
L'ordine politico europeo: dallo stato liberale al welfare state e oltre

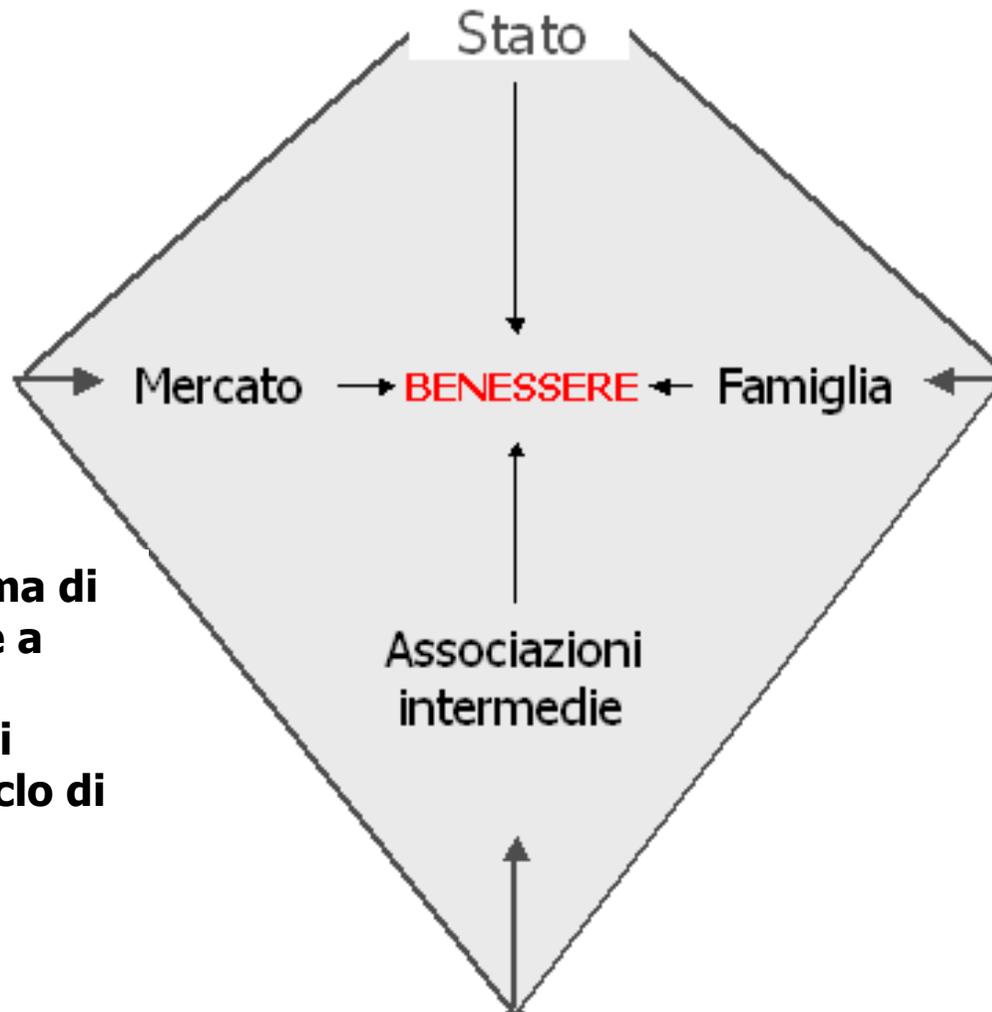
Maurizio Ferrera

Modulo didattico tenuto presso

Scuola di Studi Superiori dell'Università di Torino

