



Dipartimento di Scienze dell'Uomo e della Società
Laurea Magistrale in
"Scienze sociali per lo sviluppo sostenibile" (LM-87)
A.A. 2024-2025

Insegnamento:
"Welfare Responsabile e Profilo di Comunità"

Prof.ssa Giada Cascino

Introduzione_Parte 1

Le politiche sociali e il welfare state

Introduzione

Ferrera, M. (a cura di) (2019). *Le politiche sociali* (3° ed.). Il Mulino.



Cos'è il welfare state

- ▶ Il welfare state (**o stato del benessere; stato sociale** (nel dibattito italiano)) è:
 1. un insieme di **politiche pubbliche* (sociali)** connesse al processo di modernizzazione;
 2. **tramite le quali lo Stato** fornisce ai propri cittadini **protezione contro rischi e bisogni prestabiliti**, sotto forma di **assistenza, assicurazione o sicurezza sociale**;
 3. introducendo, fra l'altro, specifici **diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria**.

* Politiche pubbliche

- ▶ **Corsi di azione per risolvere problemi di rilevanza collettiva** (concetto “**positivo**”), volti a risolvere **problemi** e a raggiungere **obiettivi di natura sociale**, che hanno a che fare con il **benessere (**welfare**) dei cittadini**.
- ▶ Analisi delle politiche pubbliche: studio di *come, perché e con quali effetti* i diversi sistemi politici (e in particolare i loro governi) perseguono certi corsi di azioni ... (Heidenheimer, Heclo e Adams (1975))
- ▶ **E l'inazione?** Decisione deliberata; rifiuto continuativo del governo di agire a fronte di una serie di pressioni in direzione contraria (concetto “**negativo**”) (Heidenheimer, Heclo e Adams, 1975)
- ▶ **Problemi e obiettivi: condizioni di vita degli individui, le risorse e le opportunità a loro disposizione** nelle varie fasi del ciclo di vita.

Politiche pubbliche

A. Corsi di azioni volti a:

- ▶ **Definire** le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo “garantite” dall’autorità dello Stato.
- ▶ **Cittadinanza sociale:** diritti civili, politici, **sociali (diritti-spettanze)***

B. Corsi di azioni volti a:

- ▶ **Organizzare concretamente** la produzione e la distribuzione delle risorse e opportunità (ad es.: attraverso gli schemi previdenziali, i servizi sanitari o quelli per l’impiego).

Diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria

- ▶ Le **politiche sociali** definiscono e distribuiscono risorse e opportunità fra i cittadini essenzialmente e tipicamente **attraverso il conferimento di spettanze, ossia titoli a ottenere prestazioni secondo norme, standard e procedure disciplinate dalla legge e garantite dall'autorità dello stato.**
- ▶ **Cittadinanza sociale** – essere cittadini vuol dire infatti godere **non solo di diritti civili e politici, ma anche di diritti sociali**, che tipicamente si configurano come **diritti-spettanze: questi diritti danno titolo a ottenere risorse (ad es., una pensione), e/o fruire di opportunità (ad es., l'accesso a un servizio) che sorreggono le condizioni di vita.**
- ▶ Cittadini vs non cittadini



- ▶ **I Diritti Umani sono i diritti inalienabili dell'uomo**, ossia i diritti che devono essere riconosciuti ad ogni persona per il solo fatto di appartenere al genere umano, indipendentemente dalle origini, appartenenze o luoghi ove la persona stessa si trova. **L'insieme dei diritti fondamentali dell'essere umano.**
- ▶ **I Diritti umani possono essere classificati in diritti civili, politici e sociali.**
- ▶ **I diritti civili** sono quelli che **attengono alla personalità dell'individuo**, quale la **libertà di pensiero, la libertà personale, di riunione, di religione ed ancora la libertà economica**. Invero, nella sfera di questi, all'individuo è garantita un ambito di arbitrio, purché il suo agire non violi i diritti civili degli altri soggetti.
- ▶ **I diritti politici** sono, invece, quelli che attengono alla **formazione dello Stato democratico e comportano una libertà attiva, ossia una partecipazione dei cittadini nel determinare l'indirizzo politico dello Stato: tali sono, ad esempio, la libertà di associazione in partiti, ossia diritti elettorali.**
- ▶ Infine, vi sono **i diritti sociali** - **diritto al lavoro, all'assistenza, allo studio, tutela della salute** - ossia i diritti derivanti dalla maturazione di esigenze nuove e nate **relativamente allo sviluppo della moderna società industriale**. Questi diritti, invece, implicano un **comportamento attivo da parte dello Stato**, il quale deve garantire ai cittadini una situazione di **concretezza e certezza nella tutela degli stessi** e nel riconoscimento delle relative garanzie.

*

▶ **Cittadinanza vs nazionalità**

- ▶ Nel suo significato più diffuso la nazionalità esprime **l'appartenenza di un soggetto a una comunità, o più esattamente a un gruppo**, i cui elementi di aggregazione vengono usualmente identificati in una serie di "fattori" o "indici", che possono esistere congiuntamente o disgiuntamente, come quello **religioso, quello linguistico, il fattore etnico, quello politico e, più in generale, quello storico-culturale**.
- ▶ La cittadinanza, invece, **comporta e richiede di per sé un nesso di implicazione con lo Stato e il suo ordinamento**.
- ▶ Può utilmente ricordarsi, a questo riguardo, la celeberrima frase ascritta a Massimo D'Azeglio e pronunciata all'esito del processo di unificazione politica e territoriale del nostro paese che aveva portato nel 1861 alla nascita del Regno d'Italia: **"fatta l'Italia, dobbiamo ora fare gli italiani"**. Quasi a testimoniare la divaricazione esistente tra lo Stato-ordinamento e lo Stato-nazione.

Processo di modernizzazione

- ▶ **Processo di trasformazioni economiche, sociali e politico-istituzionali** che ha interessato, in tempi e con ritmi variabili, le società europee **a partire dal XIX secolo**, trasformando la struttura produttiva e occupazionale (**industrializzazione**), i loro modelli di organizzazione sociale (**urbanizzazione, passaggio dalla famiglia estesa alla famiglia "nucleare", alfabetizzazione tramite la scuola di massa, miglioramento del tenore di vita, i loro sistemi politici e amministrativi (democratizzazione, burocratizzazione e così via)**)).
- ▶ In buona misura, **il welfare state è nato proprio come risposta alla nuova configurazione di rischi e bisogni originata dalle dinamiche di modernizzazione** e si trova oggi ad affrontare i cambiamenti della tradizionale configurazione in seno alle cosiddette "società neomoderne e postindustriali".
- ▶ La modernizzazione è una sindrome evolutiva, **è un macroprocesso di sviluppo, o meglio di sviluppi interdipendenti**, a tutt'oggi chiaramente riconoscibili e operanti, i quali sfidano le distribuzioni di volta in volta esistenti di risorse e opportunità fra i cittadini e dunque generano una domanda di (nuove) politiche sociali.

Rischi e bisogni (natura sociale delle politiche)

Rischio: l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad es., la malattia) e che, quando si verificano, producono effetti negativi e generano dunque dei bisogni.

Bisogno: una carenza, la mancanza di qualcosa di importante e al tempo stesso un oggetto, un bene mancante oppure necessario per sopperire o rimediare alla mancanza: *un bisogno sanitario nasce ad esempio a causa di un qualche deficit di salute (la carenza), che crea l'esigenza di qualche forma di assistenza medica (un bene necessario per rispondere alla carenza).*

- ▶ Bisogni e rischi costituiscono sfide per le **condizioni di vita degli individui**; **a entrambi si può far fronte ricorrendo a risorse e opportunità** connesse alla **sfera del mercato** (in particolare del mercato del lavoro), alla **sfera della famiglia** (reti parentali e amicali) e quella delle cosiddette **associazioni intermedie** (comunità informali (vicinato, quartiere), gruppi organizzati (ass.ni di categoria), terzo settore (organizzazioni che operano senza fini di lucro)). **Reti lavorative, familiari e associative.**

Politiche pubbliche

- ▶ **Norme, standard e regole** → **panieri codificati di rischi e bisogni** che meritano una garanzia di tutela dello Stato
 - ▶ **Le politiche sociali** forniscono **protezione sociale ai cittadini** rispetto a **panieri codificati di rischi e bisogni** che riflettono le caratteristiche di una data società, con la sua struttura demografica, le sue forme di organizzazione economica, le sue dinamiche politiche e le sue tradizioni ideologiche e culturali.
- A. **Chi garantisce la protezione sociale** contro rischi e bisogni?
- B. **In quale modo è offerta la protezione sociale** contro rischi e bisogni?

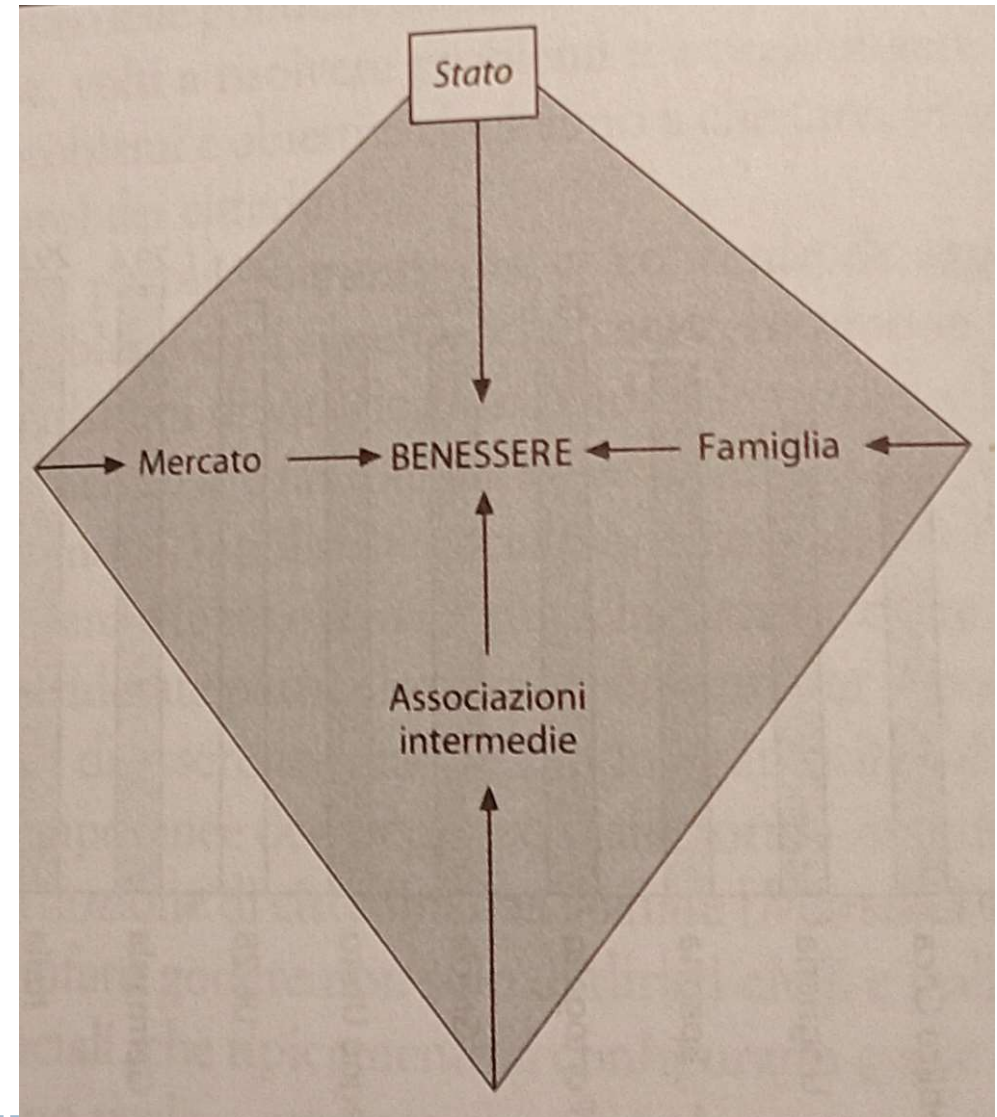
Introduzione: politiche sociali e welfare state

