

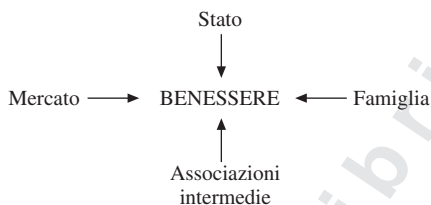
Sommario: 1. Concetti fondamentali. - 2. Le politiche di protezione. - 3. Quadro storico. - 4. Tipologie. - 5. Le politiche sociali in Italia.

La **politica pubblica** può orientarsi per l'**azione** o per l'**inazione** di fronte alle questioni che premono nell'amministrazione della collettività. Se l'orientamento è per l'**azione** è necessario indagare **come, perché e con quali effetti** un sistema politico agisce. Questa indagine costituisce l'analisi delle **politiche pubbliche**. All'interno di tale analisi, se si restringe il campo ai problemi e agli obiettivi che riguardano il **benessere** (in inglese: *welfare*) dei cittadini, si ha l'indagine delle **politiche sociali**.

1. CONCETTI FONDAMENTALI

Le politiche sociali riguardano le condizioni di vita degli individui nelle vari fasi e relativamente a vari aspetti della loro esistenza. La **cittadinanza sociale** stabilisce norme, standard e regole rispetto alla distribuzione delle risorse e alle opportunità che lo Stato deve garantire ai cittadini. Oltre ai diritti civili e politici, quindi, ogni cittadino ha anche dei **diritti-spettanze** relativi alla previdenza, alla sanità e al lavoro. Lo Stato può distribuire direttamente tali servizi e garanzie, ma anche regolare indirettamente le operazioni di simile valenza sociale erogate da privati (per esempio la famiglia o i datori di lavoro). Il fine fondamentale delle politiche sociali è garantire e promuovere la **coesione sociale**, ovvero l'inclusione di tutti i cittadini in uno standard comune di risorse e opportunità. Le politiche sociali possono essere caratterizzate attraverso tre nozioni fondamentali: **benessere, rischio** e **bisogno**. Il benessere dei cittadini è il fine a cui tendono, il rischio e il bisogno sono i problemi a cui devono far fronte. Gli strumenti di cui si serve lo **Stato** sono le risorse connesse al **mercato**, alla **famiglia** e alle **associazioni intermedie** (per esempio il volontariato). Questi quattro soggetti con-

corrono al benessere dei cittadini e offrono **protezione sociale** rispetto a rischi e bisogni; le relazioni formali e informali tra questi quattro soggetti costituiscono il «**regime di welfare**» e lo Stato svolge tra essi un ruolo predominante in quanto contenitore e regolatore di tutti i processi. La figura che si ottiene unendo i quattro poli viene detta «**diamante del welfare**»:



Il compito dello Stato sociale è **fornire servizi e garantire diritti** considerati essenziali per un tenore di vita accettabile. Rientrano tra questi servizi/diritti l'assistenza sanitaria e della vecchiaia, l'istruzione pubblica, il lavoro, la cultura, la difesa dell'ambiente, la garanzia abitativa e così via. Ci occuperemo qui delle quattro principali politiche sociali in ordine di peso economico decrescente:

- le politiche **pensionistiche** (come garanzia di sicurezza economica dopo l'uscita dal lavoro);
- le politiche **sanitarie** (rispetto ai rischi e ai bisogni connessi alla malattia);
- le politiche del **lavoro** (contrasto della disoccupazione);
- le politiche di **assistenza sociale** (riguardo un insieme di possibili rischi e bisogni a tutela di cittadini deboli o in situazioni precarie).

Rientrano nell'ambito delle politiche sociali anche le politiche per la casa e le politiche educative, riconducibili agli ambiti delle politiche sul lavoro e di assistenza sociale. Nei paesi dell'**OCSE** («Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico», costituita nel 1961 con lo scopo di promuovere politiche volte a realizzare una sana crescita economica e un'espansione del commercio su base multilaterale, comprende attualmente 30 paesi membri che si confrontano in numerosi comitati e gruppi di lavoro) la spesa per le politiche sociali è la più rilevante nel bilancio pubblico nazionale. Spesso, l'insieme delle politiche sociali è indicato con le espressioni «**welfare state**» (stato del benessere) o «**stato sociale**».



