineamenti dello Stato sociale.

Tutto ciò induce pertanto a porsi due preliminari domande: in primo luogo nuovamente ad interrogarsi su che cosa sia lo Stato sociale o se si vuole quale ne sia l'essenza, verificando in tal modo i risultati sinora raggiunti; in secondo luogo se, oltre a quell'evidente pratico vantaggio che deriva dal mettere a confronto i diversi modelli di protezione sociale, sia o meno utile ed in che misura una modellistica dello Stato sociale.

Domande che peraltro, in una prospettiva essenzialmente giuridica, vanno poste in correlazione con i concreti riflessi costituzionali e normativi che prevalentemente occupano i giuristi.

§ 2. Brevissime considerazioni sulle finalità che sono idealmente riconducibili alla realizzazione dello stato sociale

§ 2.1. La giustizia sociale

Non è questa la sede per una dissertazione sul significato e sui contenuti atti a definire univocamente il concetto di giustizia sociale.

L'espressione è talmente vasta da abbracciare una tale varietà di opzioni interpretative che la sua ricostruzione appare impresa ardua e forse anche improduttiva.

Accettando dunque di usare quest'espressione con il carico di ambiguità che si trascina, resta tuttavia indubitabile il fatto che nella storia del pensiero giuridico essa si presenta come quel fine che più frequentemente viene utilizzato per sintetizzare i caratteri dello Stato sociale come tale, costituendo lo scopo che meglio di ogni altro, in via immediata e diretta, risulta inverare i due grandi principi (ad un tempo filosofici, politici e giuridici) da cui per la prevalente dottrina promana lo Stato sociale: da un lato l'uguaglianza dall'altro la realizzazione di un diffuso stato di sicurezza sociale, allo scopo di eliminare o comunque attenuare i rischi del vivere.

Non è tuttavia inutile osservare che se la giustizia sociale riassume unitariamente il fine che da tantissimi, forse dai più è ritenuto tipico e proprio dello Stato sociale, i due principi da cui esso è per solito fatto scaturire nel pensiero scientifico danno in realtà origine a due grandi orientamenti politico-giuridici nel modo di immaginare lo sviluppo dello Stato sociale: da un lato coloro che fanno del supe-

ramento delle diseguaglianze non solo di diritto, ma anche di fatto (indirizzo da tenere nettamente distinto dalle concezioni egualitariste) il punto focale dello Stato sociale, dall'altro coloro che lo ricollegano all'idea che lo Stato (il gruppo sociale) abbia il dovere di occuparsi di tutti e non debba abbandonare nessuno a se stesso, garantendo a tutti coloro che ne hanno bisogno un sistema di "soccorsi pubblici" (per usare un'espressione antica che risale alla rivoluzione francese) o se si vuole un certo livello di sicurezza sociale quantomeno quella necessaria e sufficiente per studiare e vivere.⁴

Si tratta certamente di due modi di descrivere una comune aspirazione alla realizzazione di una società più giusta che tuttavia presentano alcune differenze non da poco.

L'elevazione delle categorie più deboli in modo da garantire *standard* di vita quanto più possibili omogenei è principio assai diverso, da quello che si sostanzia nel prefigurare un sistema di sicurezza sociale in cui vengano di molto attenuati i rischi del vivere, ove possibile eliminando ignoranza, povertà, abbandono e marginalità.

Qualcuno potrebbe peraltro osservare che quelli richiamati in realtà non siano due diversi principi ispiratori dello Stato sociale, bensì due obiettivi propri dello stesso: il primo più ambizioso ed ottimale il secondo ugualmente qualificante, ma meno significativo.

È evidente infatti che l'uguaglianza (non solo formale, ma soprattutto sostanziale) presuppone ed impone un intervento sempre più diffuso e massiccio dello Stato, essendo intrinsecamente ad essa propria l'idea di un miglioramento progressivo degli *standard* di vita, e cioè un innalzamento degli *standard* di vita più bassi verso quelli medi, non già un abbassamento degli *standard* di vita medi verso quelli più bassi.

Mentre la realizzazione di un sistema sociale di sicurezza, quantomeno sul piano economico ed educativo, può già dirsi compiuta quando tutti gli appartenenti al gruppo sociale vengano posti in condizione di frequentare i gradi inferiori degli studi e di trovarsi al di sopra di quella che viene definita «soglia di povertà».