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

Chi garantisce la protezione sociale contro rischi e bisogni?

- ▶ Le politiche pubbliche poggiano sull'**autorità dello Stato**.
- ▶ **Gli apparati preposti all'erogazione delle prestazioni sociali** occupano un posto di primo piano all'interno dei contemporanei sistemi amministrativi
- ▶ **Gli attori che hanno un ruolo rilevante nel garantire la tutela dai principali rischi e bisogni:**
 - ▶ **pubblici** (enti pubblici e funzionari statali) – **erogazione diretta**
 - ▶ **non pubblici** – **erogazione indiretta** – **il cui operato è disciplinato dallo Stato**

▶ **Il diamante del welfare**

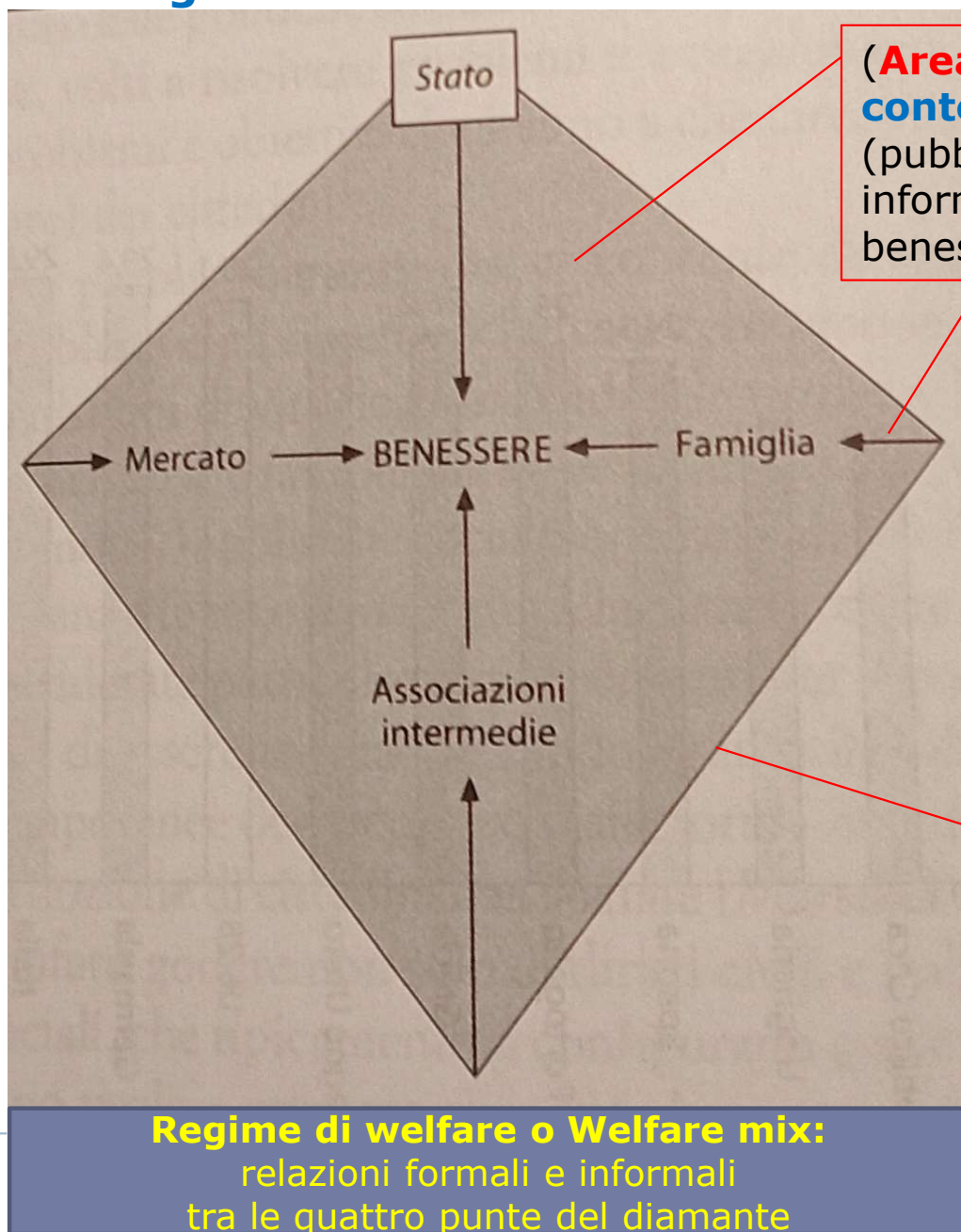


Introduzione: politiche sociali e welfare state

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

Chi garantisce la protezione sociale
contro rischi e bisogni?

**Il diamante
del welfare**



(**Area grigia**) – lo Stato è **contenitore** di tutti i processi (pubblici e non; formali e informali) di produzione del benessere

(**le frecce che collegano i bordi con le tre sfere**) – Lo Stato è **regolatore sovrano** dei processi di produzione di benessere

(**i bordi esterni del diamante**) – i confini territoriali del sistema di welfare di un paese (cittadini vs non cittadini)

Regime di welfare o Welfare mix:
relazioni formali e informali
tra le quattro punte del diamante

Introduzione: politiche sociali e welfare state

In quale modo è offerta la protezione sociale
contro rischi e bisogni?

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

- **Modelli o modalità idealtipiche di intervento del welfare state e le loro caratteristiche (natura sociale delle politiche)**

	Assistenza pubblica o sociale (modello residuale)	Assicurazione sociale (obbligatoria) (modello remunerativo)	Sicurezza sociale (modello istituzionale-redistributivo)
COPERTURA (accesso)	Universale ma selettiva (<i>targeted</i>)	Occupazionale	Universale
PRESTAZIONI (natura)	Collegate alla situazione di bisogno	Contributive/ retributive	A somma fissa
FINANZIAMENTO (fonti)	Fiscalità generale	Contributiva	Fiscalità generale

In quale modo è offerta la protezione sociale contro rischi e bisogni?

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

- ▶ **Assistenza pubblica o sociale** – tutti quegli interventi a carattere condizionale e **spesso discrezionale, volti a rispondere in modo mirato (*targeted*) a specifici bisogni individuali o a categorie circoscritte di bisognosi**. Dall'inizio del Seicento (*Poor Laws* in Inghilterra) stemperandosi nel corso del XIX secolo. Le prestazioni sono subordinate all'accertamento di due condizioni da parte pubblica:
 1. uno **specifico bisogno individuale manifesto** (particolari condizioni di disagio familiare e/o abitativo, la non-autosufficienza personale, etc.)
 2. assenza di risorse (in particolare reddito) per farvi fronte autonomamente, condizione accertata tramite una verifica della situazione economica dei richiedenti (**prova dei mezzi, *means test***)
- ▶ *Dispensazioni*: procedure di microvalutazione da parte di una qualche autorità pubblica

Introduzione: politiche sociali e welfare state

In quale modo è offerta la protezione sociale contro rischi e bisogni?

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

- ▶ **Assicurazione sociale (obbligatoria)** – imperniata sulla **erogazione di prestazioni semistandardizzate in forma tendenzialmente automatica** e **non discrezionali**, sulla base di precisi diritti/doveri individuali (**come il pagamento dei contributi**) e secondo modalità istituzionali altamente specializzate e centralizzate. **Esplicita e diretta partecipazione contributiva a qualche schema obbligatorio, in base allo status occupazionale.** Dalla fine dell'Ottocento.
- ▶ **Obbligatorietà**: **contrastare comportamenti di irresponsabilità e imprevidenza individuale e ripartire i rischi all'interno di platee di lavoratori ampie, prevedibili e stabili nel tempo.** Redistribuzione di risorse e opportunità in base ai criteri di equità (vs lavori pericolosi, lavoratori non più giovani o predisposti alla malattia).
- ▶ **Vecchiaia, morte del capofamiglia, invalidità, malattia, maternità, infortuni, disoccupazione.**

Introduzione: politiche sociali e welfare state

In quale modo è offerta la protezione sociale contro rischi e bisogni?

**Chiarificazioni
concettuali di
base**

- ▶ **Assicurazione sociale (obbligatoria)**
- ▶ **Finanziamento contributivo: dai premi ai contributi sociali**
 - ▶ **Premio (assicurazioni private):** somma forfetaria (**misura fissa**) indipendente dal reddito e legata al profilo di rischio dell'assicurato;
 - ▶ **Contributo sociale:** prescinde dal profilo di rischio, **proporzionale al reddito**.
- ▶ **Welfare state** – la presenza di almeno uno schema di assicurazione obbligatoria all'interno di un determinato paese è quasi sempre un indicatore sufficiente per sostenere che tale paese è (o possiede) un welfare state.
- ▶ **Diritti-spettanze** – interventi di sostegno sulla base di criteri di carattere generale e prestabiliti
- ▶ **Redistribuzione orizzontale** (fra danneggiati e non danneggiati) ed **verticale** (redditi elevati e meno elevati)



In quale modo è offerta la protezione sociale contro rischi e bisogni?