Che cosa è il welfare state?

Si indica con tale espressione un insieme di politiche pubbliche regolate dallo Stato volte al benessere dei cittadini e a fornire protezione rispetto ai rischi e ai bisogni attraverso l'assistenza, l'assicurazione e la sicurezza sociale. Esso è causa ed effetto di cambiamenti sociali: causa in quanto è connesso al processo di modernizzazione delle politiche economiche, sociali e politico-istituzionali; effetto in quanto ha interessato i paesi europei dal XIX secolo come risposta al cambiamento dei modelli politici e sociali. Il welfare state stabilisce diritti sociali (come fine) e doveri di contribuzione finanziaria (che forniscono il mezzo).

2. LE POLITICHE DI PROTEZIONE

I tre principali modelli di protezione sociale, attuati dallo Stato per far fronte a rischi e bisogni dei cittadini, sono: l'**assistenza**, l'**assicurazione** e la **sicurezza sociale**. Per ognuno di questi modelli bisogna stabilire il tipo di **copertura** (cioè a quali e quanti cittadini è rivolta), il tipo di **prestazioni** offerte, e la **fonte finanziaria** che fornisce allo Stato le risorse per attuare quella determinata politica di protezione.

A) L'assistenza

Di **assistenza** statale si inizia a parlare già nel XVII secolo, con le leggi sui poveri (*Poor Laws*) emanate in Inghilterra. Queste prime leggi, per la verità, avevano un carattere repressivo, che è andato poi diminuendo progressivamente. Ciò che si intende con assistenza pubblica o sociale è l'insieme di **interventi di sostegno** mirati in risposta a determinati **bisogni individuali** o a **categorie determinate e circoscritte di bisognosi**. Questo modello di protezione, che comprende le politiche per la famiglia e l'abitazione, rappresenta un settore importante del welfare state e rispetto alle altre politiche di protezione (assicurazione e sicurezza sociale) è caratterizzato da una maggiore **discrezionalità**, poiché la valutazione del bisogno e del disagio in questo caso avviene spesso rispetto al singolo caso (microvalutazione). Si tratta dunque di una forma di **protezione selettiva**, e i diritti sociali vengono definiti in questo ambito «**diritti sociali individualizzati**». Il mezzo per effettuare la valutazione e selezione dei casi in cui intervenire è la **prova dei mezzi** (*means-test*), ovvero una verifica del bisogno effettivo individuale (rispetto all'abitazione, all'autosufficienza personale, ecc.) e dell'insufficienza delle risorse individuali o familiari per affrontarlo (pertanto l'assistenza è una forma di **protezione residuale**). Un filtro per la valutazione è l'assunzione di una soglia di reddito minimo: lo Stato si impegna a

garantire a tutti i cittadini che si trovano al di sotto di questa soglia un **reddito minimo garantito** che permetta al singolo di affrontare autonomamente i bisogni quotidiani di base. Quindi, nel caso dell'assistenza, la copertura è universale ma selettiva, le prestazioni sono collegate alla valutazione della situazione di bisogno e la fonte finanziaria a cui attinge lo Stato per garantire questo tipo di politiche è la fiscalità generale.

B) L'assicurazione

L'**assicurazione sociale obbligatoria** è un intervento pubblico di protezione sociale che, attraverso un controllo centralizzato, fornisce prestazioni standardizzate tendenzialmente automatiche e imparziali, correlate a un insieme di diritti/doveri individuali (ad esempio tramite il versamento di contributi da parte dei datori di lavoro, lo Stato ha i mezzi per redistribuire le risorse a chi esce dall'età lavorativa, attraverso il sistema pensionistico). Si ha dunque un obbligo contributivo che assicura una fruizione di benefici nel momento del bisogno. Pertanto, la copertura è occupazionale, le prestazioni sono contributive e retributive e le fonti di finanziamento sono contributi dedicati a questo specifico tipo di politiche sociali. L'origine dell'assicurazione sociale obbligatoria risale alla fine del XIX secolo ed è successiva all'introduzione di forme di assicurazione private. Inizialmente aveva un'impostazione attuariale che si è poi affievolita. Una categoria più o meno omogenea di lavoratori condivideva dei rischi: il datore di lavoro versava **obbligatoriamente** dei **contributi sociali** (in percentuale alla retribuzione) su un conto personale per ogni lavoratore e a queste risorse si attingeva in caso di uno dei bisogni previsti (come malattia o vecchiaia) per offrire al lavoratore una prestazione, commisurata alla quantità dei contributi versati. L'obbligatorietà (che distingueva l'assicurazione sociale dalle precedenti assicurazioni private) contrastava:

- l'**irresponsabilità** e quindi garantiva la presenza di risorse per far fronte ai bisogni;
- ripartiva i **rischi** all'interno di un gruppo sociale più o meno ampio consentendo di mantenere bassi gli importi contributivi;
- garantiva una omogenea **possibilità di assicurazioni** (il settore assicurativo privato può rifiutare di assicurare lavori pericolosi).

Lo strumento finanziario di cui si servono le assicurazioni private, ovvero il **premio**, non è commisurato al reddito ma al profilo di rischio dell'assicurato. I **contributi sociali**, invece, prescindono dai profili di rischio

e sono commisurati al reddito e permettono di far fronte anche a rischi, come la disoccupazione, che non verrebbero coperti dalle assicurazioni private. L'assicurazione sociale obbligatoria è dunque uno dei mezzi più potenti attraverso i quali lo Stato può garantire la distribuzione equa di risorse e opportunità. I principali mutamenti storici relativi all'assicurazione sono:

- l'affievolimento dell'impostazione attuariale, che ha comportato l'introduzione di salvaguardie minime di prestazione e un cambiamento dalla formula **contributiva** (in cui la prestazione è commisurata ai contributi versati) a una formula **retributiva** (in cui la prestazione è commisurata alle retribuzioni percepite);
- il passaggio da un sistema di accantonamento dei contributi versati a un **sistema di ripartizione**, secondo il quale le somme che versano gli elementi attivi del sistema servono per il pagamento degli elementi inattivi (per esempio nel mondo del lavoro, i contributi pensionistici versati dai lavoratori vengono usati per le persone uscite dal mondo del lavoro).

C) La sicurezza sociale

A differenza dell'assicurazione e dell'assistenza, la **sicurezza sociale** è meno univocamente definibile. Il termine è coniato negli Stati Uniti dove indica le prime forme di assicurazione obbligatoria (per esempio per vecchiaia o invalidità) di contro all'assistenza pubblica non contributiva. Successivamente assunse in Nuova Zelanda un nuovo significato in riferimento al sistema sanitario nazionale finanziato dalla **fiscalità generale** e rivolto a tutta la popolazione residente. Questa formula rinnovata venne assunta ed estesa in Europa dal governo britannico durante la Seconda guerra mondiale (*Rapporto Beveridge*); la sicurezza sociale rappresentava una forma di protezione in vari campi: nel campo dei **redditi** dava delle garanzie a tutta la popolazione attiva, nella **sanità** garantiva a tutti i cittadini la stessa assistenza, e più in generale forniva prestazioni uniformi in modo che tutti potessero arrivare a una **dignità** di vita corrispondente al **minimo nazionale**, senza distinzione della capacità contributiva. Un successivo accrescimento al quadro delle politiche per la sicurezza sociale viene dalla Svezia (presto seguita dagli altri paesi nordici), il primo paese in cui fu istituita una **pensione popolare** fissa per tutti i cittadini con più di 65 anni, non basata sui contributi, senza verifica dei mezzi e senza rapporto con la precedente posizione lavorativa. Con queste innovazioni, la

sicurezza sociale viene a caratterizzarsi principalmente come una forma di politica di protezione che rispetto alla copertura è **universale** (è rivolta indistintamente a tutti i cittadini), rispetto alle prestazioni è a **somma fissa** (ovvero è ugualmente universale), e come fonte di finanziamento attinge alla fiscalità generale.