Tuttavia se è vero che uguaglianza sostanziale e creazione di un sistema sociale di sicurezza sono idee fondanti (od anche obiettivi) che si intersecano, con-

⁴ È interessante osservare come anche questo principio in certa misura sia riconducibile all'altro grande ideale proclamato dalla rivoluzione francese quello della *fraternité*. Principio che si ritrova come fondamentale anche nei sostenitori del solidarismo integrale di stampo materialista in cui tutti gli obblighi sia positivi sia negativi dei governanti sono dedotti dalla regola della solidarietà sociale, sebbene in questa dottrina tale principio non risulti idoneo a giustificare il diritto all'assistenza che invece troverebbe il proprio radicamento nel "sentimento di pietà per la sofferenza umana". Tratto caratteristico di questa dottrina è infatti quello di disgiungere l'azione sociale dello Stato dal conferimento ai cittadini di specifici diritti soggettivi. Così L. Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État: conférences à l'École des hautes études sociales*, Paris, 1908, 67-68.

vivono ed a volte si confondono, nondimeno rappresentano e sono espressive di due modi di intendere lo Stato sociale molto diversi che sarebbe – come si vedrà – assai banale e banalizzante definire il primo come più interventista e il secondo al contrario come connotato da un basso tasso di promozione sociale.

In proposito si deve infatti osservare che al fondo di questi due modi di ricostruire lo Stato sociale stanno basi filosofiche e culturali che a tratti divergono profondamente.

Differente matrice culturale che si lega anche al diverso «peso specifico» che nell'uno e nell'altro indirizzo viene attribuito a quelli che – anticipando quanto si dirà in seguito - possono individuarsi e definirsi come i limiti dello Stato sociale.

Come si cercherà di porre in evidenza infatti è assai difficile revocare in dubbio che esistano alcuni limiti alla realizzazione di qualsiasi modello di Stato sociale che se non è esatto definire “materiali”, appaiono comunque connessi alla “materialità” dell'intervento statale. Si tratta di limiti che potrebbero definirsi «naturali» o se si vuole impliciti, rilevanti sia politicamente sia giuridicamente e rispetto ai quali «il giudizio di valore» che se ne dà può condurre in concreto ad avere concezioni profondamente divergenti circa l'attuazione di qualsiasi programma di protezione sociale.

Limiti che in termini assai generali possono identificarsi: 1) nella determinazione e nel perseguimento degli interessi generali del gruppo sociale (nel senso che l'implementazione delle prestazioni socio – assistenziali non può realizzarsi in contrasto con gli interessi generali della collettività); 2) nel dovere di mantenere delle «finanze pubbliche sane», ove si consideri che il *social spending power* degli Stati non è illimitato, anche senza supporre un patto fra le generazioni presenti e quelle future che imponga alle generazioni presenti di non consumare, attraverso l'indebitamento, ciò che saranno le generazioni future a dover produrre.

Si può forse obiettare che anche il dovere di conservare un tendenziale equilibrio finanziario rientri nel limite della prevalenza degli interessi generali su eventuali interessi settoriali tendenti ad un incremento delle prestazioni sociali, ma sembra più opportuno tenerlo distinto da detto limite perché le «scelte di spesa» hanno una specifica caratterizzazione e comunque il limite allo «*spending power*» si configura come limite neutro, poiché ponendosi a monte del processo decisionale, prescinde in linea di principio da opzioni ideologiche condizionanti rispetto alla selezione del o degli interessi generali del gruppo.

Ebbene proprio una considerazione globale dei limiti dello Stato sociale può condurre ad individuarne l'ispirazione e l'aspirazione di fondo nell'uno o nell'altro degli indirizzi indicati come forza propulsiva della realizzazione dello Stato sociale stesso.

§ 2.2. *Altre finalità ritenute idealmente proprie dello Stato sociale: la felicità, il bene comune (o interesse generale o utilità comune)*

Certamente nella storia soprattutto quella più recente del pensiero filosofico, politico e giuridico la giustizia sociale costituisce il fine che maggiormente viene accreditato come quello che meglio riassume la natura dello Stato sociale.

Indirizzo la cui ragione più profonda sta molto probabilmente nell'intima connessione che esiste fra giustizia sociale ed uguaglianza e fra questa seconda e la democrazia.

Principio della democrazia è l'uguaglianza sia come metodo – nessuna decisione può dirsi veramente democratica senza che tutti siano posti in grado di parteciparvi o direttamente o indirettamente a mezzo dei propri rappresentanti e di deliberare su quanto discusso con voto uguale – sia come valore: tutti hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge; le disuguaglianze che di fatto limitano ingiustamente l'uguaglianza di diritto vanno rimosse.

