

## IL WELFARE STATE IN EUROPA: BREVI NOTE SU ORIGINE, MODELLI E TIPOLOGIE.

di Rosario Ceraolo\*

### **Abstract**

*In this paper, the main phases of the evolution of modern welfare systems will be reviewed, from the very beginning to the latest studies, emphasizing the changes and the diverse connotations which have characterized the relationship between welfare system and real democracies within Europe and Italy. A reconstruction of the evolution of the Welfare State and an analysis of its main related theories may help highlight policies and services aimed at reducing inequalities, while strengthening and widening democracy.*

*Finally, the shift from Welfare State to Welfare Mix, sanctioned by neo-liberalist doctrines in Western countries, shows how these systems are intended to focus on integration, activation and subsidiarity for the peoples involved.*

### **Premessa**

Il termine “Welfare State” il cui significato letterale è “Stato del benessere” viene utilizzato per designare un sistema socio-politico-economico in cui la promozione della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini è assunta dallo Stato, come propria prerogativa e responsabilità. Molte sono le definizioni di *welfare state* presenti in letteratura, ma nell’ambito di questo lavoro ed in via preliminare è utile richiamare la definizione del politologo Maurizio Ferrera in base alla quale il *welfare state* comprende l’«insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria»<sup>1</sup>. Questa raffigurazione dello Stato del benessere rappresenta la forma più evoluta di sviluppo dello Stato sociale in Italia ed in occidente in genere e giunge, nel secondo dopoguerra, dopo una lunga fase di conflitti sociali tendenti a far convivere capitalismo e giustizia sociale nel quadro del regime democratico.

L’obiettivo di questo lavoro è quello di ripercorrere schematicamente le principali tappe di sviluppo dei moderni sistemi di welfare, dalla nascita alle più moderne sperimentazioni e di far emergere al

---

\* Dottorando di ricerca in Pedagogia e Sociologia Interculturale presso l’Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> M. FERRERA, *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2006, p.17.

contempo, i mutamenti e le diverse configurazioni assunte dal rapporto tra sistema di welfare e democrazie reali in Europa ed in Italia .

### 1. L'iter evolutivo del *welfare state*

In letteratura si fa risalire alle *Poor laws* dell'Inghilterra del XVI secolo la prima forma di assistenza sociale. Tali misure assistenziali erano rivolte ai poveri e avevano carattere residuale, occasionale e discrezionale. Sebbene in tali provvedimenti fosse presente un elemento di responsabilità sociale, prevalente era l'intenzione politica di stigmatizzare e punire la povertà, mediante misure di segregazione, in un contesto sociale in mutamento, in cui l'aumento dei poveri diventava sempre più «questione nazionale con il sorgere delle economie e degli Stati nazionali»<sup>2</sup>. L'assistenza ai poveri si basava su interventi occasionali, residuali e discrezionali che si implementavano con modalità indifferenziate, su base prevalentemente locale e considerate delle «elargizioni» che la società concedeva a persone ritenute, nella maggior parte dei casi, immeritevoli e quindi da emarginare. In questa fase, i *welfare states* europei si erano sviluppati in maniera assai simile, ma nel diciannovesimo secolo con la «rottura liberale» si iniziano a registrare anche divergenze nei sistemi di assistenza. Il *liberal break* segna un passaggio importante caratterizzato da significativi cambiamenti sociali creati dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione all'interno di un quadro politico di riferimento in cui i principi di libertà individuale, autosufficienza, uguaglianza si presentavano in antitesi con quelli di dipendenza e protezione affermatasi in precedenza.<sup>3</sup>

In un arco temporale che si colloca «più o meno nell'ultimo trentennio del diciannovesimo secolo» si avvia una prima fase di «sperimentazione» di un sistema di protezione sociale che «mirava all'istituzione di programmi su scala nazionale tali da standardizzare, pianificare e garantire le risorse con cui far fronte ai principali tipi di avversità economica e sociale», con misure non discrezionali e semiautomatiche. Fu il periodo in cui si cercava di comprendere come i valori della libertà, dell'uguaglianza e della sicurezza potessero essere compatibili con un moderno *welfare state*.<sup>4</sup>

A determinare questo esordio concorrono da un lato «l'incremento e le modificazioni strutturali della spesa pubblica in relazione alle prestazioni

---

<sup>2</sup> Cfr. P. FLORA – J ALBER, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. FLORA – A. HEIDENHEIMER (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* Il Mulino, Bologna 1981, pp. 69 e ss.; M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2007, p. 24; M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, cit., p. 22.

<sup>3</sup> P. FLORA – J ALBER, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, cit., pp. 70 e ss.