- ▶ **Sicurezza sociale** - schema di protezione obbligatorio caratterizzato da **copertura universale (esteso a tutti i cittadini) e prestazioni uguali per tutti (senza differenziazioni di accesso e di trattamento in campo sanitario e a somma fissa per quanto riguarda i trasferimenti monetari)**. Un minimo nazionale per garantire una vita dignitosa.
- ▶ **Stati Uniti** - per designare i primi schemi di assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti introdotti con il Social Security Act del 1935;
- ▶ **Nuova Zelanda** - 1938 - il primo servizio sanitario nazionale completamente fiscalizzato (gettito fiscale, non contributi sociali)
- ▶ **Rapporto Beveridge** - Seconda Guerra Mondiale - governo britannico - garanzia del reddito per la popolazione attiva e assistenza sanitaria per tutti i cittadini; minimo nazionale scollegato dai contributi versati.
- ▶ **Svezia** - 1946 - pensione popolare (Folkpension) non contributiva, a somma fissa, fruibile da tutti i cittadini con più di 65 anni, senza prova dei mezzi e indipendentemente dal loro precedente status occupazionale. Già nel 1913 aveva introdotto la pensione di vecchiaia di stampo universale.

Politiche sociali più importanti

- ▶ **Politiche pensionistiche** – rischio della vecchiaia, perdita della capacità lavorativa; rischio di invalidità; rischio di morte in presenza di familiari superstiti
- ▶ **Politiche sanitarie** - rischio di malattia e bisogni sanitari connessi
- ▶ **Politiche del lavoro** – rischio di disoccupazione;
- ▶ **Politiche di assistenza e dei servizi sociali** - perdita dell'autosufficienza personale; povertà economica; difficoltà di accesso all'abitazione; famiglia; esclusione sociale, prestazioni per le famiglie e i minori (assegni familiari, congedi parentali e indennità, servizi di conciliazione vita-lavoro, ecc.)
- ▶ **Politiche per la casa**
- ▶ **Politiche educative**
- ▶ **(Istat, noiitalia 2024) Spesa per la protezione sociale**: è definita da ESSPROS (European System of Social PROtection Statistics - Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale (franc. "SESPROS"), coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali, **come l'insieme dei costi sostenuti dagli organismi - sia pubblici, sia privati - per gli interventi finalizzati a sollevare le famiglie dall'insorgere dei seguenti rischi o bisogni (funzioni): malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia/maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale.** [https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=18&action=show&L=0#:~:text=Nel%202020%2C%20in%20Italia%2C%20la,Ue%20\(31%2C8%25\).](https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=18&action=show&L=0#:~:text=Nel%202020%2C%20in%20Italia%2C%20la,Ue%20(31%2C8%25).)

Introduzione: politiche sociali e welfare state



A – Instaurazione

- ▶ (XVII secolo – Prima guerra mondiale) Il retroterra storico del moderno welfare state è **rappresentato dalle misure di assistenza ai poveri**. Il **decollo vero e proprio del moderno stato sociale avvenne nel XIX secolo con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria**: superamento della logica di interventi occasionali, discrezionali, erogazione secondo modalità istituzionali indifferenziate e su base locale; vennero istituite prestazioni standardizzate, fondate su precisi diritti individuali e secondo modalità istituzionali specializzate, su base prevalentemente nazionale. Nei vari paesi: assicurazione obbligatoria contro le malattie, contro gli infortuni, la vecchiaia e l'invalidità.

Il primo paese a introdurre l'assicurazione obbligatoria fu **la Germania, a opera del cancelliere Bismarck (dal 1883)**.

Sostrato causale comune ai vari paesi:

Fattori cornice – la Grande trasformazione delle economie e delle società europee causata dalla Rivoluzione industriale (mercato capitalistico, forme di produzione imperniata su macchine e continue innovazioni tecniche, scambio, domanda e offerta di merci; contromovimento contro gli eccessi di mercificazione e le conseguenze sociali).

Fattori specifici – mobilitazione dei lavoratori in relazione al contesto politico-istituzionale circostante – mobilitazione operaia (assicurazione obbligatoria)

B – Consolidamento

- ▶ (nel periodo tra le due guerre mondiali) – **completato e allargato il catalogo dei rischi coperti dai vari schemi di assicurazione obbligatoria; da assicurazione dei lavoratori ad assicurazione sociale** (più rischi, più beneficiari): ampliamento degli schemi ad altri segmenti della popolazione, non soltanto lavoratori dipendenti (es., assegni familiari: titolarità del capofamiglia lavoratore, **ma** prestazioni erogate in base ai familiari inattivi).

Accanto al risarcimento in base ai contributi versati, l'idea di una protezione minima in base ai bisogni

C – Espansione

- ▶ (1945 -1975) – In tutti i paesi costante espansione e notevole miglioramento della protezione offerta dallo Stato. **Il raggio di copertura dei vari schemi assicurativi raggiunse la totalità dei cittadini. Venne abolita la prova dei mezzi.**

Nei **paesi anglo-scandinavi** si afferma il **modello universalistico di welfare (beveridgeano)**: copertura onnicomprensiva, prestazioni egualitarie, finanziato tramite gettito fiscale. **Nell'Europa continentale** si afferma il **modello occupazionale di welfare (bismarckiano)**: pluralità di schemi professionali, prestazioni differenziate, finanziato da contributi sociali.

Trentennio glorioso

D – Crisi

- ▶ (dalla metà degli anni Settanta fino almeno agli anni Ottanta del Novecento) – **inadeguatezza delle vecchie soluzioni di fronte ai nuovi problemi.**

Le precedenti premesse socio-economiche e politico istituzionali sono venute meno nel corso degli anni Settanta.

Vecchie premesse	Trasformazioni	Sfide
1. Economia in rapida crescita	Sviluppo lento o nullo	Contenimento dei costi
2. Società industriale	Società postindustriale	Ammortizzatori sociali, flessibilità, ecc.
3. Stabilità familiare e divisione di genere del lavoro	Ridefinizione dei rapporti di genere	Conciliazione tra vita professionale e riproduzione sociale
4. Strutture demografiche in relativo equilibrio	Invecchiamento della popolazione e nuove migrazioni	Contenimento dei costi pensionistici e sanitari; ammortizzatori sociali per gli immigrati
5. Aspettative morigerate e stabili	Aspettative crescenti	Ridefinizione degli standard di prestazione
6. Solidità e centralità dello stato-nazione	Internazionalizzazione economica, globalizzazione, integrazione europea	Adattamento alle nuove condizioni di "apertura"

D – Crisi

Premesse:

1. **L'economia in rapida crescita** consentiva di produrre dividendi fiscali da redistribuire sotto forma di protezione sociale → **il calo dei tassi di crescita** portò a produrre deficit e debiti pubblici
2. **Economie e società industriale** (produzione e consumo di massa; forza lavoro maschile nelle grandi fabbriche, ecc.) → **società postindustriale** imperniata sui servizi e su nuovi modi di produzione (decentramento produttivo, flessibilità dei rapporti di lavoro, ecc.)
3. **Tradizionale divisione del lavoro tra i due generi** → **crescenti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, ridefinizione dei rapporti di genere e dei diritti delle donne, instabilità di matrimoni e famiglie.**
4. **Strutture demografiche equilibrate** (rapporti tra le varie fasce di età e saldi migratori) → **declino della fertilità, invecchiamento della popolazione, crescente afflusso di immigrati 2008-2018**
5. **Aspettative morigerate e stabili dei beneficiari del welfare** → **rivoluzione delle aspettative crescenti nei confronti delle provvidenze pubbliche**
6. **Solidità e centralità dello Stato-Nazione come bacino di riferimento** → **dinamiche dell'interdipendenza e dell'integrazione sovranazionale (area europea)**

E – Riforma

- ▶ (gli anni Novanta e Duemila) – adozione di **politiche di controllo dei costi** (ad es., settore pensionistico e sanitario) e di **riforme restrittive** di molte delle tradizionali formule di prestazione.
- ▶ **Ad es.:**
 - ▶ **Settore pensioni** - è stata elevata l'età pensionabile; formula di computo delle pensioni basata perlopiù sui contributi;
 - ▶ **Settore sanitario** - contenimento dei costi (compartecipazione finanziarie degli utenti; ridefinizione restrittiva delle prestazioni a carico del servizio pubblico), etc.
 - ▶ **La maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e la ridefinizione dei rapporti di genere** hanno posto il problema di una più efficace conciliazione tra vita professionale e riproduzione sociale, richiedendo un ripensamento di molti tradizionali istituti di welfare state.
 - ▶ **Nuove povertà** - famiglie monoparentali/monogenitoriali.

E – Riforma

- ▶ (gli anni Novanta e Duemila)
- ▶ **Termini negativi** (tagli, ridimensionamento);
- ▶ **Termini neutrali** (modernizzazione, riconfigurazione, ristrutturazione, razionalizzazione)
- ▶ **Ricalibratura del welfare state** (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000) - un processo di cambiamento istituzionale caratterizzato da:
 - ▶ presenza di **vincoli esogeni ed endogeni** che condizionano le scelte dei decisori politici;
 - ▶ interdipendenza tra scelte espansive e migliorative e scelte restrittive o sottrattive;
 - ▶ spostamento dell'enfasi posta su strumenti e obiettivi delle politiche sociali (sia all'interno di una politica, sia tra le politiche)
- ▶ **Sottodimensioni della ricalibratura:**
 - **r. funzionale** (interventi volti a ribilanciare le diverse funzioni di protezione sociale, vecchiaia vs infanzia)
 - **r. distributiva** (interventi volti a ribilanciare la protezione sociale tra i diversi gruppi sociali, iper vs sottogarantiti)
 - **r. normativa** (iniziative di natura simbolica (discorsi pubblici, prese di posizione di politici, esperti, intellettuali) che orientano la trasformazione)

Introduzione: politiche sociali e welfare state

**Una panoramica
storica**

Una sesta fase?

- ▶ (globalizzazione, cambiamento tecnologico, Grande recessione della prima metà degli anni Dieci di questo secolo)

Globalizzazione – liberalizzazione del commercio internazionale e crescente integrazione dei mercati a livello globale – diminuzione della disuguaglianza fra il Nord e il Sud del mondo, ma un netto incremento delle differenze di reddito fra strati sociali **all'interno dei paesi sviluppati, ossia maggiore disuguaglianza.**

Seppur in misura meno pronunciata rispetto agli Stati Uniti, anche nei paesi dell'Unione Europea dagli anni del Duemila a oggi la disuguaglianza di reddito è aumentata: **è cresciuta la quota di reddito percepita dall'1% più ricco ed è corrispettivamente aumentato il rischio di povertà ed esclusione sociale, che ormai lambisce visibilmente anche la classe media.**

Disarticolazione della struttura sociale in termini di chance di vita: opportunità, interessi, orizzonti, connessioni.