Se si passa un'espressione ardita la giustizia sociale è l'arte dell'uguaglianza giusta. Vi è infatti anche un'uguaglianza ingiusta ad esempio quella che premia i fannulloni a scapito dei meritevoli, gli oziosi a scapito dei lavoratori, gli studiosi a scapito degli ignoranti, etc.

La giustizia sociale tuttavia non è la sola elevata e suggestiva finalità a cui è stata idealmente accostata l'azione sociale dello Stato.

Di alcune altre molto significative si deve fare qui appresso menzione: la felicità dei cittadini; il bene comune; la pace sociale e la solidarietà sociale, il progresso umano.

La prima è di grandissimo interesse, avendo alle spalle una elaborazione filosofica straordinaria: la felicità come fine ultimo dell'uomo ovvero all'opposto come ragione del tormento esistenziale, quando se ne scopre l'irraggiungibilità.

Tuttavia qui non interessa l'aspetto filosofico della stessa, quanto piuttosto quello giuridico, essendo la felicità dei cittadini in diretta relazione con la giustificazione di quel "buon governo" che costituisce o dovrebbe costituire il principio ispiratore di ogni costituzione umana come non rammentare in questo senso la medioevale *felicitas humani generis* alla cui realizzazione Chiesa e Stato, ciascuno nel proprio ordine, dovevano cooperare.

La felicità più ancora dell'uguaglianza sembra esprimere un'aspirazione universale che è pienamente in grado di motivare un significativo intervento in campo sociale, prefigurando un rapporto fra Costituzione, intesa come insieme delle istituzioni di governo, e cittadini in cui l'esercizio del potere è principalmente orientato al servizio dei membri della società. D'altronde la stessa espressione Welfare State, rimandando ad un benessere che non è soltanto materiale, ma anche spirituale, s'apparenta strettamente all'idea di felicità.

Se tuttavia è vero che di norma la felicità si collega alla libertà ed alla libera partecipazione dei cittadini alla vita politica della *Res Publica* e più modernamente dello Stato, è, però, altrettanto vero che non vi è felicità senza sicurezza e pace, sì che essa risulta celebrata come obiettivo dello Stato anche in ordinamenti autoritari. Si pensi ad esempio all'Impero romano, alla *felicitas temporum o felicitas saeculi* testimoniata da tante monete coniate dal potere imperiale, le quali a ben vedere rendevano tangibile l'ambizione dello stesso Imperatore di essere, lui medesimo, la felicità dei sudditi.

Tuttavia l'opinione che la felicità, collettivamente intesa, non esista, rappresentando uno stato psichico individuale, e comunque l'idea che la felicità sia un concetto pregiuridico o metagiuridico, od ancora la considerazione che lo Stato non può essere giudice della felicità dei singoli rende nel panorama dottrinale assai più frequente trovare l'intervento sociale dello Stato associato con l'idea di bene comune (o bene generale o di tutti) od anche di interesse generale od anche di utilità comune (o pubblica)⁵.

Gli esempi in proposito risultano davvero tantissimi. Non diversamente dalla felicità anche il perseguimento del bene comune suppone un esercizio del potere non nell'interesse di chi lo detiene, ma di tutti i cittadini.

Sul punto non è però irrilevante segnalare che il riferimento al bene comune quale fondamento dell'azione sociale dello Stato si ritrova tanto nel pensiero democratico, all'interno di ordinamenti in cui sono accolti il principio della sovranità popolare, della divisione dei poteri, dell'elezione libera e diretta dell'organo legislativo, quanto all'interno di sistemi di governo decisamente autoritari.

Già nella giuspubblicistica tedesca dell'ultimo scorcio del settecento il bene generale veniva visto come fine essenziale dell'azione del monarca illuminato. Emblematico in questo senso quanto si ritrova nel codice di Federico II il Grande, interessante raccolta normativa (peraltro mai entrata in vigore) che cercava di conciliare le istituzioni ereditate dal medioevo con le innovative idee illuministe.

Il Codice assegna al Capo dello Stato il dovere di "promuovere il bene generale solo scopo della società". Per questo ad esso è attribuito il potere di "dirigere e regolare a tal fine tutte le azioni del cittadino". Anche perché si afferma che "è compito dello Stato provvedere al nutrimento, al lavoro e alla remunerazione di tutti coloro che non possono sostenersi per proprio conto, o la cui assistenza non incombe agli enti e alle autorità locali; che ai poveri deve essere fornito un lavoro corrispondente alle loro forze e alle loro attitudini; che i signori feudali hanno l'obbligo di vegliare affinché i cittadini poveri ricevano l'istruzione e di procurar lavoro e assistenza ai bisognosi, nei limiti del possibile".