<sup>4</sup> H. HECLO *Verso un nuovo «welfare state»?*, in P. FLORA – A. HEIDENHEIMER (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* Il Mulino, Bologna 1981, pp. 468 e ss.

di assistenza sociale», dall'altro «le innovazioni istituzionali» in materia di assicurazioni sociali. Infatti, a questa fase, che possiamo anche definire di **instaurazione** (1880 – 1914) del *welfare state*, si fa risalire la sperimentazione delle prime forme di *assicurazione sociale*, nate nella Germania di Bismarck tra il 1883 ed il 1889 e introdotte gradualmente negli altri paesi europei, in materia di infortuni sul lavoro, malattia, vecchiaia e, successivamente, disoccupazione.<sup>5</sup>

Dei quattro schemi assicurativi richiamati, quello relativo agli infortuni sul lavoro fu il primo ad essere adottato, poiché, sebbene introducesse elementi di «rottura» radicale dei principi liberali, gli stessi potevano giustificarsi in nome della responsabilità individuale per i danni causati a terzi. La previsione di tale strumento di tutela assicurativa dei lavoratori si rendeva necessario soprattutto a seguito dell'accelerazione del processo di industrializzazione che fece aumentare a dismisura gli infortuni sui luoghi di lavoro.

Queste misure e quelle che ne seguirono rappresentano l'avvio di una fase di sperimentazione di misure di *welfare state* che rinvia a quella «rottura liberale» che nella nostra ricostruzione rappresenta una tappa fondamentale.

Lo schema assicurativo relativo agli **infortuni sul lavoro**, dalla iniziale copertura di un numero limitato di lavoratori impegnati in poche industrie particolarmente pericolose, viene gradualmente esteso alla maggioranza dei lavoratori dipendenti e successivamente anche ai lavoratori indipendenti. Nel corso degli anni si ebbe anche un allargamento del concetto di «infortunio sul lavoro» tale da estendere le forme di copertura assicurativa anche alle malattie professionali.

L'assicurazione che copriva la **malattia e la vecchiaia** rappresentò una rottura con la tradizione liberale maggiore di quella del precedente schema assicurativo, che aveva in sé, ancora, una logica «dispensatoria». Garantire, infatti, la sicurezza contro i rischi di origine non lavorativa non direttamente collegabile a danni causati individualmente non poteva di certo trovare giustificazione nella tradizione di governo liberale.

Nell'ambito della misura finalizzata alla tutela della vecchiaia si registravano tre forme di tutela: quella di invalidità, quella pensionistica e quella della morte del capofamiglia, mentre nello schema assicurativo che tutelava il lavoratore dalla malattia, si mirava a «fornire prestazioni in denaro nell'eventualità di una perdita di guadagni dovuta ad una malattia di origine non professionale»<sup>6</sup>. Questa forma di tutela richiedeva una disponibilità di risorse finanziarie maggiore di quanto ne occorresse per la tutela dagli infortuni sul lavoro, pertanto agli schemi assicurativi di natura privata si affiancavano quelli pubblici obbligatori, finanziati con il ricorso al gettito fiscale generale. Anche in questo caso appare utile evidenziare l'evoluzione che gli strumenti di tutela ebbero nel corso degli anni. In

---

<sup>5</sup> P. FLORA – J ALBER, *Op. cit.*, p. 72.

<sup>6</sup> Ivi, p.75.

particolare l'assicurazione contro le malattie, inizialmente prevista per i lavoratori dell'industria e per quelli che non superavano una certa fascia di reddito, successivamente venne estesa ad altre categorie di lavoratori ed anche agli impiegati con remunerazioni più alte, sino ad arrivare all'estensione della tutela anche ai lavoratori autonomi. Allo stesso modo i trattamenti pensionistici, inizialmente previsti solo per gli operai e per certi gruppi di impiegati, si estesero anche ai superstiti ed ai lavoratori indipendenti.

L'assicurazione contro la **disoccupazione** portò a termine quella rottura liberale senza la quale questa forma di tutela non sarebbe stata possibile. Infatti la cultura liberale ha sempre considerato la disoccupazione una condizione legata a responsabilità individuali e non sociali e pertanto non meritevole di tutela. Si affermarono due schemi assicurativi, uno volontario di tipo sovvenzionato ed un altro obbligatorio, che sebbene prevedessero anche la partecipazione dello Stato certamente potevano configurarsi come schemi tipici dell'assicurazione sociale. Anche in questo caso la misura nel corso degli anni ebbe una evoluzione che portò alla sua estensione alla maggioranza delle persone occupate, alla previsione delle indennità per i capifamiglia e per le persone a carico ed infine all'allungamento della durata delle prestazioni nei casi di disoccupazione di lungo periodo<sup>7</sup>.

Ma è proprio l'evoluzione degli schemi assicurativi che consente di identificare le fasi successive a quella dell'instaurazione del *welfare state*. Dopo il primo conflitto mondiale possiamo individuare una fase di **consolidamento o di estensione** del welfare state, che vede estendersi il raggio di azione del sistema assicurativo, fino a coprire categorie diverse da quella dei lavoratori dipendenti. Ciò avvenne, ad esempio, con l'introduzione degli assegni familiari, la cui titolarità è in capo al lavoratore, ma beneficiari ne sono i familiari. È questa la fase in cui si passò dal concetto di "assicurazione dei lavoratori" a quello di "assicurazione sociale" che proponeva un ampliamento sia delle categorie di rischio sia di quelle beneficiarie, introducendo anche «l'idea di una protezione minima in base ai bisogni»<sup>8</sup>.