Struttura di classe delle società avanzate in **quattro segmenti**:

1. élite di plutocrati "inglobata" (più ricchi) – avvantaggiata dalla globalizzazione
2. ceto borghese (benestanti) – posizioni di autorità nei confini nazionali
3. massa media, compresa classe operaia (lavoro dipendente, autonomo e pensione) – stagnazione o riduzione dei redditi, svantaggiata dalla globalizzazione
4. deprivati, esclusi e precari

Crisi finanziaria del 2008 – aumento tasso di disoccupazione

Aumento delle tasse e riduzione della spesa sociale

Dal 2014 una lenta attenuazione della recessione

Si può parlare allora di una **Seconda grande trasformazione**?

“Famiglie”, “modelli” o “tipi” di welfare state

- ▶ Osservato da vicino, ciascun **welfare state nazionale** presenta una combinazione “unica” di tratti caratterizzanti e fa dunque da **caso a sé: gamma e generosità delle prestazioni, condizioni di accesso, ampiezza e caratteristiche dei destinatari, modalità di finanziamento e di amministrazione.**
- ▶ Invece, secondo **una prospettiva di osservazione comparativa**, non è difficile rilevare all’interno di ciascun caso nazionale alcuni **elementi di somiglianza con altri casi**, in base ai quali individuare un numero relativamente limitato di **“famiglie”, “modelli” o “tipi” di welfare state.**
- ▶ **Ottica evolutiva** – osservare il processo di differenziazione istituzionale del welfare state europeo **durante le sue principali giunture critiche**: prima metà del XX secolo; dalla Seconda guerra mondiale agli anni Settanta.
- ▶ **Due modelli**
- ▶ **Tre regimi**
- ▶ **Quarta e Quinta Europa sociale**
- ▶ **Il modello sociale dell’Unione Europea**

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Le tipologie di welfare state

Prima metà del XX secolo

Chi vs quanto
e come
proteggere?

Due modelli

(**formato di copertura**,
ossia regole di accesso
e affiliazione ai
principali schemi di
protezione sociale, in
particolare quelli
pensionistici e sanitari)

Universalistico
Tutti i cittadini

Occupazionale
**Lavoratori con pluralità
di schemi occupazionali**
(demarcazione tra
settori produttivi e
gerarchie
occupazionali)

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Le tipologie di welfare state

Fine della Seconda guerra mondiale – anni Settanta

Chi, quanto e come
proteggere?

Tre regimi di welfare
(Esping-Andersen, 1990)

Liberale

**Conservatore-
corporativo**

Socialdemocratico

- ▶ **Tre regimi di welfare** (Esping-Andersen, 1990):

Interconnessioni tra (redistribuire risorse e opportunità)

contenuto delle politiche sociali dello Stato – mercato del lavoro – famiglia

Interessato a cogliere gli *outcomes*, gli esiti di un regime di welfare sul piano delle condizioni di vita: ***in quale misura le politiche sociali (in particolare pensioni, indennità di disoccupazione, malattia) hanno offerto ai lavoratori risorse e opportunità per contrastare la loro dipendenza dal mercato del lavoro? E sono riuscite a creare "comunità di eguali" di fronte a rischi e bisogni sociali?***

- ▶ Dimensione della *demercificazione* (indipendenza dal mercato del lavoro): il grado in cui i lavoratori possono liberamente astenersi dalla prestazione lavorativa, senza rischiare il posto di lavoro, perdite significative di reddito o in generale di benessere. Demercificazione bassa= forte dipendenza dal mercato del lavoro
- ▶ Dimensione della *destratificazione* (creare comunità di eguali): il grado in cui la conformazione delle prestazioni sociali dello Stato attutisce o annulla i differenziali di status occupazionale o di classe sociale. Destratificazione bassa= molte differenze

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Le tipologie di welfare state

I tre regimi di welfare secondo Esping-Andersen

Regime liberale

- predominanza di misure di assistenza basate sulla «prova dei mezzi» (*means-test*)
- schemi di assicurazione sociale relativamente circoscritti e con formule di prestazioni poco generose
- destinatari principali: bisognosi, «poveri», lavoratori a basso reddito
- il welfare state incoraggia il ricorso al mercato: in modo passivo (minima interferenza e regolazione, soprattutto per quanto riguarda il mercato del lavoro) o in modo attivo (incentivi per il ricorso a schemi assicurativi non statali)
- ▶ demercificazione bassa: forte dipendenza degli individui/lavoratori dal mercato
- ▶ destratificazione bassa: dualismo fra il «welfare dei poveri» e il «welfare dei ricchi»
- casi emblematici: Stati Uniti, Canada, Australia, Regno Unito.

Regime conservatore-corporativo

- predominanza di schemi assicurativi pubblici collegati alla posizione occupazionale
- formule di computo collegate ai contributi e/o alle retribuzioni
- destinatari principali: i lavoratori adulti maschi capofamiglia (*male breadwinners*)

- enfasi sulla «sussidiarietà» degli interventi pubblici: lo stato interviene solo nella misura in cui i bisogni non trovano risposta a livello individuale, familiare o di associazioni intermedie
- ▶ demercificazione media: la dipendenza dal mercato è attenuata ma non annullata
- ▶ destratificazione medio-bassa: il welfare tende a preservare le differenze di *status* e classe, nonché la segregazione di genere
- casi emblematici: Germania, Austria, Francia, Paesi Bassi.

Regime socialdemocratico

- predominanza di schemi universalistici di sicurezza sociale con alti standard di prestazione
- formule di computo: generose, ma prevalentemente a somma fissa, con finanziamento fiscale
- destinatari: tutti i cittadini
- il welfare state mira a marginalizzare l'importanza del mercato come fonte di risposta ai bisogni e ai rischi sociali
- ▶ demercificazione alta: la dipendenza dal mercato è molto attenuata
- ▶ destratificazione alta: uguaglianza di trattamento per tutti i cittadini; «tutti beneficiano, tutti dipendono, tutti si sentono in dovere di contribuire»
- casi emblematici: Svezia, Danimarca, Norvegia.

Quarta Europa sociale

Welfare dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo, Grecia)

- Caratteristiche salienti:

instaurazione e consolidamento: pluralità di schemi assicurativi occupazionali in campo pensionistico e sanitario

espansione: sistema di protezione dualistico e polarizzato - schemi di trasferimento del reddito (pensioni, indennità di disoccupazione, sussidi di povertà) **diversificati per categorie** (**più generosi** per dipendenti pubblici e lavoratori dipendenti di grandi imprese, **più modesti** per categorie periferiche e deboli, quali lavoratori precari, stagionali, autonomi, etc.)

Famiglia come ammortizzatore sociale (sostegno), relazioni solidaristiche molto strette, relazioni intergenerazionali e di parentela lungo tutto l'arco della vita.

Livelli diversi di demercificazione: alta per alcuni, bassa per altri

Destratificazione bassa. *Insiders* (titolari di spettanze forti) e *outsiders* (titolari di spettanze deboli o privi di spettanze)

Quinta Europa sociale

- ▶ **Welfare state "ibridi" dell'Europa centro-orientale** (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Romania)
- ▶ Caratteristiche salienti:
declino vecchie premesse + adesione all'Unione Europea
- Inizio Novecento:** assicurazioni sociali di impronta bismarckiana (modello occupazionale)
- Anni Cinquanta e Settanta:** mix di particolarismo e universalismo - imprese di stato come erogatori di prestazioni e servizi per i propri dipendenti; sistemi sanitari e d'istruzione a raggio universale
- Anni Novanta:** un misto di occupazionalismo e residualismo liberale - sistemi di protezione su tre pilastri – rete di sicurezza di base (safety net) filtrata dalla prova dei mezzi come contrasto alla povertà estrema; assicurazioni sociali con forme contributive; assicurazioni e servizi privati
- Ultimi anni** – componente residuale-liberale attenuata; richiesta di modelli di protezione di standard europeo

Il modello sociale dell'Unione Europea*

- ▶ **(il ruolo dell'UE nella sfera del welfare) (vs Modello sociale europeo: somiglianze distintive dei welfare state europei)**
- ▶ Nel corso degli anni l'Unione Europea ha gradualmente accresciuto il proprio ruolo nella sfera sociale, promuovendo forme sempre più intense di **armonizzazione regolativa, coordinamento e indirizzo dei sistemi nazionali**.
- ▶ **Trattato di Lisbona (2009)*** - *L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.* (art. 3 (TUE)).
- ▶ [Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato che istituisce la Comunità europea (GU C 306 del 17.12.2007); entrato in vigore il 1° dicembre 2009.]
- ▶ L'Unione europea “**sostiene e completa l'azione degli Stati membri**”, con competenze concorrenti, in particolare attraverso la definizione di prescrizioni minime e di regole che tutelino e favoriscano la libera circolazione dei lavoratori e delle persone. Azione UE: **regolamenti, direttive, soft laws, risorse finanziarie proprie, etc.**

* Unione Europea

- ▶ L'Unione europea (1 novembre 1993) è **un'unione economica e politica**, unica nel suo genere, tra **27 paesi europei**.
- ▶ L'UE che conosciamo oggi affonda le sue radici in diversi trattati firmati all'indomani della Seconda guerra mondiale. Il punto di partenza fu la promozione della cooperazione economica, sulla base del principio che gli scambi commerciali tra paesi producono un'interdipendenza economica che riduce il rischio di conflitti. **Nel 1958 fu così creata la Comunità economica europea** con l'obiettivo iniziale di intensificare la cooperazione economica tra sei paesi: Belgio, Francia, Germania Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.
- ▶ Da allora hanno aderito altri 22 paesi (mentre uno, il Regno Unito, ha abbandonato l'UE il 31 gennaio 2020). Si è formato così un enorme mercato unico (detto anche «mercato interno»), che continua a svilupparsi per realizzare appieno le sue potenzialità.
- ▶ Quella che era nata come un'unione puramente economica **è diventata nel tempo un'organizzazione attiva in numerosi settori diversi — fra i quali clima, ambiente, salute, relazioni esterne e sicurezza, giustizia e immigrazione.**
- ▶ Cuore pulsante dell'UE sono i suoi 27 Stati membri e i loro cittadini. La particolarità dell'UE è data dal fatto che **i paesi che ne fanno parte, pur rimanendo Stati sovrani e indipendenti, mettono in comune una parte della loro «sovranità» nei settori nei quali ciò apporta un valore aggiunto.**
- ▶ **Concretamente ciò significa che gli Stati membri delegano una parte dei loro poteri decisionali alle istituzioni comuni che essi hanno creato** per consentire l'adozione democratica, a livello dell'UE, di decisioni inerenti a questioni specifiche di interesse comune.