..... **Che cosa è il Rapporto Beveridge?**

Prende il nome da W.H. Beveridge (1879-1963), l'economista inglese che lo presentò nel 1942 e che viene considerato per questo il «padre del welfare state contemporaneo». Beveridge, che fu anche direttore della London School of Economics, si era occupato di problemi connessi alla sicurezza sociale e con il Rapporto del 1942 propose una serie di misure che avevano il fine di proteggere l'individuo dalla miseria e dai rischi connessi alle condizioni di vita moderna. Il Rapporto proponeva assistenza sociale all'intera popolazione; copertura minima di tutti i bisogni legati al sociale con l'innalzamento dei benefici per istruzione, sanità, disoccupazione, vecchiaia, infortunio; contributi collegati alla disponibilità di reddito; sostegno all'occupazione. Era in corso la seconda Guerra Mondiale pertanto le misure proposte dal Rapporto intendevano anche evitare gli eccessi di povertà postbellica, e nell'immediato spuntare un'arma di persuasione di massa del nazismo: il vantaggio nell'assistenza sociale (che dipendeva in larga misura dall'eredità delle riforme di Bismarck). Il Rapporto stabilisce che mercato e democrazia devono coniugarsi con giustizia redistributiva ed equità nell'utilizzo delle risorse. La democrazia sociale diviene parte della democrazia formale. Si ha una limitazione dell'individualismo in favore del solidarismo, la spesa pubblica viene indirizzata verso ragioni sociali (investendo su obiettivi di sicurezza collettiva e benessere, somme che altrimenti erano storicamente destinate allo Stato stesso, per esempio alla sicurezza militare).

.....

3. QUADRO STORICO

Per ricostruire una breve panoramica storica delle politiche sociali bisogna sottolineare quali siano le premesse iniziali, le successive trasformazioni e gli obiettivi ovvero le sfide attuali che il welfare state deve affrontare. L'analisi può essere condotta su determinati parametri come lo sviluppo economico, i rapporti di genere nel lavoro, la demografia, le aspettative rispetto alle prestazioni statali, le caratteristiche della concezione dello Stato.

A) Le premesse

Le premesse fondamentali del welfare state sono la rapida crescita dell'economia con la società industriale (che fornisce le risorse economiche), la stabilità familiare, la divisione di genere del lavoro, l'equilibrio delle strutture demografiche, un tipo di aspettative stabili e morigerate, la solidità e

centralità dello Stato-nazione (che vede un rinnovamento e una razionalizzazione nei propri apparati fiscali). Le tappe fondamentali che portano all'**instaurazione** del welfare state sono:

- XVII sec.: Inghilterra, *Poor Laws* (assistenza sociale per i poveri a carattere assistenziale-repressivo, si accompagna all'emarginazione politica e civile dei destinatari, spesso è elargita su base locale);
- XIX sec.: crisi del paternalismo assistenziale, prime forme di assicurazioni inizialmente private e volontarie, poi obbligatorie (fine del XIX sec.). L'introduzione dell'**assicurazione obbligatoria** (il primo paese fu la **Germania di Bismarck** nel 1883 contro le malattie, nel 1884 contro gli infortuni, nel 1889 per vecchiaia e invalidità) segna un vero punto di svolta: le prestazioni sono standardizzate, su base nazionale e secondo diritti stabiliti;
- l'esempio delle Germania venne gradualmente seguito dagli altri paesi europei con la precedenza per l'assicurazione contro gli **infortuni** (poiché l'industrializzazione aveva portato a un forte aumento degli infortuni) e in seguito per la **malattia**. L'Austria introdusse l'assicurazione obbligatoria nel 1887 (infortuni) e nel 1888 (malattie); la Norvegia nel 1894 (infortuni); la Finlandia nel 1895 (infortuni, ma solo nel 1953 per malattia); l'Italia nel 1898 (infortuni);
- rispetto all'assicurazione per la **vecchiaia** e invalidità, il processo fu ancora più lento: in Italia nel 1898 si istituisce una Cassa pubblica (volontaria) per la vecchiaia e solo nel 1919 si passa all'assicurazione obbligatoria;
- ancora più tarda (agli inizi del XX sec.) è l'introduzione di assicurazione obbligatoria contro la **disoccupazione**, che rappresentò un ulteriore punto di svolta e rottura rispetto alla tradizione conservatrice (secondo la quale la disoccupazione è un effetto di scarse capacità individuali): si riconosce così la disoccupazione come un rischio connesso al mercato e alla struttura della società. La Gran Bretagna fu il primo paese ad introdurla nel 1911, seguita dall'Italia nel 1919 e dall'Austria nel 1920.