Gli anni del cosiddetto "trentennio glorioso" (1945 – 1975) possono essere riconosciuti come quelli in cui si registra una fase di **espansione**, in cui il modello di welfare diventa *universalistico*, imperniato cioè su principi egualitari. Il meccanismo di finanziamento si basa sulla fiscalità generale, vale a dire sul sistema di tassazione. Sono questi gli anni in cui la spesa sociale cresce notevolmente, sì da essere definiti come l'"epoca d'oro" del welfare state<sup>9</sup>. Questo è anche il periodo del **completamento**, in quanto tutte

---

<sup>7</sup> J. ALBER, *Lo sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'Europa occidentale*, in P. FLORA – A. HEIDENHEIMER (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 177 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.25.; M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa...*, cit., p.29.

<sup>9</sup> Cfr. M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa...*, cit., p.30.

le nazioni si dotano di programmi abbastanza completi per la copertura dei quattro rischi principali<sup>10</sup>. Questa fase di consolidamento si colloca all'interno delle prospettive tracciate nel celebre rapporto Beveridge che nell'Inghilterra del secondo dopoguerra progettava un *social service state* basato su tre pilastri fondamentali.

Il primo pilastro era diretto alla costruzione di un sistema previdenziale capace di intervenire in tutti i momenti critici della vita di una persona: la disoccupazione, gli incidenti sul lavoro, la malattia, la vecchiaia. Il secondo pilastro prevedeva l'introduzione di un sistema di assistenza sanitaria universale e accessibile a tutti. Il terzo pilastro consisteva nell'elaborazione di una politica economica basata sul pieno impiego e sulla riduzione generalizzata (fino all'eliminazione) della disoccupazione.

Dalla metà degli anni Settanta a tutti gli anni Ottanta ha inizio una fase di **crisi** dovuta alla concomitanza di diversi fattori: la diminuzione dei tassi di crescita economica; l'affermarsi di un modello di partecipazione femminile al mercato del lavoro che ridefinisce le domande di welfare a seguito del mutamento del modello familiare; le modificazioni della struttura demografica rispetto alle quali si registra un calo demografico della popolazione; la modificazione delle aspettative di benessere dei cittadini; ed, infine, la ridefinizione dei confini dello Stato nazione come effetto dell'affermarsi di una dimensione sovranazionale che determina nuove politiche<sup>11</sup>.

A ciò segue una fase di **riforma** o, meglio, di **ricalibratura**, secondo la definizione di Ferrera, durante la quale si verifica un processo di cambiamento istituzionale, caratterizzato dall'imposizione di un insieme di vincoli di natura esogena ed endogena oltre che dall'interdipendenza tra programmi migliorativi e scelte restrittive. Si tratta di una **ricalibratura funzionale**, in quanto risposta a nuovi bisogni (prima infanzia, vecchiaia, ecc.) e a nuovi rischi (nuove forme di povertà), e **distributiva**, in riferimento all'esigenza di riequilibrare il grado di protezione di diverse categorie di cittadini racchiuse tra i due estremi dei dipendenti pubblici e delle persone in cerca di prima occupazione<sup>12</sup>.

## 2. Le teorie sul welfare

Le diverse modalità di messa in atto delle politiche di welfare derivano da differenti approcci teorici sull'estensione del benessere nelle democrazie occidentali, tra cui meritano di essere menzionati i tre approcci principali.

Il primo approccio, proposto da H. L. Wilensky, è stato definito **"funzionalista"**, in quanto stabilisce che lo sviluppo del welfare state sia la risposta dello Stato alla crescita dei bisogni dei cittadini. In altre parole,

---

<sup>10</sup> P. FLORA – J. ALBER, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione ...cit.*, pp. 79.

<sup>11</sup> Cfr. M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.27.

<sup>12</sup> Ivi, p.30.

Stato sociale e sviluppo industriale sono strettamente connessi, poiché sviluppo economico e sociale accrescono i bisogni e la domanda di sicurezza sociale<sup>13</sup>. Secondo questa teoria, inoltre, il *welfare state* ripara, come osserva Naldini, «l'integrazione sociale distrutta dal processo di modernizzazione». Di più, esso finisce per essere «uno strumento funzionale al mantenimento del sistema capitalistico», secondo quanto sostenuto da teorici ispirazione marxista<sup>14</sup>. Le teorie funzionaliste, quindi, sia orientate alla logica dell'industrializzazione, sia a quella della modernizzazione e, per finire, a quella di ispirazione marxista, rappresentano un *welfare state* impermeabile ai fattori politici che, invece, determinano le differenze tra gli stati con un medesimo grado di sviluppo.