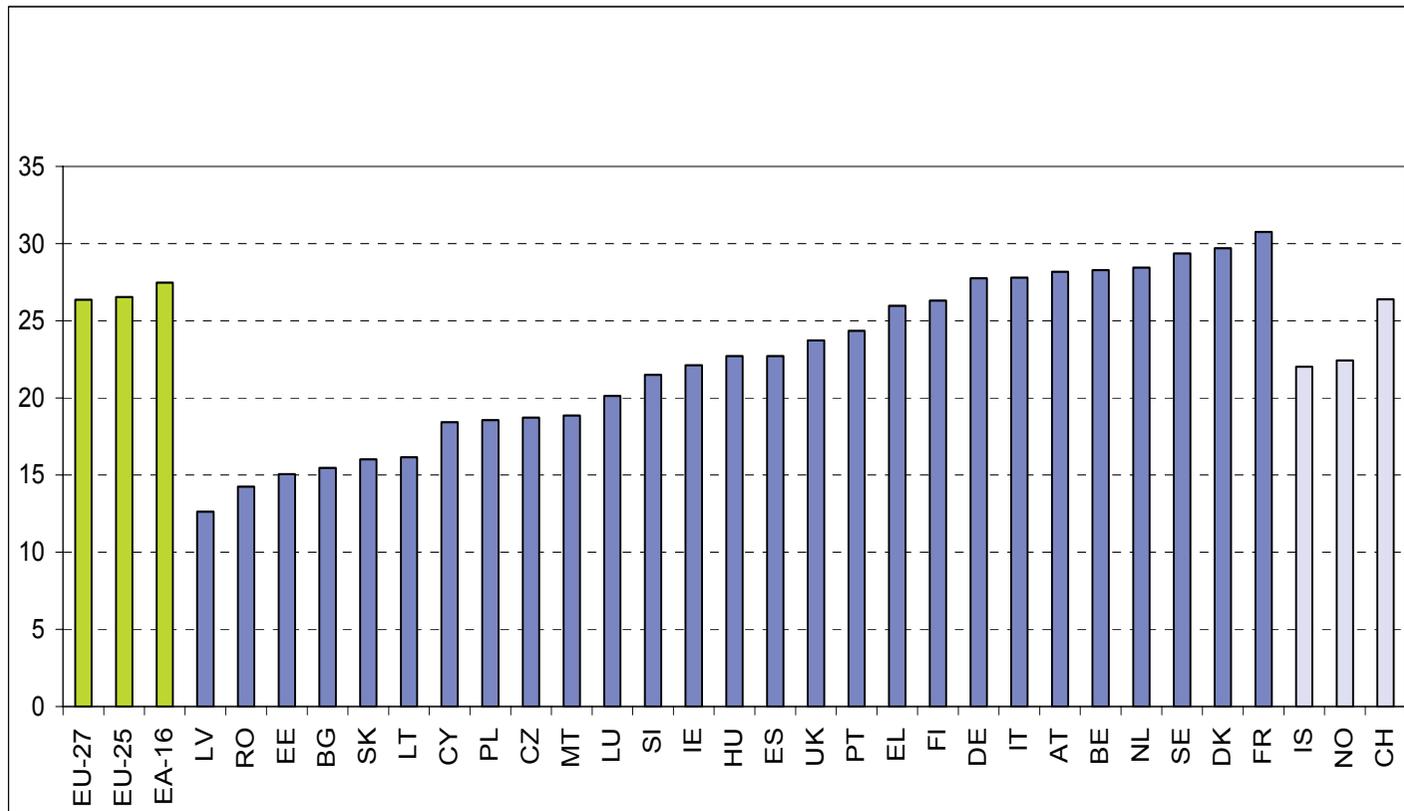
Torino, 20-21-22 ottobre 2011

Cosa è il welfare?



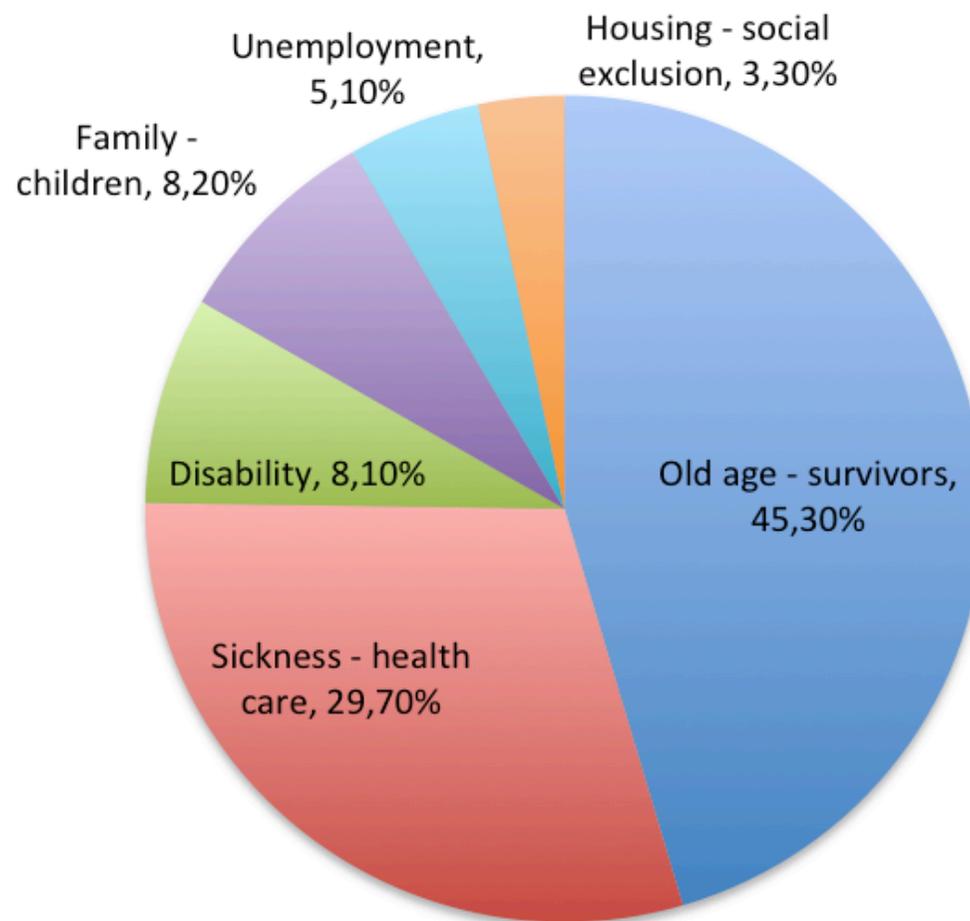
BENESSERE: la gamma di opportunità e risorse a disposizione degli individui, collegate ai diversi bisogni del ciclo di vita