I **motivi** che portano all'instaurazione del welfare state sono: il processo di modernizzazione (necessità di garantire l'integrazione sociale delle masse lavoratrici e disponibilità di risorse), la mobilitazione operaia e i movimenti socialisti.



Chi è Bismarck?

Otto von Bismarck (1815-1898) è un uomo politico tedesco. Il motivo per cui il suo nome è fondamentale nella storia delle politiche sociali è legato alle riforme che attuò per far fronte ai conflitti sociali, sempre più rilevanti con l'industrializzazione del paese (assicurazione di lavoratori in caso di malattia o incidente, politica pensionistica). La politica sociale di Bismarck avanzò particolarmente nell'Europa dell'epoca e si formò in diretta e forte opposizione ai socialisti (tuttavia non riuscì a impedire i progressi dei socialisti che tra il 1790 e il 1887 raddoppiarono il proprio elettorato).

La spinta fondamentale che porta all'instaurazione del welfare state è la **mobilitazione operaia**, che però produce effetti diversi relativamente al contesto politico-istituzionale in cui si trova ad agire:

- nei regimi **monarchico-autoritari** (Germania, Austria, Finlandia, Svezia e in parte in Italia) la mobilitazione operaia spinge le élite conservatrici al governo a concessioni per fini di controllo sociale e di auto-legittimazione; dunque, l'assicurazione obbligatoria viene introdotta in momenti relativamente precoci del processo di industrializzazione, prima della democratizzazione del suffragio;
- nei **regimi parlamentari** (Francia, Inghilterra, Belgio e Olanda), invece, si deve aspettare che i partiti socialisti includano nel loro programma politico l'assicurazione obbligatoria (ci fu infatti una iniziale diffidenza verso l'intervento pubblico in questa materia) e che guadagnino sufficiente peso politico in parlamento (il che avviene generalmente dopo la democratizzazione del suffragio).



Che cosa è il movimento operaio?

La mobilitazione operaia si sviluppa storicamente a partire dal XIX secolo in Europa e negli Stati Uniti, a seguito della rivoluzione industriale e dello sviluppo del capitalismo e della nuova borghesia imprenditoriale, con la nascita di associazioni e organizzazioni di operai (prima le società di mutuo soccorso, le leghe operaie e le leghe contadine, poi i sindacati) prima nel mondo anglosassone (con le *Trade Unions*, 1824), poi in Francia (1864) e in Germania (1869). Dall'unione dei movimenti operai nacquero le prime grandi formazioni sindacali (come la Confederazione Generale del Lavoro in Italia nel 1906, ovvero l'attuale CGIL, Confederazione Generale Italiana del Lavoro). Il fine della mobilitazione operaia è la conquista, attraverso le lotte sociali e le riforme, di miglioramenti nelle condizioni di lavoro, per quanto riguarda i salari e in generale le condizioni di vita (riduzione dell'orario lavorativo, tutela del lavoro minorile e femminile). Il movimento operaio si affianca e segue la nascita e lo sviluppo del socialismo scientifico (dottrina elaborata da Karl Marx e Friedrich Engels), e nei principali paesi europei e negli Stati Uniti dà la spinta alla costituzione di movimenti politici e partiti di ispirazione popolare e operaia di diversa matrice.

La fase dell'**instaurazione** del welfare state dura fino alla prima Guerra Mondiale e il processo di **consolidamento** avviene tra le due Guerre. Si possono indicare alcuni punti fondamentali rispetto al consolidamento:

- il passaggio dalla nozione più ristretta di «**assicurazione dei lavoratori**» a quella più ampia di «**assicurazione sociale**», con una nozione più estesa di **rischi** e di **beneficiari** (per esempio si introducono gli assegni familiari). Gradualmente non si parla più solamente di offrire i risarcimenti in base ai contributi ma anche di garantire una **protezione** minima in base ai **bisogni**;
- nei paesi scandinavi, con l'avvento al potere dei partiti socialdemocratici, questa fase segna anche il **collegamento tra politica sociale e politica economica**, con l'estensione dell'intervento dello Stato in settori più ampi dell'economia, dall'edilizia al mercato del lavoro, nel quadro di obiettivi anticiclici keynesiani.