* Unione Europea



* Unione Europea

- ▶ Al processo decisionale a livello dell'UE partecipano **varie istituzioni**, in particolare:
- ▶ il **Parlamento europeo** (Bruxelles / Strasburgo / Lussemburgo), che rappresenta i cittadini dell'UE, i quali eleggono i **deputati europei** mediante elezioni dirette; prende decisioni sulle leggi europee insieme al Consiglio dell'Unione europea. Approva inoltre il bilancio dell'UE.
- ▶ il **Consiglio europeo** (Bruxelles), formato dai **capi di Stati o di governo degli Stati** membri dell'UE; definire la direzione politica generale e le priorità dell'Unione europea.
- ▶ il **Consiglio dell'Unione europea** (Bruxelles / Lussemburgo), anche denominato «Consiglio», che rappresenta i governi degli Stati membri dell'UE; Il Consiglio dell'UE è il luogo in cui i **ministri nazionali** di ciascun governo si riuniscono per adottare leggi e coordinare le politiche. I ministri si riuniscono in formazioni diverse a seconda dell'argomento da discutere. Il Consiglio dell'UE prende decisioni sulle leggi europee insieme al Parlamento europeo.
- ▶ la **Commissione europea** (Bruxelles/Lussemburgo/Rappresentanze in tutta l'UE), che rappresenta gli interessi dell'UE nel suo complesso. è il principale organo esecutivo dell'Unione. Utilizza il suo "diritto di iniziativa" per **presentare proposte di nuove leggi**, che vengono esaminate e adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea. Gestisce inoltre le politiche dell'UE (ad eccezione della Politica estera e di sicurezza comune, che è condotta dall'Alto rappresentante per la PESC, vicepresidente della Commissione europea), il bilancio dell'UE e garantisce che i Paesi applichino correttamente il diritto dell'UE. **Gli uffici di rappresentanza rappresentano la voce della Commissione in tutta l'UE. Monitorano e analizzano l'opinione pubblica del Paese ospitante, forniscono informazioni sulle politiche e sul funzionamento dell'UE e facilitano la cooperazione della Commissione con il Paese membro ospitante.** In generale, la Commissione propone nuove leggi, il Parlamento e il Consiglio le approvano.

Il modello sociale dell'Unione Europea

- ▶ **(il ruolo dell'UE nella sfera del welfare) (vs Modello sociale europeo: somiglianze distintive dei welfare state europei)**
- ▶ **Divieto di discriminare sulla base della nazionalità** in materia di occupazione (Trattato di Roma 1957)
- ▶ +
- ▶ **Lotta alla discriminazione di genere**: retribuzione e tutti gli altri aspetti del rapporto e delle condizioni di lavoro. **Principio del gender mainstreaming** (anni Novanta): integrazione esplicita della dimensione di genere in tutte le politiche dell'Unione Europea e nella valutazione del loro impatto.
- ▶ La logica della **non discriminazione in altre dimensioni**: razza, origine etniche, religione, disabilità, orientamento sessuale ed età.
- ▶ *L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, **il principio dell'uguaglianza dei cittadini**, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. (art. 9 del Tratto di Lisbona)*

Introduzione: politiche sociali e welfare state

* Il trattato di Lisbona

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/5/il-trattato-di-lisbona#:~:text=Il%20trattato%20di%20Lisbona%20riconosce,europeo%20non%20esercita%20funzioni%20legislative.>

- ▶ Il trattato che istituisce la Comunità europea viene rinominato «trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE), mentre il termine «Comunità» viene sostituito dal termine «Unione» in tutto il testo. L'Unione prende il posto della Comunità e diventa il suo successore sul piano giuridico. Il trattato di Lisbona non istituisce simboli «nazionali» per l'Unione, quali una bandiera o un inno. Sebbene differisca dal trattato costituzionale nella sua denominazione, il nuovo testo conserva la maggior parte degli obiettivi sostanziali.
- ▶ Il trattato di Lisbona chiarisce per la prima volta **le competenze dell'Unione**, suddividendole in tre categorie distinte: la **competenza esclusiva**, in base alla quale solo l'Unione può emanare leggi dell'UE, mentre gli Stati membri si limitano all'attuazione; la **competenza concorrente**, in base alla quale gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza; e la **competenza di sostegno**, in base alla quale l'UE adotta misure volte a sostenere o a integrare le politiche degli Stati membri. Attualmente, le competenze dell'Unione possono ritornare agli Stati membri nel corso di una revisione del trattato.

Il modello sociale dell'Unione Europea

- ▶ bilancio dell'UE per finanziare misure a sostegno dell'occupazione e dell'inclusione
- ▶ **Fondo sociale europeo (FSE)** - sostenere l'occupazione, soprattutto attraverso misure in favore dei giovani e dei disoccupati e lotta all'esclusione.
- ▶ **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)** - risorse per ammortizzare le espulsioni di lavoratori a seguito di chiusure o delocalizzazioni aziendali – e più in generale situazioni di grave crisi economica – riconducibili alle trasformazioni del commercio mondiale e alla liberalizzazione dei mercati.
- ▶ **Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD - Fund for European Aid to the Most Deprived)** – assistenza materiale alle persone in povertà estrema (assoluta).

Il modello sociale dell'Unione Europea

▶ altri strumenti

- ▶ **Metodo aperto di coordinamento (MAC)** – strumento giuridico non vincolante (*soft law*) volto a favorire la convergenza verso obiettivi comuni.
- ▶ Nato per l'occupazione (Trattato di Amsterdam, 1997), è stato esteso anche ai settori della protezione sociale (in particolare la lotta all'esclusione), dell'istruzione, delle politiche giovanili e della formazione professionale.

▶ **Elementi:**

1. Identificazione e definizione di **obiettivi** da raggiungere, formalmente adottati dal Consiglio;
2. **Strumenti di monitoraggio** definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida);
3. **Benchmarking**, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati di ciascun paese e lo scambio delle migliori pratiche (procedura monitorata dalla Commissione);
4. Formulazione di **piani nazionali annuali**, valutati dalla Commissione anche tramite specifiche raccomandazioni.

Il modello sociale dell'Unione Europea

- ▶ altri strumenti
- ▶ **Metodo aperto di coordinamento (MAC)** – strumento giuridico non vincolante (*soft law*) volto a favorire la convergenza verso obiettivi comuni.

Esempio:

Strategia di Lisbona (2001-2010) (Consiglio europeo) incentrata sulla promozione dell'occupazione, sull'innalzamento del capitale umano e sulla lotta all'esclusione.

Strategia Europa 2020 – semestre europeo (istituito nel 2010) - un ciclo annuale di coordinamento dell'intera gamma di politiche economiche e di bilancio.

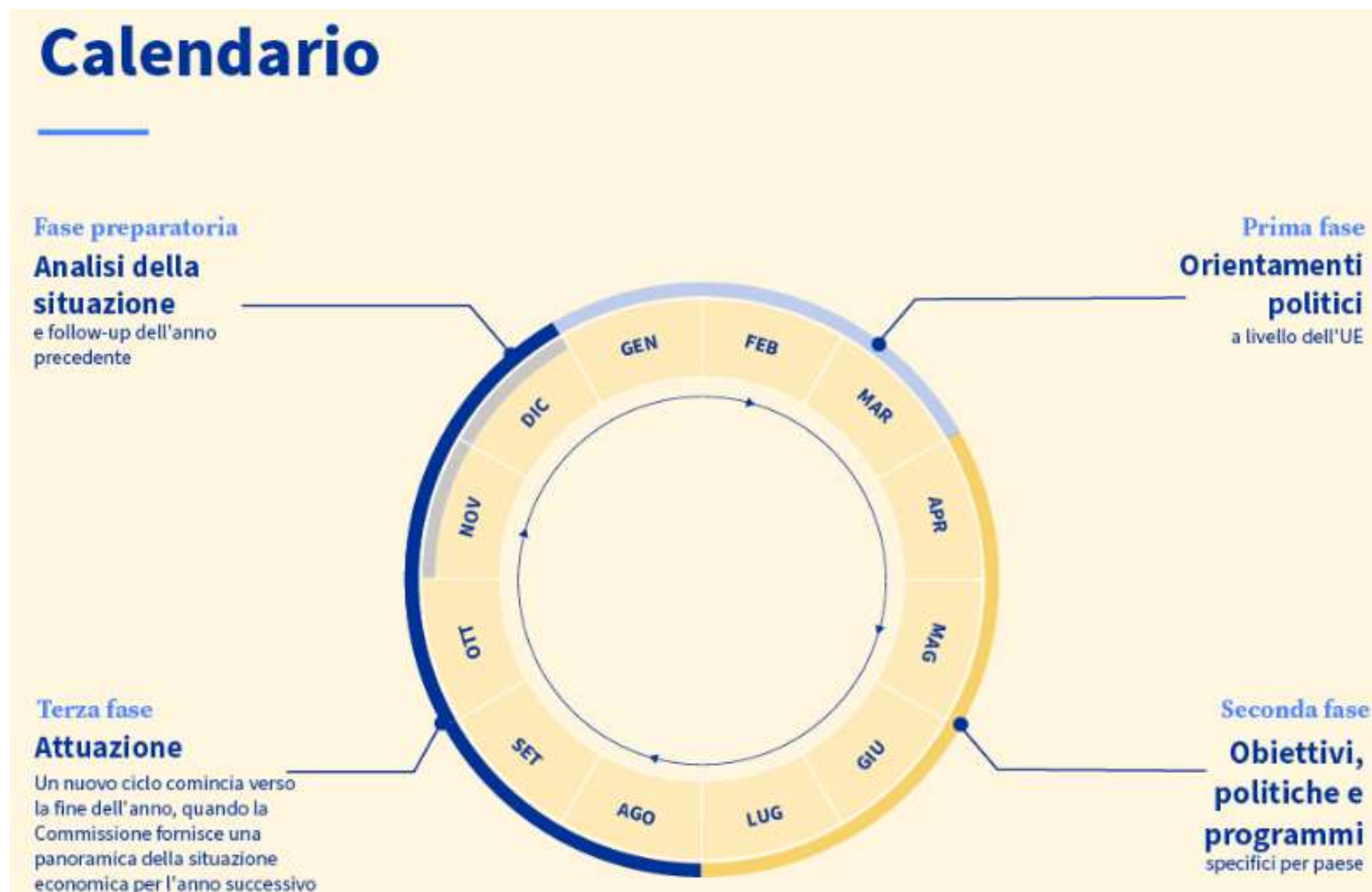
Nell'ambito del semestre, ogni primavera ciascun paese membro è tenuto a illustrare (all'interno del proprio Piano nazionale di riforma) obiettivi e risultati delle misure riguardanti il mercato del lavoro e del welfare, rispettando le "raccomandazioni specifiche per paese" formulate dall'Unione Europea nel mese di giugno dell'anno precedente. Nel mese di dicembre la Commissione pubblica invece la propria *Analisi annuale della crescita*.