Spesa per la protezione sociale (% Pil) nei paesi europei, 2008



Source: Eurostat — European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

La spesa sociale per funzioni in percentuale sulla spesa sociale totale, UE 27, anno 2008



Fonte: Eurostat

TIPI DI STATO

Stato assolutista



Stato liberale



Stato liberal-democratico



Stato sociale / welfare state

Stato liberale: diritti civili (I)

- Magna Charta (1215)
 - Habeas Corpus (1679)
 - Bill of Rights, UK (1689)
 - Bill of Rights, USA (1791)
-
- Libertà personale, protezione della proprietà privata, libertà di pensiero, espressione, religione, movimento, associazione, petizione
 - Costituzione e limiti al potere del sovrano

Stato liberale: diritti civili (II)

- **Magna Charta (1215) → “nessun uomo libero può essere detenuto, imprigionato .. o annientato senza prima aver subito un regolare processo, da parte di una corte di *pari*, secondo la “Legge del Regno (“No free man shall be taken, imprisoned ... or in any way destroyed, except by the lawful judgement of his Equals, and by the Law of the Land”)**
- **Habeas Corpus Act (1679) → *Habeas corpus, ad subjiciendum judicium!* (ne sia esibito il corpo, per sottoporlo a giudizio). Un ordine di *habeas corpus* è un ordine diretto a un'autorità pubblica che ha eseguito un arresto, per rendere ragione della detenzione di quella persona. L' ufficiale ordina l'esibizione avanti a sé in udienza, per verificare se egli sia ancora vivo, l'accusa e le circostanze dell'arresto**

Stato liberale: diritti civili (III)

Paesi	Introduzione del diritto di associazione	Fondazione della prima associazione sindacale centrale
Austria	1870	1892
Belgio	1898 (1921)	1898
Danimarca	1857	1898
Germania	1869	1869
Finlandia	1906 (1922)	1907
Francia	1864 (1884)	1903
Italia	1890	1906
Lussemburgo	dopo la I guerra mondiale	
Olanda	1855	1893
Norvegia	1839	1899
Svezia	1848	1880
UK	1824	1863

Tra parentesi: riconoscimento esplicito del diritto o sua applicazione esplicita ai sindacati

Stato liberal-democratico: diritti politici

Fonte: Alber (1986)

Paesi	Estensioni determinanti del diritto di voto (oltre 50% della popolazione maschile adulta)	Fondazione del primo partito operaio
Austria	1907	1889
Belgio	1893	1885
Danimarca	1849	1878
Germania	1871	1869
Finlandia	1906	1899
Francia	1848	1880
Islanda	1906	1916
Italia	1912	1882
Lussemburgo	1919	1896
Norvegia	1898	1887
Svezia	1909	1889
Svizzera	1848	1888
UK	1885	1900

Stato sociale / welfare state: diritti sociali

Infortunì



Malattia /
vecchiaia / invalidità



Disoccupazione



Familiari a carico

L'introduzione delle assicurazioni obbligatorie: i paesi pionieri

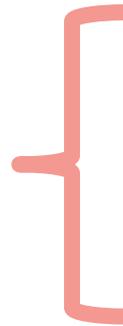
- Germania (1883, malattia; 1884, infortuni sul lavoro; 1989, vecchiaia)
- Austria (1887, infortuni sul lavoro; 1888, malattia)
- Danimarca (1891, pensioni)
- Norvegia (1894, infortuni sul lavoro)
- Finlandia (infortuni sul lavoro, 1895)
- Italia (infortuni sul lavoro, 1898)
- Francia (infortuni sul lavoro, 1898)

Assicurazione sociale obbligatoria:

CHI

- Obbligo di iscrizione da parte di intere categorie occupazionali (al limite: tutta la popolazione)

COSA



- Obbligo di versare contributi sociali (a somma fissa o proporzionali al reddito)
- Spettanze automatiche alle prestazioni

COME

- Amministrazione “tripartita” (datori di lavoro, lavoratori, Stato)

Assicurazione sociale (I)

- La natura obbligatoria dell'assicurazione sociale produce:
 - ✓ *Redistribuzione orizzontale*, dai non-danneggiati ai danneggiati
 - ✓ *Redistribuzione verticale*, dai redditi più alti a quelli più bassi.
-

Assicurazione sociale (II)

- La natura obbligatoria dell'assicurazione sociale permette:
 - ✓ Costo unitario per assicurato inferiore
 - ✓ Possibilità di definire “contributi” anziché “premi”
 - ✓ Possibilità di garantire condizioni speciali a categorie svantaggiate di assicurati
-

Fasi dello sviluppo storico dello stato sociale in Europa:

- 1) Origine o decollo istituzionale (1880-1920)
 - ✓ Introduzione dei primi schemi di assicurazione obbligatoria per i lavoratori
- 2) Consolidamento (1920-1945)
- 3) Espansione (1945-1975)
 - ✓ Universalità della copertura
 - ✓ Miglioramento delle prestazioni
 - ✓ Creazione dei secondi pilastri (es. pensioni)
- 4) Crisi (1975-1990)
- 5) Riforma (1990-...)
 - ✓ Ricalibratura