Tali differenze trovano spiegazione nella **“Teoria della mobilitazione delle risorse di potere”**, secondo la quale le determinanti politiche spiegano le differenziazioni dei diversi *welfare*. In particolare è la distribuzione delle risorse politiche tra le classi sociali o tra i gruppi di interesse ad incidere nella definizione dei programmi sociali. In altri termini, la presenza dei sindacati e la forza dei partiti favoriscono l'affermarsi di un modello “socialdemocratico” in cui la variabile indipendente è la socialdemocrazia e le variabili dipendenti sono il *welfare state* e l'uguaglianza<sup>15</sup>. Tale approccio teorico, quindi, individua un nesso causale tra socialdemocrazia e *welfare state*<sup>16</sup>.

Infine, l'approccio teorico di tipo **“istituzionalista”** si concentra sulla funzione dello Stato e «rileva il ruolo cruciale giocato dalle burocrazie statali e dalle élite politiche nel plasmare le politiche sociali», in tal modo «operando indipendentemente dalle pressioni dei gruppi di interesse e dei partiti politici»<sup>17</sup>.

### 3. Le tipologie del welfare state

Dall'iter evolutivo del welfare state, così come si è delineato nel corso del secolo scorso, si giunge all'individuazione di alcune possibili classificazioni.

Diversi sono gli autori che si sono cimentati in tale sforzo. La prima classificazione è ad opera di R. Titmuss che distingue tre modelli.

Il primo, definito **residuale**, interviene laddove i «canali di risposta naturale»<sup>18</sup> non riescono a farlo. Questo modello si caratterizza per la temporaneità ed interviene in un'ottica di risposta al “bisogno”.

---

<sup>13</sup> Cfr. H. L. WILENSKY, *The welfare state and equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley 1975.

<sup>14</sup> M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa...*, cit., p.32.

<sup>15</sup> Ivi, p. 33.

<sup>16</sup> M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.27.; G. ESPING-ANDERSEN (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, tr. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna 2000.

<sup>17</sup> M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa ...cit*, p. 34.

<sup>18</sup> Ivi, p. 44.

Nel secondo modello, “**del rendimento industriale o remunerativo**”, il lavoro viene assunto come criterio ed i programmi pubblici di welfare rappresentano una parte di “complemento”, sebbene importante, del sistema economico.

Il terzo modello, quello “**istituzionale redistributivo**”, è orientato alla “cittadinanza sociale”, fornisce prestazioni universali ed i programmi pubblici di welfare rappresentano il cardine dell’assetto delle istituzioni<sup>19</sup>.

In relazione ai destinatari degli interventi di politica sociale è possibile operare una distinzione tra un modello “**occupazionale**” di welfare state ed un altro “**universalista**”. Nel primo, i sistemi di protezione sono rivolti ai lavoratori, mentre nel secondo a tutti i cittadini. Questi due modelli sono identificati al solo scopo classificatorio, poiché nella realtà si possono suddividere in quattro modelli: occupazionale puro e misto, universalista puro e misto. Così, ad esempio, l’Italia, che nel corso degli anni Settanta si caratterizzava per un modello “occupazionale”, con l’introduzione del sistema sanitario nazionale a copertura universale si ricolloca nell’ambito di un modello di welfare “occupazionale misto”<sup>20</sup>.

#### 4. I regimi del welfare state

La proposta di definire “regime” un modello di gestione delle politiche di welfare, a causa del suo intreccio con la struttura della famiglia, dello Stato e del mercato del lavoro, risale all’inizio degli anni Novanta del secolo scorso ed è dovuta al sociologo danese Gosta Esping-Andersen. Egli individua tre tipi di regimi di welfare, corrispondenti a tre tipi di regimi politico-sociali: il regime liberale, quello conservatore-corporativo, quello socialdemocratico<sup>21</sup>.

Per identificare i regimi Esping-Andersen utilizza due indicatori concettuali: demercificazione e destratificazione. Con il primo concetto, quello di *demercificazione*, si intende il grado di dipendenza del cittadino dal mercato del lavoro. In altri termini, ci si chiede quanto, in un dato regime di welfare, per una persona l’astenersi dal lavoro comporti la perdita del lavoro stesso, la perdita del reddito in misura significativa e, più in generale, la perdita del benessere.

Con il termine *destratificazione* si descrive quanto le misure di benessere sociale, in un dato regime di welfare, siano in grado di integrare o segmentare la popolazione. Dalla ponderazione di questi due concetti si possono fare derivare le caratteristiche di tre diversi regimi di welfare<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> R. TITMUS, *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.

<sup>20</sup> Cfr. M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa ...cit*, p. 46; M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.39.

<sup>21</sup> Cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990; G. ESPING-ANDERSEN (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, tr. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna 2000.

<sup>22</sup> Cfr. G. ESPING-ANDERSEN (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, cit.