Rispetto a quest'idea di bene generale (o interesse generale o utilità pubblica) va ulteriormente aggiunto che la stessa, se può essere assunta quale fondamento

⁵Ai fini delle brevi osservazioni qui svolte questi termini possono considerarsi come sinonimi.

dell'azione sociale dello Stato, come già segnalato ne costituisce ad un tempo anche il limite, nel senso che l'incremento delle prestazioni a vantaggio degli strati sociali più deboli può trovare il suo punto d'arresto proprio nel momento in cui tale incremento va a collidere con altri interessi da considerare prevalenti, essendo riferibili alla maggioranza del gruppo sociale.

§ 2.3. *La pace sociale e la solidarietà sociale*

L'altra grande finalità a cui di frequente si trova ricollegato l'intervento sociale dello Stato è quello della pace sociale (o concordia sociale).

In chiave negativa è stata soprattutto la dottrina marxista ad enfatizzare quest'aspetto del Welfare State, interpretandolo complessivamente come la risposta del mondo capitalistico alla sfida lanciata dalla lotta di classe.

Per questa dottrina le prestazioni socio-assistenziali di cui deve farsi carico lo Stato, altro non sarebbero che un modo per depotenziare le rivendicazioni dei lavoratori, garantendo la pace fra le classi che compongono la società.

Da un punto di vista storico risponde probabilmente al vero che l'intervento sociale dello Stato possa avere avuto anche una funzione di stabilizzazione della vita sociale. Soprattutto se si ha riguardo alla storia europea del secolo scorso, a fronte del teorizzato avvento al potere delle masse operaie.

La finalità pacificatrice del Welfare State si ritrova d'altra parte esattamente colta nello stesso magistero sociale della Chiesa, basti un cenno alla Quadregesimo Anno di papa Pio XI in cui la funzione sociale dello Stato, viene ad essere ricollegata (anche, ma non solo) alla necessità della restaurazione dell'ordine e della concordia sociale (Quadregesimo Anno, 77-99).

Ma se in prospettiva storica si può ammettere che il Welfare State abbia concorso ad attenuare lo scontro sociale, deve nondimeno sottolinearsi che in una prospettiva più generale la pace sociale non sembra una finalità che possa essere di per sé garantita dall'intervento sociale dello Stato.

L'esperienza contemporanea si è incaricata di dimostrare che in quei Paesi in cui le fratture sociali non derivano da disparità economiche, ma da contrapposizioni etniche, religiose o linguistico-culturali, l'intervento sociale dello Stato non è assolutamente in grado di arginare la conflittualità fra i diversi gruppi, ed a volte neppure a conservare l'unità dello Stato.

Le spinte centrifughe in Belgio od in Canada, il separatismo nazionalista o religioso manifestatosi in molti Paesi dell'Europa dell'est all'indomani della caduta del socialismo reale, hanno dimostrato che laddove si fa questione della identità nazionale o religiosa od etnica di un gruppo rilevante all'interno della compagine statale anche l'esistenza di un elevato livello di protezione sociale risulta inidoneo ad attenuare lo stato di conflittualità presente all'interno della società.

Analogamente del tutto illusorio deve ritenersi il pensare che l'estensione a chiunque, anche non cittadino, degli istituti di sicurezza sociale possa costituire *ex se* un fattore di integrazione, specialmente nei confronti di gruppi minoritari che per ragioni correlate alla propria identità religiosa od etnico-culturale non risultino assimilabili all'interno della preesistente comunità statale.

La pace sociale non è una conseguenza automatica della sicurezza sociale che lo Stato si impegna a garantire, lo è nella sola limitata ipotesi in cui la conflittualità sociale sia motivata essenzialmente o prevalentemente da ragioni di ordine economico o legate ad un miglioramento della qualità della vita.

Negli altri casi invece la pace sociale è la risultanza di un processo politico molto delicato che va governato con fermezza e senza fraintendimenti, rispetto al quale l'intervento sociale dello Stato è importante, ma non determinante.

Per queste stesse ragioni non sembra potersi condividere una interessante impostazione che intravede quale finalità propria dello Stato sociale quella di promuovere in concreto l'ideale della "*fraternità*" *rectius* di fornire – se si passa l'espressione – prestazioni di solidarietà.