Modernizzazione

Ampio processo di trasformazione “sociale” (in senso generale) avviato all’inizio del XIX secolo in Europa/Nord America, che include:

- la nascita di democrazie di massa (suffragio, partiti, sindacati etc.);
- la crescita dell’apparato statale (bilancio pubblico, burocrazie pubbliche etc.);
- lo sviluppo del welfare state (educazione → alfabetizzazione; protezione sociale → cambiamenti socio-demografici);
- l’accelerazione della crescita economica;
- urbanizzazione;
- industrializzazione;
- trasporti e comunicazioni;
- commercio internazionale, migrazioni etc.;

Due modelli originari

- **Modello universalistico:**
 - Copertura onnicomprensiva (tutti i cittadini, pochi ampi schemi assicurativi)
 - **Modello occupazionale:**
 - Copertura frammentata (categorie occupazionali, molti schemi con normative differenziate)
-

“Modello occupazionale” (o *bismarckiano*) di *welfare* (Europa continentale)

- Basato su una pluralità di schemi professionali
 - Con regole di accesso e formule di prestazione differenziate (legate ai contributi versati e alla posizione occupazionale)
 - Prevalentemente finanziato tramite contributi sociali
-

“Modello universalistico” (o *beveridgeano*) di *welfare* (paesi scandinavi)

- Imperniato su schemi onnicomprensivi (dal punto di vista della copertura e quindi dell'accesso alle prestazioni)
 - Relativamente generosi e insieme imperniati su principi egualitari (dal punto di vista delle formule di prestazione)
 - Principalmente finanziato tramite il gettito fiscale
-

Fasi dello sviluppo: espansione

Spesa sociale in % sul PIL in alcuni paesi europei, 1955-2008

	1955	1970	1980	1990	2000	2008
Austria	12.8	18.7	22.3	26.0	28.4	28.2
Belgium	12.5	18.1	28.0	26.4	26.2	28.3
Germany	14.2	21.5	28.7	25.4	29.3	27.8
France	13.4	19.2	25.4	27.6	29.5	30.8
Netherlands	8.4	20.8	30.8	32.4	26.4	28.4
Luxembourg		15.9	26.5	19.1	19.6	20.1
Denmark	9.8	19.6	28.7	28.7	28.9	29.7
Finland	7.6	13.1	22.3	24.1	25.1	26.3
Sweden	9.9	18.8	30.2	33.1	29.9	29.4
UK	9.5	15.9	21.5	22.9	26.4	23.7
Ireland	9.3	13.2	21.6	18.7	13.9	22.1
Italy	10.5	17.4	19.4	24.3	24.7	27.8
Spain			18.1	20.5	20.3	22.7
Portugal			14.7	15.8	20.9	24.3
Greece			9.9	23.2	23.5	26.0
Slovakia					19.4	16.0
Slovenia					24.2	21.5
Czech Rep.				16.0	19.5	18.7
Poland				14.9	19.7	18.6
Hungary					19.5	22.7

Principali fattori di crescita della spesa sociale:

- **Ampliamento della copertura**
 - **Aumento dei beneficiari**
 - **Miglioramento delle prestazioni**
-

Fase dell'espansione: diversi modelli
di welfare

La fase espansiva e i “tre mondi del capitalismo welfarista”

- Durante la fase dell’espansione il welfare state europeo è passato attraverso una seconda importante giuntura evolutiva, nella quale sono diventate importanti le dimensioni del *quanto* e del *come*, oltre a quella del *chi*.
- Esping Andersen (1990)
 - durante il lungo periodo espansivo del “capitalismo keynesiano” si sono consolidati tre diversi regimi di welfare: quello *liberale*, quello *conservatore corporativo* e quello *socialdemocratico*.

I tre mondi del capitalismo welfarista di Esping-Andersen

▪ Liberale:

- Predominanza di interventi assistenziali basati sulla prova dei mezzi, trasferimenti e schemi assicurativi modesti
- Destinatari: bisognosi, lavoratori a basso reddito
- Regole di accesso restrittive
- Lo stato incoraggia il ricorso al mercato: in modo passivo (minima interferenza) o attivo (incentivi per gli schemi privati)

■ Corporativo conservatore:

- Predominanza di schemi assicurativi pubblici collegati alla posizione occupazionale
- Destinatari: I lavoratori, con impostazione *male breadwinners*
- Enfasi sulla sussidiarietà degli interventi pubblici rispetto alla famiglia e alla società civile (la Chiesa in particolare)

■ Social-democratico:

- Predominanza di prestazioni universalistiche con alti standard (disegnate sulla base delle diverse aspettative)
- Destinatari: tutti i cittadini
- Lo stato mira a rendere il mercato marginale nella soddisfazione delle esigenze dei cittadini

Il percorso “atipico” dei paesi dell’Europa meridionale

- Fordismo “debole” e frattura insider-outsider
 - Forte dualismo nei sistemi di garanzia del reddito
 - polarizzazione interna
 - rischio di vecchiaia sovra-tutelato a discapito di altri rischi
 - basso sviluppo dei servizi, prevalenza di trasferimenti
 - frammentazione istituzionale
 - Mancato sviluppo delle politiche di assistenza sociale
 - mancanza di una rete di ultima istanza
 - famiglia come ammortizzatore sociale
-

La spesa sociale per settore in percentuale sulla spesa sociale totale. Confronto Italia-UE, anno 2008.