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Le tipologie di welfare state

Per approfondimenti:

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/european-semester/>



Il modello sociale dell'Unione Europea

▶ altri strumenti

- ▶ Il **Metodo aperto di coordinamento (MAC)** è stato un efficace strumento per **riorientare i contenuti e gli approcci (3) di policy** verso nuovi obiettivi:

1. **flexicurity** – adattare il mercato del lavoro alle nuove dinamiche competitive globali, tramite **contratti di lavoro flessibili, rafforzamento delle tutele monetarie, servizi per l'impiego per i disoccupati**;
2. obiettivo **inclusione attiva** – riformare i sistemi pubblici di **assistenza** in modo da ampliare la loro copertura ed efficacia (garanzia di un reddito minimo) e insieme **affiancare ai trasferimenti monetari un sistema di programmi personalizzati per l'inserimento lavorativo, formativo e sociale**;
3. Paradigma **dell'investimento sociale** – accrescimento del capitale umano e delle opportunità sin dalle primissime fasi del ciclo di vita, in modo da **"capacitare"** le persone **a far fronte a rischi e bisogni delle varie transizioni** (dalla scuola al lavoro, da un posto all'altro, la formazione di una nuova famiglia, l'arrivo dei figli, etc.)

- ▶ **Esempi: schema garanzia giovani (inserimento lavorativo tramite servizi per l'impiego); Pilastro europeo dei diritti sociali (2017)**

Il modello sociale dell'Unione Europea

► **altri strumenti:**

https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Il pilastro fornisce un quadro di riferimento – basato sul diritto dell'Unione Europea – per promuovere la convergenza «verso l'alto» dei sistemi nazionali di protezione sociale. Si compone di 20 principi e diritti, raggruppati in tre aree:

- Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;

- Condizioni di lavoro eque;
- Protezione sociale adeguata e sostenibile.

In ciascuna delle tre aree l'Unione Europea potrà proporre iniziative legislative, raccomandazioni e comunicazioni. Potrà anche mettere a disposizione risorse finanziarie per la realizzazione dei principi tramite i propri fondi strutturali. Vi sarà inoltre un quadro di valutazione dei principali indicatori occupazionali e sociali.

Introduzione_Parte 2

Le politiche sociali e il welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

Pieroni, Dal Pra Ponticelli (2005). *Introduzione al servizio sociale*, Carocci Faber.

Prima → Associazioni di mutuo soccorso che riuniscono gruppi di lavoratori, basandosi sul “**principio della comunione dei rischi**” fra tutti i partecipanti: sulla base del pagamento di **contributi** da parte dei lavoratori si provvedeva all'erogazione di prestazioni a quanti - tra loro - si trovassero in condizioni di bisogno a causa di malattia, infortunio, invalidità, pensioni ai soci.

Le prime “**assicurazioni sociali pubbliche**” ricalcarono il modello delle società di mutuo soccorso per quanto riguarda i rischi derivanti dal lavoro.

In Italia la nascita del Sistema di Previdenza Sociale si ebbe negli anni 1880 – Prima Guerra mondiale: questo ritardo italiano fu determinato da vari fattori

- ▶ ritardo nel processo di industrializzazione
- ▶ ritardo nella comparsa dei mutamenti sociali connessi al processo di industrializzazione
- ▶ unificazione politica in Stato nazione nel 1870
- ▶ classe dirigente post-unificazione intraprese con ritardo la via delle riforme strutturali
- ▶ ruolo “frenante” della Chiesa cattolica che non voleva perdere le proprie strutture deputate all'assistenza (istituzioni di beneficenza: ospedali, orfanotrofi, collegi, ecc.).

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

- ▶ Dopo l'Unificazione si affermò “**l'ideologia della beneficenza legale**”: interventi assistenziali che avrebbero dovuto **sostituire con l'intervento pubblico quello della Chiesa**, finanziati mediante l'imposizione fiscale, ma senza che le classi dirigenti avessero mai progettato un intervento o una riorganizzazione complessiva della miriade di istituzioni di beneficenza, Opere Pie, ricoveri, ecc..
- ▶ In sintesi e dopo qualche decennio, la struttura della beneficenza legale era così delineata:
 - a. in prima istanza** - il soccorso alla persona bisognosa attraverso le **istituzioni di beneficenza**
 - b. in seconda istanza**, le **congregazioni di carità** (ente in cui riunire i beni destinati ai poveri e loro tutela)
 - c. in terza istanza** subentra il **Comune** - domicilio di soccorso (tempo di dimora del cittadino indigente)
 - d. infine** - in ultima istanza - era chiamato lo **Stato** a farsene carico.

Nel percorso di sviluppo:

Legge Crispi (legge n. 6972 del 17 luglio 1890) parziale laicizzazione delle Opere Pie (**personalità giuridica pubblica** → nel 1923 IPAB - Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, enti autonomi dotati di riconoscimento pubblico e governati da amministratori).

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia



Dal 1919 ai primi anni settanta si registrò una progressiva creazione di enti amministrativi per l'assistenza con una notevole **incentivazione del sistema dell'assistenza specifica, riservata cioè a determinate categorie di persone.**

anni 50-60

- ▶ Il contesto era quello della **fine della Seconda Guerra mondiale** quando il Paese si trovò a dover affrontare **problemi gravissimi** di vario tipo:
 - ▶ politico
 - ▶ economico
 - ▶ sociale
- ▶ le **immense distruzioni** avevano impoverito il paese, riducendo le sue già scarse fonti di ricchezza e le sue capacità produttive, specialmente al **Centro-Sud**:
 - ▶ riduzione notevole della produzione agricola, della produzione industriale, della infrastrutture, del patrimonio abitativo, del costo della vita, della dieta pro-capite, dell'occupazione, dei risparmi, del tessuto sociale, dell'agio, della aggregazione familiare, della stabilità (devianza, prostituzione, ecc.).
- ▶ **UNRRA - United Nations Relief and Rehabilitation Administration** - aiuti dagli alleati alle popolazioni dei territori liberati (in Italia 1944 -1946)



Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

- ▶ 1948 - **Carta Costituzionale** in Italia:
 - a. **basi per un moderno sistema di sicurezza sociale: diritto all'assistenza sociale**
 - b. ritrovata libertà e democrazia: libertà civili, sociali, politiche e religiose
 - c. speranze di cambiamento
 - d. restauro materiale, economico, morale, civile, valoriale, culturale, sociale,
 - e. del vivere civile, della redistribuzione dei redditi in favore delle classi meno abbienti, del riconoscimento dei diritti (e dei doveri) civili, politici, sociali, della minore disuguaglianza (e discriminazione), della conciliazione
 - f. della difficile convivenza ideologica e sostanziale tra libertà civili, politiche e i principi della solidarietà sociale e dell'assistenza sociale
 - g. della difficile convivenza ideologica e sostanziale tra ideologie liberali e liberiste e di ispirazione cattolica e quelle di matrice marxista



Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

- ▶ 1948 - **Carta Costituzionale** in Italia:
 - a. prevede il più ampio principio del **decentramento amministrativo**: indica il trasferimento di funzioni e responsabilità delle funzioni pubbliche **dal governo centrale ad organi periferici (Regioni e Comuni)** (si riferisce come opposto al processo contrario di accentramento amministrativo di funzioni e responsabilità della funzione pubblica)
 - b. il **principio di sussidiarietà** - se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione e può quindi essere visto sotto un duplice aspetto:
 - 1. **verticale**: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e ai bisogni del territorio
 - 2. **orizzontale**: il cittadino, sia come singolo, sia come corpi intermedi (formazioni sociali che, in particolari settori o luoghi della società civile, si pongono in posizione "intermedia" tra privato e pubblico), avendo la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che
- ▶ 53 incidono sulle realtà sociali



Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

Convegno di Tremezzo (Como) **1946**: dal 16 settembre al 6 ottobre 1946 a Tremezzo sul Lago di Como si riunirono **55 studiosi e politici**, italiani e stranieri, con lo scopo di articolare un dibattito - approfondito - sui problemi del dopoguerra, sulle sfide poste per la ricostruzione del paese (fisica, morale, sociale, politica) verso la democrazia (passaggio epocale di uscita dal ventennio della dittatura e dalla monarchia, verso la configurazione repubblicana) e **sul contributo che l'assistenza sociale avrebbe potuto dare alla ricostruzione democratica del paese.**

Nello stesso si affermò:

- 1. superamento dell'assistenza come beneficenza**
- 2. formazione universitaria per l'assistente sociale**
- 3. scuole finalizzate alla formazione dell'assistente sociale**

Assistente sociale:

colui che deve essere l'artefice della grande opera di risanamento sociale
(Amos Chiabov, 1946)

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia



- ▶ **nel decennio 1955-65** l'Italia compì **importanti progressi economici**, col conseguente (ma disomogeneo) superamento della situazione di povertà causata dalle Guerre, **seppur lo sviluppo sociale non procedette di pari passo con quello economico** e - soprattutto - il sistema assistenziale non venne riformato, seppur inadeguato rispetto al dettato Costituzionale:
 - a. assistenza generica** - numerosissime istituzioni di beneficenza - lo Stato si riservava il compito di mera integrazione e coordinamento della beneficenza privata
 - b. assistenza specifica** - numerosissimi (40.000) enti pubblici, molti dei quali ereditati dal fascismo, con sovrapposizione di competenze
 - i. enti territoriali - *Regioni, Province, Comuni*
 - ii. enti pubblici nazionali - ENAOLI, ONMI, ONOG
 - iii. altri enti pubblici - ECA
- ▶ **tutti questi enti agivano su un piano di ampia discrezionalità, in quanto la possibilità (vs diritto) di ottenere assistenza era subordinata al possesso di requisiti giuridico-formali che il beneficiario doveva dimostrare (non bisogno, ma appartenenza a una certa categoria giuridica: ciechi; invalidi; orfani, etc.)**

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

fine anni 60 e fine anni 70

- **Istituzione delle Regioni a Statuto ordinario** (1970) consentirà il riordino dell'assistenza pubblica: lo Stato trasferiva le funzioni amministrative, anche se si trattava di un trasferimento parziale:
 - una prima svolta nella ripartizione delle funzioni si è avuta con la legge n.59 del 1997, ossia la cosiddetta "**legge Bassanini**", che prevedeva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni, anche per quanto riguarda la cura e la promozione dello sviluppo delle rispettive comunità e non solo per le materie in cui aveva competenza legislativa.
- Una regione italiana a statuto speciale è una regione italiana che gode di particolari forme e condizioni di autonomia: cinque regioni italiane sono chiamate a statuto speciale - Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige (in realtà costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano).
- piccolo approfondimento: la Sicilia (ufficialmente denominata Regione Siciliana) ebbe il suo statuto speciale con r.d.lgs. 455, **15 maggio 1946**, dunque **prima dello stesso referendum istituzionale** del 2 giugno 1946 oltre che della Costituzione della Repubblica.