Quello **liberale**, le cui misure sono prevalentemente basate sulla cosiddetta prova dei mezzi (*means-test*), è rivolto essenzialmente a destinatari rappresentati da soggetti poveri e bisognosi. Si tratta di un regime in cui si registra una forte dipendenza delle persone/lavoratori dal mercato (bassa demercificazione) ed in cui, infine, la destratificazione è bassa poiché propone un dualismo tra un welfare dei ricchi ed un welfare dei poveri. Nella impostazione liberale il *welfare* riguarda solo i casi di emergenza e di estrema necessità ed i programmi sono basati sul bisogno piuttosto che fondati sui diritti di cittadinanza. I diritti sociali garantiti sono minimi e modesti i piani di sicurezza sociale, lasciando al libero mercato un ruolo preminente nella distribuzione delle risorse. Tale modello è diffuso nei paesi anglosassoni (Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia).

Nel regime **conservatore – corporativo** le misure di welfare sono strettamente collegate alla posizione occupazionale, pertanto i destinatari sono i lavoratori, in particolari maschi e capofamiglia. La demercificazione è media, poiché la dipendenza dal mercato è attenuata, ma non annullata, e la destratificazione è medio bassa. In questo regime viene data particolare enfasi al concetto di “sussidiarietà” degli interventi pubblici, principio in ragione del quale lo Stato interviene solo nella misura in cui i bisogni non trovano risposta a livello individuale, familiare o da parte di associazioni intermedie. I paesi in cui è diffuso tale modello sono la Germania, l’Austria, la Francia, l’Olanda.

Nel regime **socialdemocratico**, infine, si rilevano una predominanza di schemi universalistici, un alto livello di demercificazione, poiché la dipendenza dal mercato è molto attenuata, e un alto livello di destratificazione, poiché vi è una eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini. Si tratta di un modello, quindi, in cui i diritti alle prestazioni dello Stato sono riconosciuti agli individui sulla base del diritto di cittadinanza e non sulla contribuzione, sui rapporti di lavoro, sulla prova della condizione di bisogno. I paesi scandinavi sono quelli in cui tale modello è maggiormente diffuso.

Accanto a questa classica tripartizione dei regimi di *welfare*, il politologo Maurizio Ferrera propone di aggiungere un quarto modello che definisce *welfare mediterraneo*<sup>23</sup> o *dell’Europa meridionale*<sup>24</sup>. Quest’ultimo modello ha le seguenti caratteristiche specifiche: affida alla famiglia e alle reti parentali una responsabilità primaria di tutela; lo Stato, a sua volta, interviene soltanto con modalità residuali; ed, infine, la protezione pubblica privilegia apporti finanziari rispetto all’offerta di servizi sociali (ad es. ricoveri, ospedali diurni, assistenza domiciliare, ecc.) che sono delegati alle famiglie. Comunque lo si voglia definire, si tratta di un modello che scaturisce dalla consapevolezza che la precedente tripartizione, frutto di un’analisi comparata, esclude del tutto i paesi dell’Europa meridionale, ad eccezione dell’Italia, il cui modello è ricondotto al regime **conservatore-**

---

<sup>23</sup> M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa* ...cit, p. 53.

<sup>24</sup> M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.42.



**corporativo.** Entrambi gli autori richiamati, Ferrera e Naldini, quindi, concordano sulla presenza di una quarta “Europa sociale”, che si caratterizza per un elevato ricorso a prestazioni monetarie (pensioni) e ad un sistema sanitario universale<sup>25</sup>.

In ultimo, sebbene per brevi cenni, appare utile segnalare la distinzione di diversi modelli di *welfare state* che scaturisce da una prospettiva di studio «attenta alle relazioni, ai rapporti, alle dipendenze e interdipendenze, familiari e parentali»<sup>26</sup>. Il primo di questi modelli, detto *male breadwinner*, si basa sul presupposto del capofamiglia maschio, su una chiara divisione dei compiti nella famiglia, sul ruolo del capofamiglia procacciatore di reddito familiare, titolare di diritti sociali e mediatore di protezione sociale per la moglie e per i figli<sup>27</sup>. Alle donne, in questo modello, spetta il compito di cura, e sono portatrici di diritti derivati (reversibilità delle pensioni ed assegni familiari etc.). Il modello *dual-erner*, invece, si caratterizza per la piena occupazione maschile e, allo stesso tempo, per elevati livelli di quella femminile, per interventi di tipo universalistico. Sono presenti misure che consentono alle madri di conciliare vita professionale e compiti di cura che in alcuni casi spettano anche ai padri. I servizi all’infanzia conseguentemente sono molto sviluppati, contrariamente a quanto avviene nei modelli *male breadwinner*. Infine, il modello delle solidarietà familiari e parentali fondato «sull’assunto che il sistema familiare funzioni in base all’esistenza di forti relazioni intergenerazionali e di parentela lungo il ciclo di vita»<sup>28</sup>. Questo modello si caratterizza per una scarsa capacità di assorbire la domanda di lavoro maschile e per bassi salari; il modello della relazione tra uomo e donna non si differenzia dal modello *male breadwinner* che vede nel maschio adulto svolgere un ruolo di protezione sociale allargato anche alla parentela; infine questo modello si caratterizza per uno scarso livello dei servizi per la prima infanzia e per gli anziani.