	Italia	UE 27
Old age - survivors	60,6%	45,3%
Sickness - health care	26,3%	29,7%
Disability	5,9%	8,1%
Family - children	4,7%	8,2%
Unemployment	1,9%	5,1%
Housing - social exclusion	0,2%	3,3%

Fonte: Database Eurostat

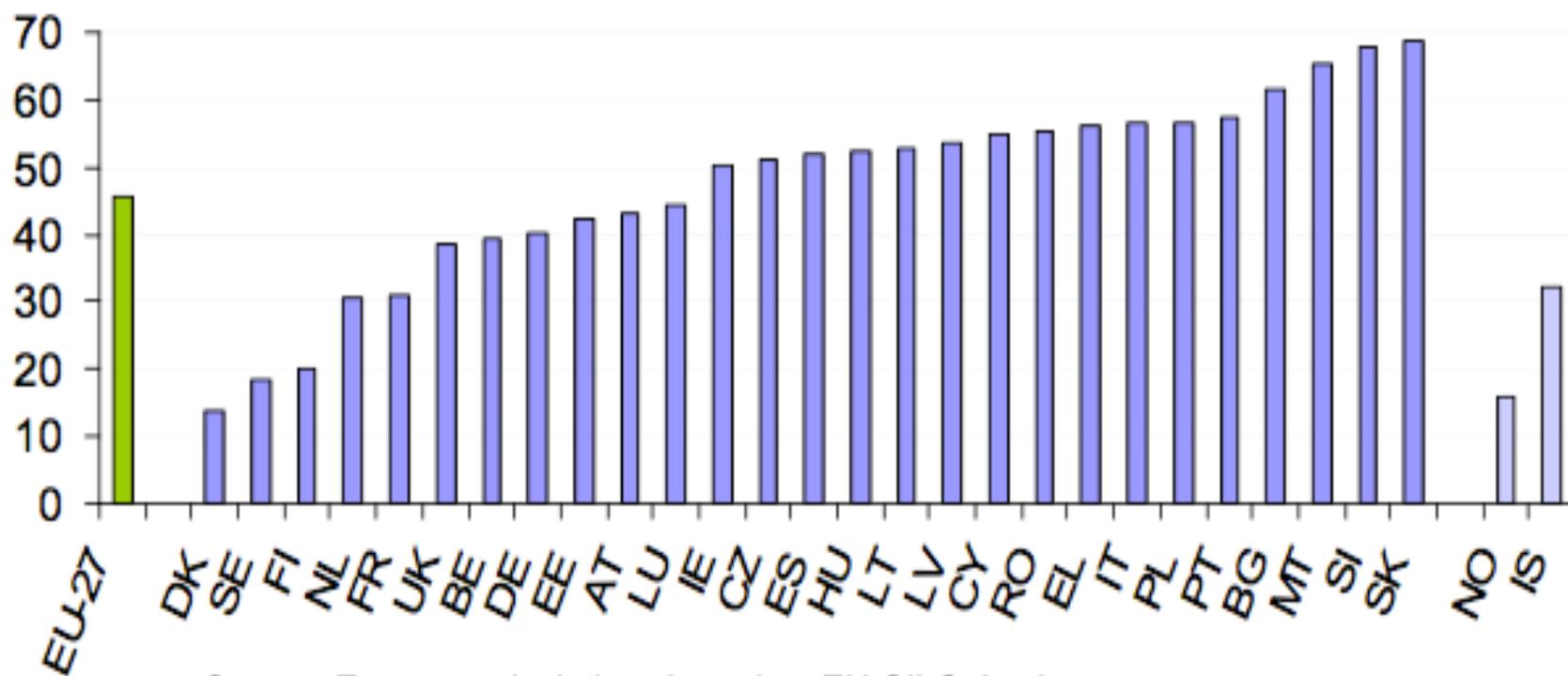
La “doppia distorsione” del welfare state italiano.

Distorsione funzionale

	vecchiaia e superstiti	altri rischi
<i>Distorsione distributiva</i> garantiti	++++	+++
semi-garantiti	++	+
non garantiti	+	-