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

fine anni 60 e fine anni 70

sessantotto!!!

- Alla fine degli anni '60 in Italia (ma non solo...) vi fu un periodo di **grande fermento**, di idee nuove che vennero portate avanti e sostenute nel cosiddetto "autunno caldo" dai seguenti grandi movimenti di massa socialmente eterogenei
 - a. lotte **studentesche**
 - b. scioperi e manifestazioni **operaie**
 - c. rivendicazioni del movimento **femminista**
 - d. proteste dei cosiddetti **pacifisti**
 - e. movimento degli **intellettuali**
 - f. rivendicazioni dei gruppi **minoritari**
 - g. dibattito contro le **marginalizzazioni** e le segregazioni
 - h. contro la **settorializzazione** e categorizzazione delle prestazioni
 - i. contro il **centralismo** degli enti di assistenza
- che - formatisi spesso per aggregazione spontanea - interessarono quasi tutti gli Stati del mondo, con la loro forte carica di contestazione contro gli apparati di potere dominanti e le loro ideologie.

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

fine anni 60 e fine anni 70

■ **D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616**

a. proseguì il processo di trasferimento delle competenze e funzioni amministrative alle Regioni, Province, Comuni nelle materie elencate dall'art. 117 Costituzione: la norma individua le materie di **competenza esclusiva** dello Stato, quelle di **competenza concorrente** e la disciplina della **competenza residuale** delle Regioni per tutte le materie non riservate alla potestà legislativa dello Stato.

b. 4 settori organici, tra i quali i Servizi sociali

1. polizia locale, urbana e rurale
2. beneficenza pubblica
3. assistenza sanitaria e ospedaliera
4. istruzione artigiana e professionale
5. assistenza scolastica
6. musei e biblioteche di EE.LL.

C. soppressione IPAB, ECA

d. Sistema Territoriale (EE.LL) Organico Universalistico Integrato

e. Il Comune: unico centro di erogazione e gestione dei nuovi servizi

Superamento di un quadro assistenziale verticistico, frammentario e settoriale.



Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

- **Legge 23 dicembre 1978, n. 833** - prima legge di riforma sanitaria che **istituì il S.S.N. - Servizio sanitario Nazionale** (il sistema sanitario fascista continuò a funzionare regolarmente fino all'istituzione del S.S.N. che riorganizzò l'assistenza sanitaria su base territoriale tramite le U.S.L. - Unità Sanitarie Locali (poi divenute A.S.L. - Aziende Sanitarie Locali) e A.S.P. - Azienda Sanitaria Provinciale)
 - a. soppressione delle "Mutue" (categorie specifiche)** [I.N.A.M. - Istituto Nazionale per l'Assistenza contro le Malattie, I.N.A.I.L. - Istituto Nazionale per l'Assistenza contro gli Infortuni sul Lavoro, I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (che forniva anche assistenza sanitaria)]
 - b.** il S.S.N. era costituito da "l'insieme di organi, strutture, funzioni e attività destinate alla tutela della salute fisica e psichica di **tutti i cittadini, senza alcuna distinzione**"
 - C. il S.S.N. era articolato su 3 livelli**
 - i. Stato** - programmazione nazionale - Piano Sanitario Nazionale
 - ii. Regioni** - programmazione regionale e norme per l'organizzazione sul territorio (USL)
 - iii.** Enti territoriali, in particolare **EE.LL.** (Enti Locali) ossia i **Comuni** - unico responsabile istituzionale della tutela della salute (sovranità popolare, comitati di gestione USL)
 - d. USL - articolate in Distretti socio-sanitari, presidi ospedalieri, servizi specialistici** anche con l'impiego dell'assistente sociale per i problemi sanitari con rilevanza sociale (malattia mentale, handicap, dipendenze, anziani non autosufficienti, tutela maternità e infanzia)

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

anni 80 e anni 90

- le regioni ebbero un livello di sviluppo dei servizi sanitari e sociali differente fra zone e zone: configurazione a **macchia di leopardo**, **crisi riconducibile a 3 ambiti**:
 - 1. politico** - malessere crescente per un sistema sempre più basato su logiche clientelari, corruzione, voto di scambio, sprechi (crollo della 1ª Repubblica)
 - 2. sociale** - fenomeni di povertà e marginalità sociale, bisogni sociali sempre più complessi, nuovi e tradizionali
 - 3. economico** - alto livello dei costi del SSN, debito pubblico ingestibile
- **freno** per il sistema universalistico
- **partecipazione economica - ticket** (1986) con istituzione delle fasce di reddito
- introduzione (Riforma) della **logica "aziendalistica" nel SSN**

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

anni 80 e anni 90

■ **Legge n. 142/1990** - conferì al Comune ampia autonomia finanziaria e politica:

a. titolarità in materia di servizi sociali (gestione diretta o indiretta: concessione a terzi)

b. in alternativa delega alle ASL

c. da USL (struttura operativa dei Comuni) **a ASL** (dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica), con figura del Direttore Generale (nomina regionale)

d. iato tra Comuni (sistema dei servizi sociali), che ritireranno la delega (...) **e ASL** (sistema sanitario), **che potrà essere ricomposto (successivamente) attraverso**

i. Piano di zona

ii. Distretto socio-sanitario

Introduzione: politiche sociali e welfare state

Nascita e trasformazioni del welfare state in Italia

■ Legge n. 328/2000 - *Legge Quadro per le realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali*:

- a. (inizialmente) ritenuto come lo strumento che avrebbe consentito il superamento della condizione di marginalità del settore dei Servizi sociali, rispetto ai settori "forti" della Sanità e della Previdenza
- b. (inizialmente) ritenuto come lo strumento che avrebbe consentito il superamento della marginalità dell'Assistente Sociale

■ gli entusiasmi - tuttavia - hanno presto lasciato il posto allo sconcerto:

a. 18 ottobre 2001 - legge costituzionale n.3 (modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione) che rivide la distinzione delle competenze legislative fra Stato - Regioni - Comuni, invertendo il precedente criterio

I. assistenza sanitaria - legislazione concorrente (Stato e Regioni)

II. servizio sociale - legislazione esclusiva delle Regioni

Viene meno il superamento delle differenze nell'offerta e nella qualità dei servizi fra le varie aree del Paese.

Il welfare state italiano

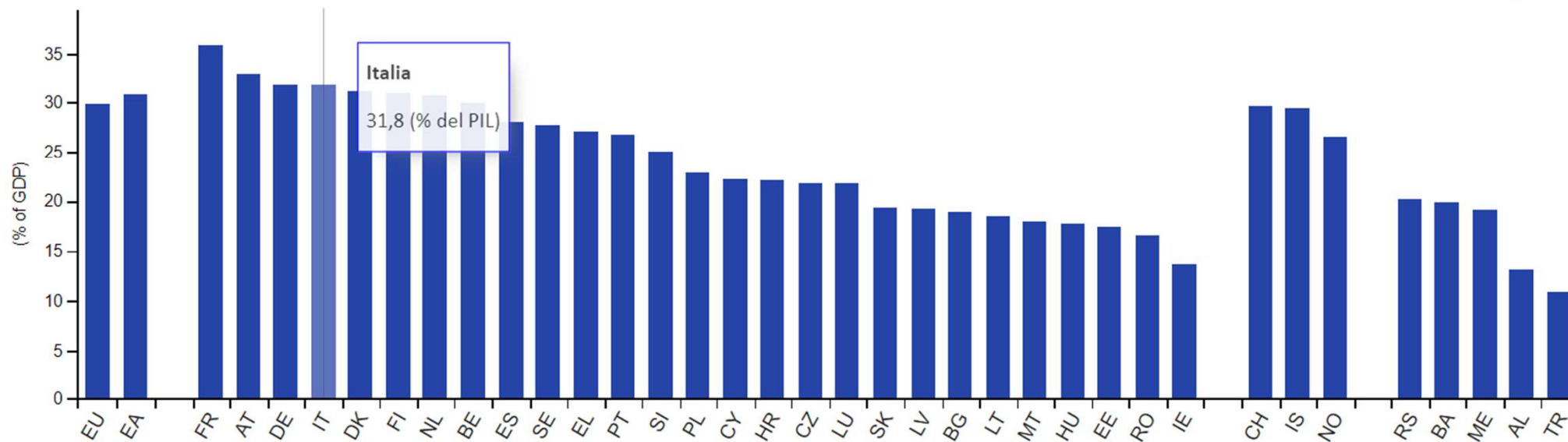
- ▶ **L'Italia** spende per la protezione sociale una quota di PIL **un po' più alta della media UE**. Dal punto di vista delle sue dimensioni aggregate, il welfare state del nostro paese non appare dunque deviante rispetto agli standard europei. **La particolarità italiana sta nella composizione interna della spesa.**
- ▶ **Distorsione funzionale:** tra le diverse funzioni
- ▶ **Distorsione distributiva:** all'interno delle varie funzioni, tra le diverse categorie occupazionali

Introduzione: politiche sociali e welfare state

*Eurostat:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview

Spesa per la protezione sociale, 2021



UE, EA, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lituania, Slovenia, Svezia, Montenegro e Albania: dati provvisori.