## **5. Dal welfare state al welfare mix. Sussidiarietà, integrazione, attivazione**

La ricostruzione dell’iter evolutivo del *welfare state* e la esposizione, sebbene in sintesi, delle principali teorie fondative, evidenziano sistemi di politiche e servizi che distribuiscono «risorse (beni o prestazioni) ai singoli non in ragione dei loro bisogni ma in quanto titolari del diritto universalistico di fruire di alcune condizioni comuni di riproduzione sociale. Diritti di cittadinanza. Cure sanitarie, scolarizzazione, sicurezze da rischi della vita» da intendersi «come beni sociali, non dei singoli, ma della collettività». In altro modo possiamo affermare che il *welfare state*, nasce per ridurre le diseguaglianze, con l’obiettivo, quindi, della redistribuzione

---

<sup>25</sup> Cfr. in particolare M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa ...cit*, p. 55.

<sup>26</sup> Ivi, p. 57.

<sup>27</sup> Ivi, p.60.

<sup>28</sup> Ivi, p.60.

dei beni, per «compensare i costi sociali subiti dalla partecipazione attiva alla produzione del benessere» ma anche e soprattutto per «ridistribuire poteri di scelta e di azione circa la destinazione dei beni in questione». Così inteso il *welfare state* apre «spazi di rafforzamento e allargamento della democrazia»<sup>29</sup>.

Con l'affermarsi, nei paesi occidentali, delle teorie neoliberiste entra in crisi l'impalcatura del *welfare state* e ciò favorisce l'introduzione di sistemi di *welfare* che combinano pubblico e privato. Sistemi di *welfare* che richiamano «l'esigenza di realizzare quelle collaborazioni e sinergie tra diversi attori, enti locali, imprese, non profit, associazioni, volontariato»<sup>30</sup> che, come descrive Ferrera, vanno a comporre il «diamante del welfare», vale a dire un sistema *ideale* di risposta ai bisogni<sup>31</sup> che accanto al ruolo predominante dello Stato, vede il coinvolgimento del mercato ed in particolare del terzo settore<sup>32</sup>.

In riferimento ai sistemi di *welfare mix*, è utile evidenziare alcune aspetti a nostro parere interessanti e che in questo lavoro saranno oggetto di attenzione anche in vista di ulteriori approfondimenti.

L'affermarsi del *welfare mix*, in primo luogo è la più chiara esplicitazione della «fine del monopolio dell'autorità pubblica, che delega una parte significativa delle proprie competenze ad altre organizzazioni non pubbliche»<sup>33</sup> anche a motivo della «crisi economico e finanziaria e di legittimità che ha coinvolto i tradizionali *welfare state* occidentali»<sup>34</sup>. In secondo luogo i regimi di *welfare mix* sono anche, nelle modalità gestionali, «una formula che in prima istanza» rappresenta «un'alternativa alle politiche di semplice privatizzazione»<sup>35</sup>. In terzo luogo proprio questa alternativa evidenzia «la centralità complementare» che assume il terzo settore sia per i livelli di efficienza dal lato dell'offerta dei servizi, sia per il potenziale di solidarietà presente nella società civile, ed ancora per la «restituzione alla società civile di capacità e responsabilità di auto - organizzazione»<sup>36</sup>.

I regimi di *welfare mix* delineano un assetto istituzionale in cui, da un lato, i livelli centrali statali finanziano le politiche sociali e svolgono una

---

<sup>29</sup> O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in A. MONTEBUGNOLI (a cura di), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano 2002, p.75.

<sup>30</sup> C. SARACENO, *Perché è necessario introdurre il reddito minimo di inserimento in Italia*, in P. CALZA BINI, O. NICOLAUS, S. TURCIO (a cura di), *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, Donzelli, Roma 2003, p.46.

<sup>31</sup> M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., p.14.

<sup>32</sup> Cfr. M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, cit., p. 24; M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, cit., p.22.; O. DE LEONARDIS, *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 31; M. SERIO, C. NOVARA, A. MILIO, *Welfare locale e piani di zona. Modelli, interventi di comunità e buone prassi*, Franco Angeli, Milano 2008.

<sup>33</sup> O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, cit., p.76.

<sup>34</sup> A. ANASTASI, *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, CESV Messina, Messina 2010, p. 14.

<sup>35</sup> O. DE LEONARDIS, *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, cit., p.31.

<sup>36</sup> Ivi.

funzione regolativa, dall'altro, gli organismi del terzo settore svolgono allo stesso tempo una funzione di erogazione dei servizi e di *voice* di quelle istanze di gratuità e solidarietà diverse da quelle di stato e mercato<sup>37</sup>. Infine nei sistemi di *welfare mix* il ruolo della famiglia tradizionale, soprattutto nel *welfare* mediterraneo, rappresenta ancora uno dei fattori di «crisi di sostenibilità e di legittimità delle politiche sociali»<sup>38</sup>.