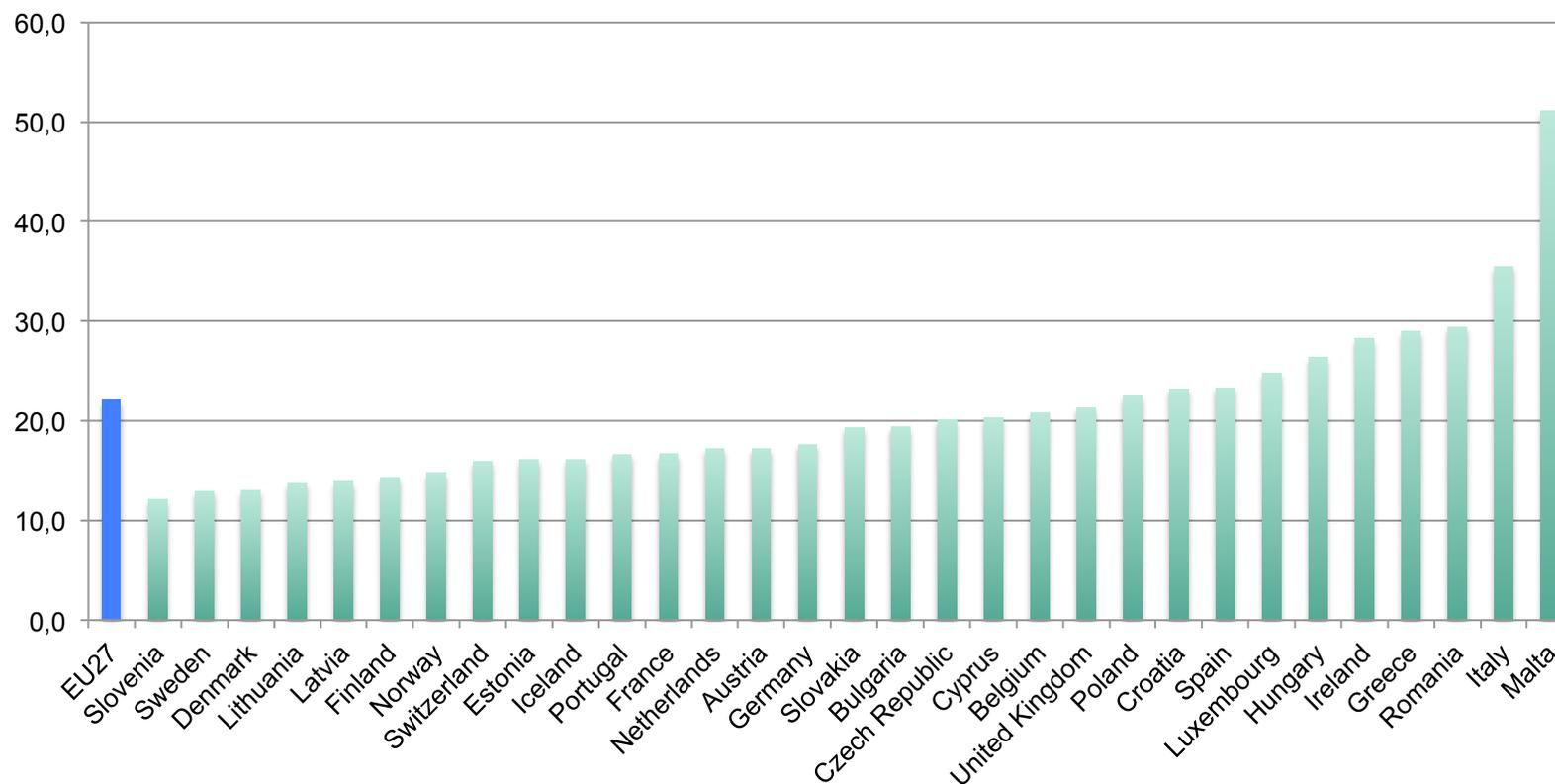
Fonte: Ferrera (2006)

Giovani 18-34 anni che vivono nella casa dei genitori in alcuni paesi europei, 2008 (%)



Source: Eurostat calculations based on EU-SILC database

Donne 25-54 anni che non sono occupate e non cercano lavoro, paesi europei, 2009 (%)



Fonte: Eurostat

La crisi

Fattori endogeni

- nuovi rischi e bisogni*
- le “trappole interne”*

Fattori esogeni

- globalizzazione*
- integrazione Europea*

I fattori endogeni

Trasformazioni socio-economiche:

→ **Nuovi rischi e bisogni**

Trasformazioni socio-economiche → nuovi rischi e bisogni (I)

- invecchiamento della popolazione
- trasformazioni della famiglia e ridefinizione dei rapporti di genere
- crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro
- deindustrializzazione e terziarizzazione

Trasformazioni socio-economiche → nuovi rischi e bisogni (II)

Invecchiamento della popolazione dovuto a:

- declino della fertilità
- aumento dell'aspettativa di vita

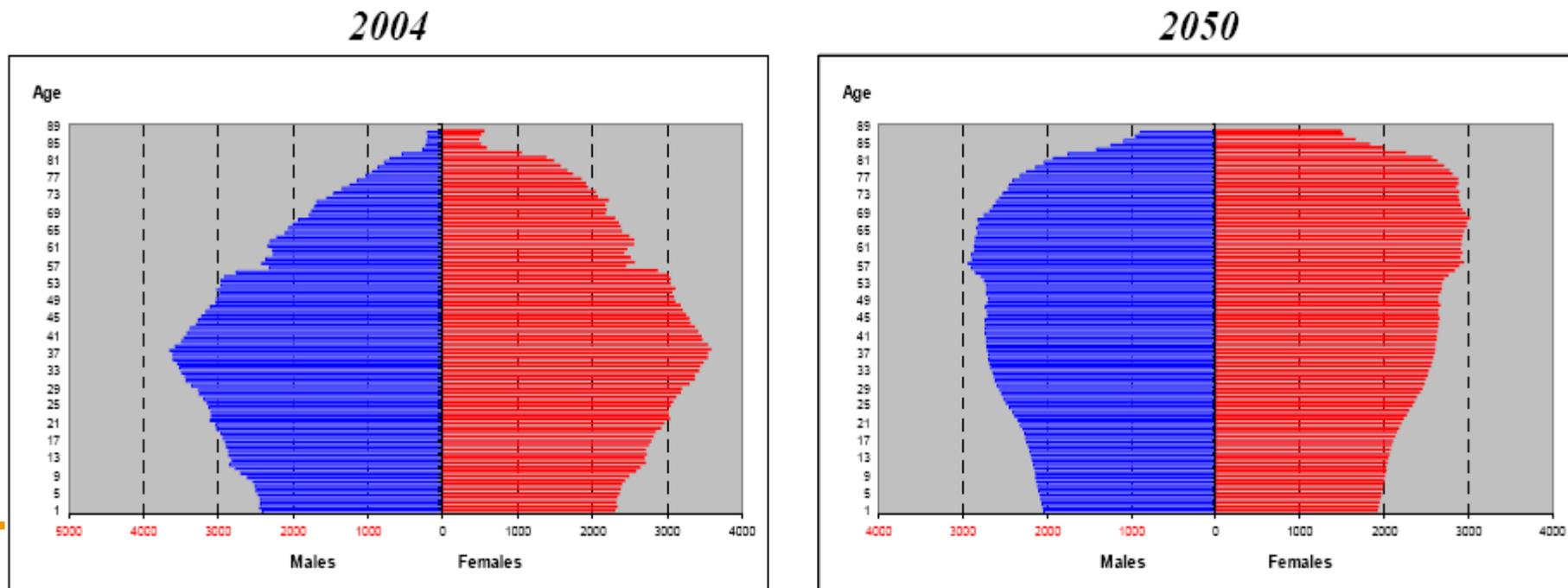
Conseguenze per il welfare state:

- crescita della domanda di prestazioni (pensioni, servizi sanitari e di cura)
- costi finanziari maggiori per lo stato
- concentrazione dei costi crescenti su una quota costante o in diminuzione di popolazione attiva

L' invecchiamento della popolazione rappresenta perciò una sfida in termini:

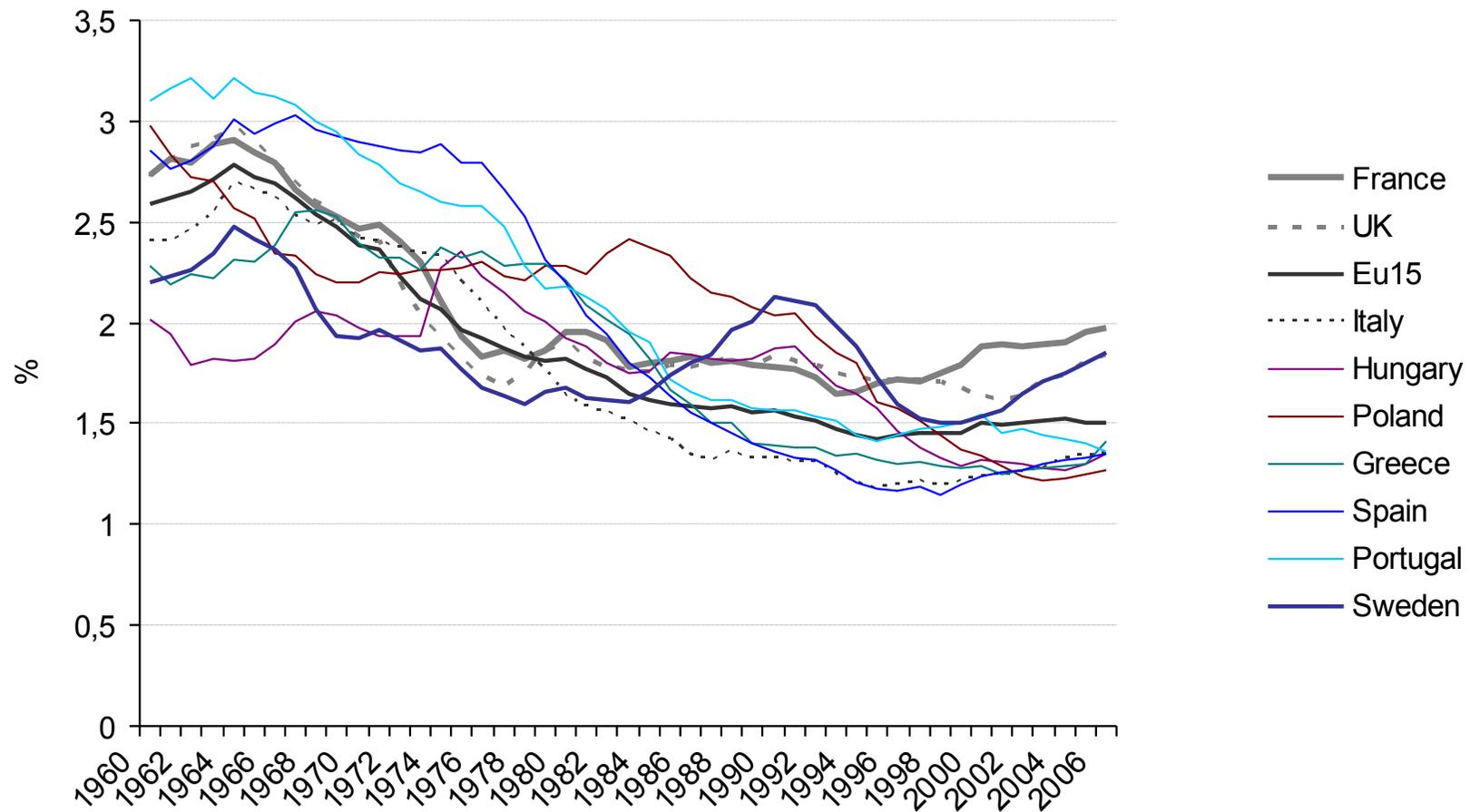
- finanziari
- organizzativi
- di solidarietà inter-generazionale