Fonte: Eurostat (codice dati online: spr_exp_sum)

eurostat

Questo articolo analizza le recenti ^[1] statistiche sulla **protezione sociale** nell'Unione europea (UE). Queste comprendono interventi di enti pubblici o privati volti ad alleviare le famiglie e gli individui dal peso di una serie definita di rischi o bisogni, a condizione che non vi sia né un accordo reciproco simultaneo né un accordo individuale. I rischi e i bisogni più comuni sono quelli associati a malattia/assistenza sanitaria; invalidità e disabilità; vecchiaia; responsabilità genitoriali; perdita del coniuge o di un genitore; **disoccupazione**; alloggio ed esclusione sociale.

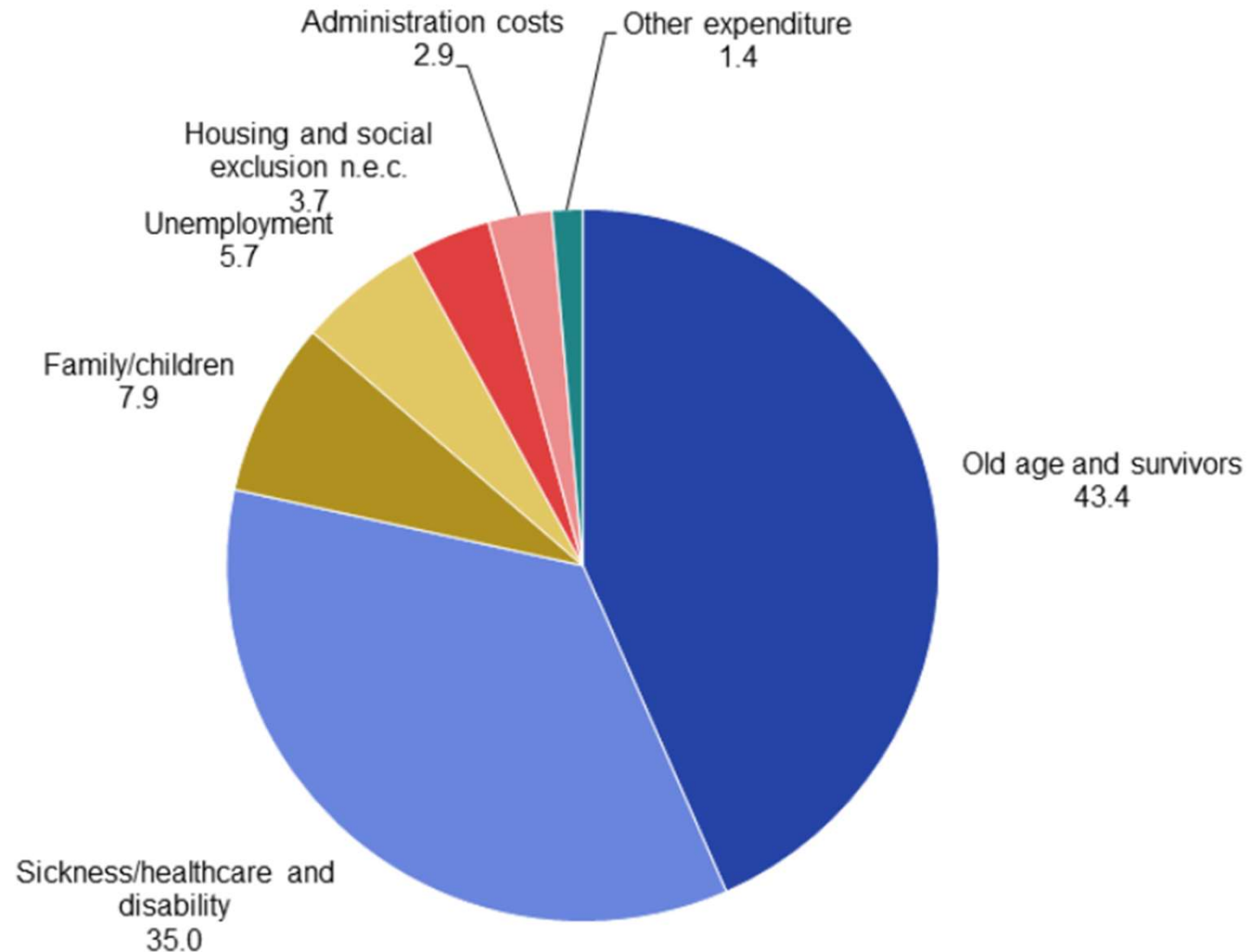
Introduzione: politiche sociali e welfare state

*Eurostat:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview#Analysis_of_the_structure_of_social_protection_expenditure

Structure of social protection expenditure, EU, 2021

(% of total expenditure)



Il welfare state italiano

Distorsione funzionale

	FAMIGLIA/ MINORI	DISOCCUPAZIONE	MALATTIA E DISABILITÀ	VECCHIAIA E SUPERSTITI	ABITAZIONI ED ESCLUSIONE SOCIALE
UE-15	8,5	5,6	36,6	45,2	4,1
Germania	11,2	4,4	41,8	39,7	2,8
Spagna	5,5	12,4	34,3	46,3	1,5
Francia	8,0	6,2	34,9	45,5	5,4
<i>Italia</i>	4,7	5,8	29,8	58,9	0,8
Svezia	10,4	4,9	37,8	43,6	4,1
Regno Unito	11,0	2,0	37,3	42,2	7,9

Fonte: Nostra rielaborazione dal database di EUROSTAT.

Introduzione: politiche sociali e welfare state

* Istat, noiitalia 2024

Spesa per la protezione sociale: è definita dal Sespros, coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali, come **l'insieme dei costi sostenuti dagli organismi, sia pubblici sia privati, per gli interventi finalizzati a sollevare le famiglie dall'insorgere dei seguenti rischi o bisogni (funzioni):** malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia/maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale.

La spesa per **prestazioni sociali** è destinata (80,9%):

- per il 47,9%, alla **funzione vecchiaia**,
- per il 22,9% alla **funzione malattia**
- per il 10,1% alle due funzioni congiunte, **disoccupazione** e altra **esclusione sociale** non altrove classificata.

(invalidità; superstiti; famiglia/maternità e infanzia; abitazione= 19,1%)

Funzione malattia: secondo la definizione del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros), si intendono le spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche (AP) e dai datori di lavoro per **la salvaguardia del reddito del lavoratore durante le temporanee assenze da lavoro, per malattia o infortunio**. Vi rientra, **inoltre, l'assistenza sanitaria**, erogata direttamente dalle AP o da esse acquistata da soggetti privati in convenzione, volta a mantenere, ripristinare o migliorare la salute delle persone protette.

Funzione vecchiaia: secondo la definizione del Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale (ingl. "ESSPROS") adottato da EUROSTAT (Sespros), comprende **le prestazioni erogate contro i rischi legati alla vecchiaia**, ad esempio: perdita di reddito (pensioni), reddito inadeguato (pensione sociale), perdita di indipendenza nell'esecuzione dei lavori quotidiani, ecc.



Il welfare state italiano

- **All'interno delle varie funzioni di spesa**, compresa quella pensionistica, vi è **un netto divario di protezione (accesso alle prestazioni e loro generosità) fra le diverse categorie occupazionali. DOPPIA DISTORSIONE**

		DISTORSIONE FUNZIONALE	
		VECCHIAIA E SUPERSTITI	ALTRI RISCHI
DISTORSIONE DISTRIBUTIVA	GARANTITI Dipendenti PA e grandi imprese	++++	+++
	SEMIGARANTITI Lavoratori dipendenti, autonomi e atipici	++	+
	NON GARANTITI Lavoratori economia sommersa	+	-

Il welfare state italiano

► Cause

Prima Repubblica (1948 – 1992) – partitocrazia distributiva (cattura del consenso)

► Conseguenze

- Il modello italiano di stato sociale ha dato origine a crescenti problemi sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità: sia all'interno delle generazioni (divari categoriali) sia fra diverse generazioni (asimmetria tra la protezione dei rischi tipici dell'età anziana e quelli tipici delle altre fasi del ciclo di vita).
- **Circolo vizioso:**
 - Mancanza di opportunità per i giovani (mercato del lavoro, autonomia, unione e riproduzione)
 - Famiglia: ammortizzatore sociale
 - Famiglia: trappola

Il welfare state italiano

► Dagli anni Novanta

- Riforme un po' in tutti i comparti di spesa, con tendenza "ricalibrativa"
- La radice del malfunzionamento è individuata nella doppia distorsione.
- **Commissione Onofri 1997**: nominata per valutare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale

Obiettivi: **da un lato** la riduzione delle risorse destinate ad assicurare, tramite la previdenza pubblica, alle classi di reddito medie un reddito simile sul lavoro e in pensione (il rischio economico della vecchiaia ipertutelato) per impiegarle nella tutela del rischio economico reddito/occupazione, ora sottotutelato. **Dall'altro**, si dovrà attenuare la generosità di alcune prestazioni oggi previste per l'occupazione "standard" e accrescere (o introdurre ex novo) la protezione per le categorie sociali oggettivamente più deboli (CACMSS 1997, 11).

- Tutti i settori analizzati dalla Commissione Onofri sono stati oggetto di cambiamenti: almeno sulla carta, il profilo del welfare all'italiana è diventato gradualmente un po' più europeo.

Il welfare state italiano

- ▶ **Crisi del 2008 (vincolo esterno)**
- ▶ **Fine 2011** - riforma delle pensioni per la correzione di numerose anomalie distributive ancora esistenti
- ▶ **Riforma Fornero**: ricalibratura sottrattiva (cancellazione o diminuzione delle spettanze) in campo pensionistico
- ▶ Molto resta tuttavia da fare in termini di miglioramento e di rafforzamento della protezione sociale nei confronti di rischi e bisogni ancora scoperti.

	PENSIONI	LAVORO	FAMIGLIA/ASSISTENZA
1990-1999	1992: riforma Amato 1993: riforma Ciampi 1995: riforma Dini 1997: riforma Prodi	1991: indennità di mobilità 1997: pacchetto Treu	1998: reddito minimo di inserimento (sperimentale) 1999: assegno al terzo figlio
2000-2019	2004: riforma Maroni 2007: riforma Damiano 2009: riforma Sacconi 2011: riforma Fornero 2014: riforma Poletti-Renzi 2018: riforma Di Maio-Salvini	2000: innalzamento indennità 2003: riforma Biagi 2005: innalzamento indennità 2007: innalzamento indennità 2009: CIG in deroga 2012: riforma Fornero 2014: Jobs Act 2018: legge «dignità» (contratti a termine)	2000: riforma dell'assistenza; riforma congedi parentali 2007: piano nidi e fondo non-autosufficienza 2008: carta acquisti 2012: piano nazionale per la famiglia 2017: reddito di inclusione 2018: reddito di cittadinanza