Individuando il "bisogno di solidarietà sociale"⁶ quale bisogno distinto ed ulteriore rispetto ai "bisogni fondamentali di ognuno", si è osservato come *ab origine* la finalità propria dello Stato sociale (di diritto) sarebbe stata quella di farsi propulsore di una rete di solidarietà sociale.

Finalità il cui pieno recupero al giorno d'oggi risponderebbe alla fondamentale esigenza di spezzare un meccanismo di azione sociale che da un lato lascia al mercato di produrre la ricchezza e dall'altro affida ai pubblici poteri la funzione di redistribuirla⁷.

Agevole osservare l'affinità che lega questa finalità con quella della pace o concordia sociale, pur rimanendo fra loro distinte.

Infatti se è indubbio che non vi può essere solidarietà senza pace sociale (qui per solidarietà o per *fraternità* deve intendersi un modo di essere del gruppo sociale non già quel moto altruistico che anima l'agire dei singoli individui, sì che esempi di solidarietà possono aversi anche in situazioni di guerra o di aspro conflitto), nondimeno vi può essere pace sociale senza solidarietà, come avviene quando la pace sociale è basata sull'egoistico soddisfacimento dei bisogni del singolo o dei gruppi.

Certo la pace sociale quando è animata dalla solidarietà si presenta nella sua dimensione più nobile, tuttavia risulta erroneo confondere l'una con l'altra.

Ma se si può condividere l'idea che lo Stato possa ed anzi debba fare tutto il possibile per promuovere, sviluppare e dare risposte al bisogno di solidarietà, tut-

⁶ Cfr M. Ignatieff, *I bisogni degli altri*, Bologna, 1986, 133..

⁷ In proposito S. Zamagni, *Terzo settore e costituzionalizzazione del civile*, in *Aretè*, 1° quadrimestre, 2011, 3-9.

tavia non poche perplessità permangono ad immaginare che la solidarietà sia una finalità che possa essere garantita dall'intervento sociale dello Stato.

E questo non tanto perché ad una società egoista non si può ordinare di essere solidale (sebbene possano imporsi taluni doveri di solidarietà), quanto piuttosto perché, come già per la pace sociale, quando le contrapposizioni fra i gruppi all'interno della compagine statale non sono di ordine socio-economico, ma di altra natura diviene allora praticamente impossibile ricondurre all'azione sociale dello Stato un effetto pacificatore ed unificante più forte delle spinte centrifughe e disgregatrici che ad essa si contrappongono.

§ 2.4. *Il progresso umano*

Per vero non vi sono molti esempi di pensatori e giuristi in cui questa finalità risulta accostata all'idea di Stato sociale e tuttavia se al concetto di progresso umano si ricollega quello di perfezionamento o di perfettibilità morale dell'uomo questi casi aumentano sensibilmente.

In alcuni dei più significativi filoni del pensiero filosofico-giuridico è infatti possibile riscontrare l'esistenza di un nesso inscindibile fra progresso umano, perfezionamento morale dell'uomo e socialità.

L'idea che la moralità dell'uomo raggiunga un elevato grado di perfezione quando interiormente si scopre che "si vive veramente per se stessi solo quando si vive per gli altri", che la socialità è la dimensione di ogni organizzazione sia infrastatale che statale e che pertanto lo Stato ha il compito di promuovere e garantire questa socialità attraverso il dispiegamento del suo intervento in campo sociale, sono le basi di questo indirizzo di pensiero.

Sviluppato soprattutto per sostenere l'introduzione dell'istruzione pubblica gratuita per tutti si deve tuttavia osservare che, se è vero che il realizzarsi di ordinamenti fortemente coesi, permeati da un elevato tasso di socialità rappresenta sicuramente un indubbio progresso per qualsiasi collettività organizzata a Stato, è altrettanto vero che solo in una certa prospettiva filosofica e culturale l'ideale del progresso può essere collegato al crescente perfezionamento dell'uomo tanto in campo scientifico, quanto anche in campo morale.

In altre parole l'individuare il progresso umano quale finalità dell'intervento sociale dello Stato è vero solo a determinate condizioni e solo assumendo una prospettiva morale che è quella propria sia del cristianesimo sia anche del pensiero laico occidentale, formatosi sulla comune matrice cristiana, abbandonata nei presupposti fideistici ma conservata nella ricostruzione del modo di essere delle relazioni umane.