L'**espansione** del welfare state avviene negli anni che vanno dalla fine della seconda Guerra Mondiale fino alla metà degli anni Settanta del Novecento, in contemporanea allo sviluppo e alla crescita economica. La copertura diventa particolarmente estesa (fino a comprendere la totalità della popolazione) e ne segue l'abbandono delle forme di assistenza locali. Bisogna distinguere due modelli fondamentali:

- nei paesi **anglo-scandinavi** l'espansione è **verticale** (dall'applicazione ai bisognosi fino a coprire tutta la popolazione): si consolida il **modello universalistico** («beveridgeano», cioè ispirato al Rapporto Beveridge) di welfare, caratterizzato da copertura universale, prestazioni relativamente generose ed egualitarie, prevalentemente finanziate con fiscalità generale;
- nei paesi **continentali**, con un processo più tortuoso, l'espansione è orizzontale (cioè gradualmente copre le falle della vecchia assicurazione sociale): si consolida il **modello occupazionale** («bismarckiano», legato alle riforme del cancelliere Bismarck) di welfare, caratterizzato da una pluralità di schemi professionali, con regole e formule differenziate, prevalentemente finanziato tramite contributi sociali.

B) Le trasformazioni

Dalla metà degli anni Settanta, si assiste infatti a una **crisi** del welfare state (sia del modello universalistico, sia quello occupazionale) rispetto alle condi-

zioni socio-economiche e politico-istituzionali che ne avevano accompagnato il consolidamento e l'espansione. Queste sono le **trasformazioni** che avvengono:

- la *forte crescita economica*, legata alla nascita del welfare state, si riduce e i dividendi fiscali della crescita si trasformano in deficit e debiti pubblici;
- dal *paradigma fordista* (produzione e consumo di massa, occupazione maschile nelle grandi fabbriche) delle società industriali si passa a un'economia e a una società post-industriale;
- la *fissità della famiglia* (uomini lavoratori e donne dedite a casa e figli) e la divisione del lavoro tra i generi (uomini coperti da assicurazione e donne «a carico») vengono ridefinite grazie all'affermazione dei diritti della donna, e con il venire meno della stabilità dei matrimoni e delle famiglie;
- la precedente *crescita demografica* e stabilità dei *flussi migratori* lascia il posto a un declino della fertilità, al conseguente invecchiamento della popolazione e a un cambiamento nei flussi migratori;
- sul piano socio-culturale, la stabilità delle aspettative (morigerate) muta con una crescita delle aspettative e delle richieste rispetto alle provvidenze pubbliche, nonostante gli sforzi di austerità imposti dalla crisi economica;
- infine, sul piano politico, la *solidità e centralità dello Stato-nazione* (rispetto alla giurisdizione e alla distribuzione) muta con la crescente integrazione economica e istituzionale su un piano internazionale e sovranazionale (Unione Europea).

Queste trasformazioni costituiscono una spinta a una riforma del welfare state.



Cos'è il *paradigma fordista*?

Il termine «*fordismo*» deriva dall'industria automobilistica Ford, che a partire dal 1913, con l'introduzione della catena di montaggio, avviò una produzione standardizzata dei suoi prodotti, a cominciare dal primo rivolto a un consumo di massa (il *Model T*).

Si indica comunemente con esso la fase industriale che introduce, nel XX secolo, la produzione in serie, determinando una profonda riorganizzazione del sistema di fabbrica.

Il paradigma fordista non riguarda solo l'organizzazione del lavoro interna all'impresa, poiché ha coinvolto l'intera società: la diminuzione del costo unitario dei prodotti (ottenuta attraverso un forte aumento della produttività), porta infatti a un aumento della retribuzione e del consumo (che diventa di massa), e quindi della domanda e di nuova produzione. Con il fordismo la produzione in serie (o di massa, grazie al progresso tecnologico) si riflette dunque sul consumo di massa, e i lavoratori non sono considerati solamente un fattore di produzione, ma i consumatori dei prodotti finali a cui la produzione è rivolta. In poco tempo il modello fordista si estese a tutta l'industria manifatturiera statunitense e occidentale.