Da tale impostazione scaturiscono alcune “parole d'ordine” che caratterizzano i sistemi di *welfare* e che, anche nella prospettiva del *policy making* europeo assumono particolare significato evidenziando talvolta anche criticità ed ambiguità.

Il **principio di sussidiarietà**, ad esempio, si spiega attribuendo alla Stato un funzione “sussidiaria” rispetto ai livelli più prossimi, famiglia e società civile, quando questi ultimi sono in grado di dare risposte concrete; lo stesso principio è declinabile in riferimento alla costruzione di una architettura istituzionale che «chiede al livello locale di responsabilizzarsi rispetto» alle risposte da dare alla collettività. Una sussidiarietà verticale, quando chiama in causa gli altri livelli di governo ed orizzontale quando a livello locale promuove e valorizza la società civile.<sup>39</sup> Sussidiarietà che anche nella prospettiva europea, diventa sempre più un processo di *localizzazione* della *policy*, da intendersi non solo in riferimento allo «spazio entro cui sono circoscritte le politiche»<sup>40</sup> o alla dimensione amministrativa, ma anche alla «collettività di riferimento, la fonte sia dei problemi che delle risorse e il laboratorio in cui si combinano e si trasformano»<sup>41</sup>. Come dicevamo l'impulso decisivo per i processi di localizzazione è venuto dall'Europa i cui programmi mirano a rendere operativo il principio di sussidiarietà verticale, che in ambito nazionale trova la sua previsione nella riforma del titolo V della Costituzione. Tale riforma della Carta Costituzionale, decentrando e localizzando il *policy making*, in materie quali la salute, la casa, l'assistenza etc. attribuisce la competenza esclusiva alle regioni e sancisce la presenza di sistemi di *welfare* locali differenziati - ciascuno con i propri *standards* di servizi - con conseguenti criticità sia sotto il profilo del riconoscimento dei diritti di cittadinanza sia in riferimento alla qualità di un *welfare* che non garantisce uniformità di prestazioni e di diritti<sup>42</sup>.

Nel *welfare mix* i **processi di integrazione** sono una strategia operativa finalizzata al perseguimento di obiettivi comuni tra diverse politiche pubbliche: quelle abitative, quelle che riguardano la salute, il

<sup>37</sup> Cfr. A. ANASTASI, *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, cit., p. 17.

<sup>38</sup> Ivi, p. 50.

<sup>39</sup> O. DE LEONARDIS, *In un diverso welfare*, cit., p.31; L. BIFULCO e O. DE LEONARDIS, *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

<sup>40</sup> L. BIFULCO e O. DE LEONARDIS, *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, cit., p. 39

<sup>41</sup> Ivi.

<sup>42</sup> Cfr. A. ANASTASI, *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, ....cit., pp. 18 e ss.

lavoro, la protezione sociale, lo sviluppo locale e che in un ottica di azione sistemica si combinano e convergono su interventi coordinati in un determinato territorio. Tale azione congiunta comporta una ridefinizione dei confini delle stesse politiche che perdono la connotazione di politiche settoriali, per acquisire una diversa connotazione delle competenze e la creazione di forme di cooperazione tra attori diversi sia sotto il profilo della progettazione degli interventi, sia sotto quello gestionale amministrativo<sup>43</sup>. Si definiscono quindi, integrate quelle politiche che coniugano obiettivi diversi che mettono in opera una pluralità di strumenti e che favoriscono sinergie tra settori e livelli di governo diversi. Anche in questo caso la spinta all'integrazione delle politiche, delle materie, degli attori viene dall'Unione Europea e non solo in riferimento alle politiche sociali ma più in generale al complesso delle politiche pubbliche. In ambito nazionale la legge 328<sup>44</sup> costituisce certamente lo strumento legislativo principale mediante il quale si è data sostanza al tema dell' integrazione delle politiche sociali nel territorio. Essa infatti ha introdotto alcuni principi innovativi nel quadro delle politiche assistenziali in Italia, quali appunto i processi di integrazione, individuando nel piano sociale di zona lo strumento operativo in cui tali processi trovano concrete modalità di implementazione. Non è tra le finalità specifiche di questo lavoro quello di approfondire i contenuti, le modalità della richiamata normativa e le concrete sperimentazioni avviate in questi anni in tutto il territorio nazionale, per i nostri obiettivi è sufficiente rilevare che «il piano sociale di zona non può da solo, se non affiancato da altri livelli e dispositivi di governo e di azione, fornire gambe sufficientemente robuste per una nuova architettura della protezione sociale»<sup>45</sup>. In questa direzione vanno quelle sperimentazioni che ad esempio combinano interventi che agiscono sia nell'asse delle persone (*people*) sia nell'asse dei contesti (*place*). Al primo asse sono riconducibili quelle politiche che si pongono l'obiettivo della personalizzazione degli interventi sociali e la corrispondente attivazione degli interessati, al secondo asse appartengono i dispositivi che puntano sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali. Non meno importanti sono i processi di integrazione che richiamano ad assetti orizzontali e verticali dell'architettura istituzionale del governo locale delle politiche sociali.

È proprio dalle forme in cui si combinano le richiamate polarità *place/people* e orizzontale/verticale che si definiscono i processi di integrazione.

---

<sup>43</sup> Ivi, p. 31.

<sup>44</sup> Facciamo riferimento alla Legge 8 novembre 2000, n. 328. "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm>.

<sup>45</sup> L. BIFULCO e O. DE LEONARDIS, *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, cit., p. 45.

**Attivazione** è l'ultima "parola d'ordine" che intendiamo richiamare in questo lavoro. Anche in questo caso il richiamo al **principio di attivazione**<sup>46</sup> è frequentemente presente «negli obiettivi e nelle procedure dei programmi sociali europei e nelle politiche che si definiscono attive», intendendo per attive le politiche orientate ad attivare e coinvolgere i "diretti interessati"<sup>47</sup>. Negli scritti della sociologa O. De Leonardis si evidenzia che questo principio, si presta a diverse interpretazioni tra di esse contrastanti soprattutto in riferimento al modello di welfare che vi corrisponde.

Il principio di attivazione inteso, ad esempio, come opportunità di reinserire persone povere, ma abili al lavoro, nel circuito lavorativo anche grazie a misure di sostegno a reddito, evidenzia un carattere "paternalistico" del welfare ed una "relazione di asservimento", almeno apparentemente antitetica alla logica di coinvolgimento degli interessati. Se invece il principio di attivazione rinvia alla logica della promozione delle capacità degli interessati «di scelta e di azione sul terreno politico, pubblico, della discussione e della deliberazione su materie di interesse collettivo», esso delinea un *welfare* che potremmo definire emancipatorio, fondato sull'approccio delle *basic capabilities* di Amartya Sen<sup>48</sup>.

Nel primo caso il modello di *welfare* si attiva secondo una logica distributiva, si ispira a criteri di equità, individua i destinatari in quanto portatori di bisogni proponendo una logica selettiva, poiché ne certifica il loro stato di bisogno. È in definitiva un *welfare* della moralizzazione e privatistico. Viceversa nel secondo caso si sarà in presenza di un *welfare* redistributivo, che si ispira al principio di eguaglianza, universalistico, in altri termini di un *welfare* politico e pubblico<sup>49</sup>.

Il richiamo al principio di attivazione pone, infine, il tema di quale posto abbiano i destinatari degli interventi di *welfare*, il filo conduttore di tutto ciò ci appare quell'attenzione ai «destinatari delle politiche, dei servizi, e degli interventi ....», alla « loro *capacità di voce* come criterio di misura cruciale dei cambiamenti che si riesce a innescare nella dotazione di risorse e capacità di cui dispongono per perseguire i loro progetti di vita»<sup>50</sup>.

## Riferimenti bibliografici

ALECCI E. - BOTTACCIO M. (a cura di), *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*, Napoli – Roma 2010.

<sup>46</sup> O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, cit., p.80.

<sup>47</sup> M. SORDINI, *Politiche attive come politiche di attivazione*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, cit.

<sup>48</sup> A. SEN, *La disegualianza*, trad. it. Il Mulino, Bologna 2010.

<sup>49</sup> O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, cit., p.87.

<sup>50</sup> O. DE LEONARDIS, *Welfare partecipato. Incastrati nella partecipazione*, in E. ALECCI e M. BOTTACCIO (a cura di), *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*, L'ancora del mediterraneo, Napoli – Roma 2010, pp. 95 – 96.

- ANASTASI A., *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, CESV Messina, Messina 2010.
- BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, 2002 pp. 5-29.
- BOBBIO L., (a cura di), *A più voci*, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Napoli, ESI, 2004. [www.cantieripa.it/allegati/a\\_piu\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/a_piu_voci.pdf).
- CASTEL R., *L'insicurezza sociale*, tr. it., Einaudi, Torino 2004.
- DE LEONARDIS O., *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.
- DONOLO C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano 2006.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990.
- ESPING-ANDERSEN G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, trad. it., il Mulino, Bologna 2000.
- FERRERA M., *Il Welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 1984.
- FERRERA M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2006.
- FLORA P. – HEIDENHEIMER A. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna 1981.
- MONTEBUGNOLI A. (a cura di), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano 2002.
- NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2007.
- PELLIZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi Editore, Roma 2005.
- SERIO M. - NOVARA C. - MILIO A., *Welfare locale e piani di zona. Modelli, interventi di comunità e buone prassi*, Franco Angeli, Milano 2008.
- TITMUS R., *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.
- VOLTERRANI A., TOLA P., BILOTTI A., (a cura di), *Il gusto del volontariato. Tra etica, valutazione partecipata e innovazione sociale*, Exorma, Roma 2009.
- WILENSKY H. L., *The welfare state and equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley 1975.