“Le piramidi delle età”, Ue25 (dati e proiezioni)



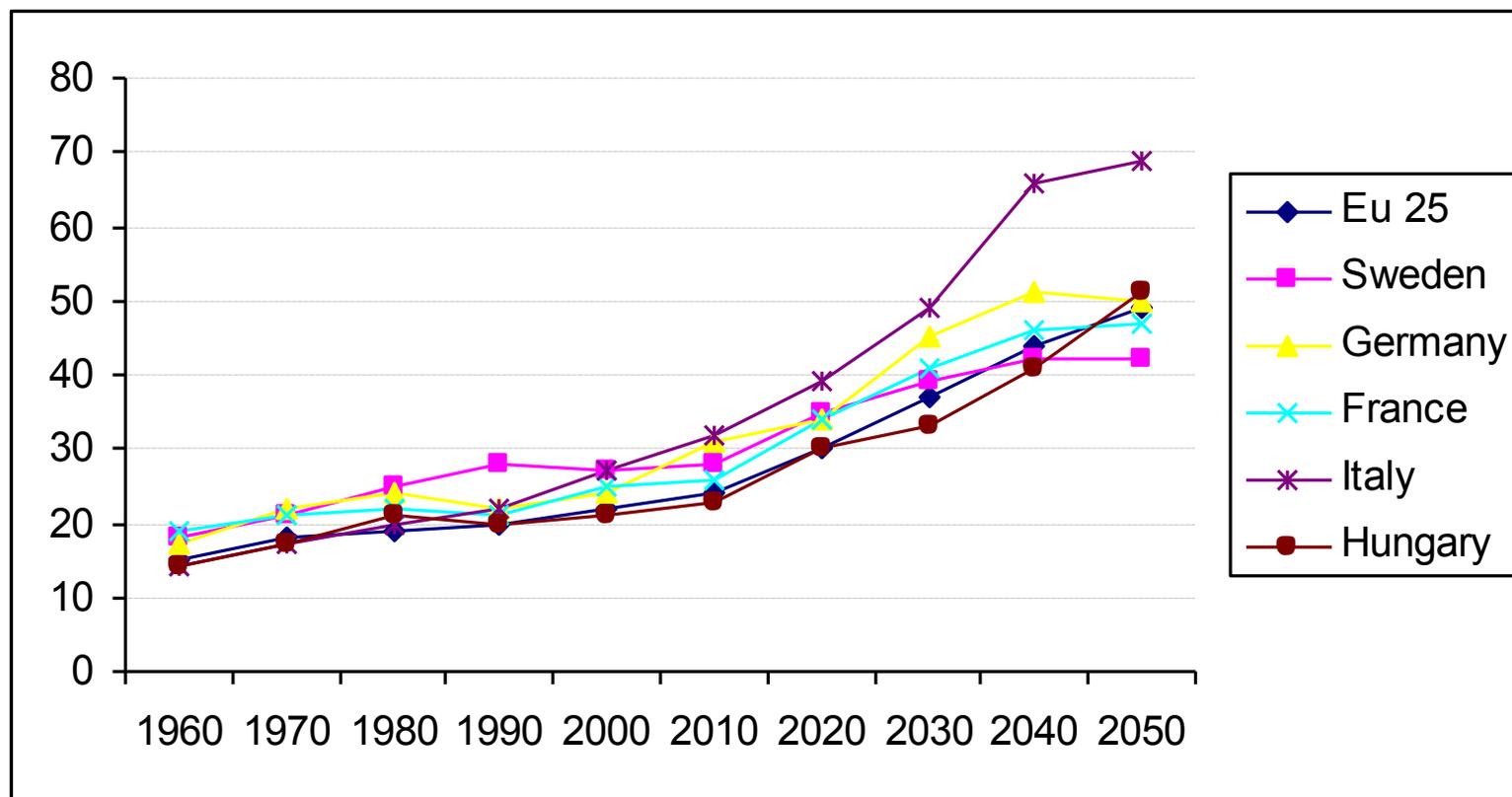
Source: EPC and European Commission (2005)

I tassi di fertilità, 1960-2006



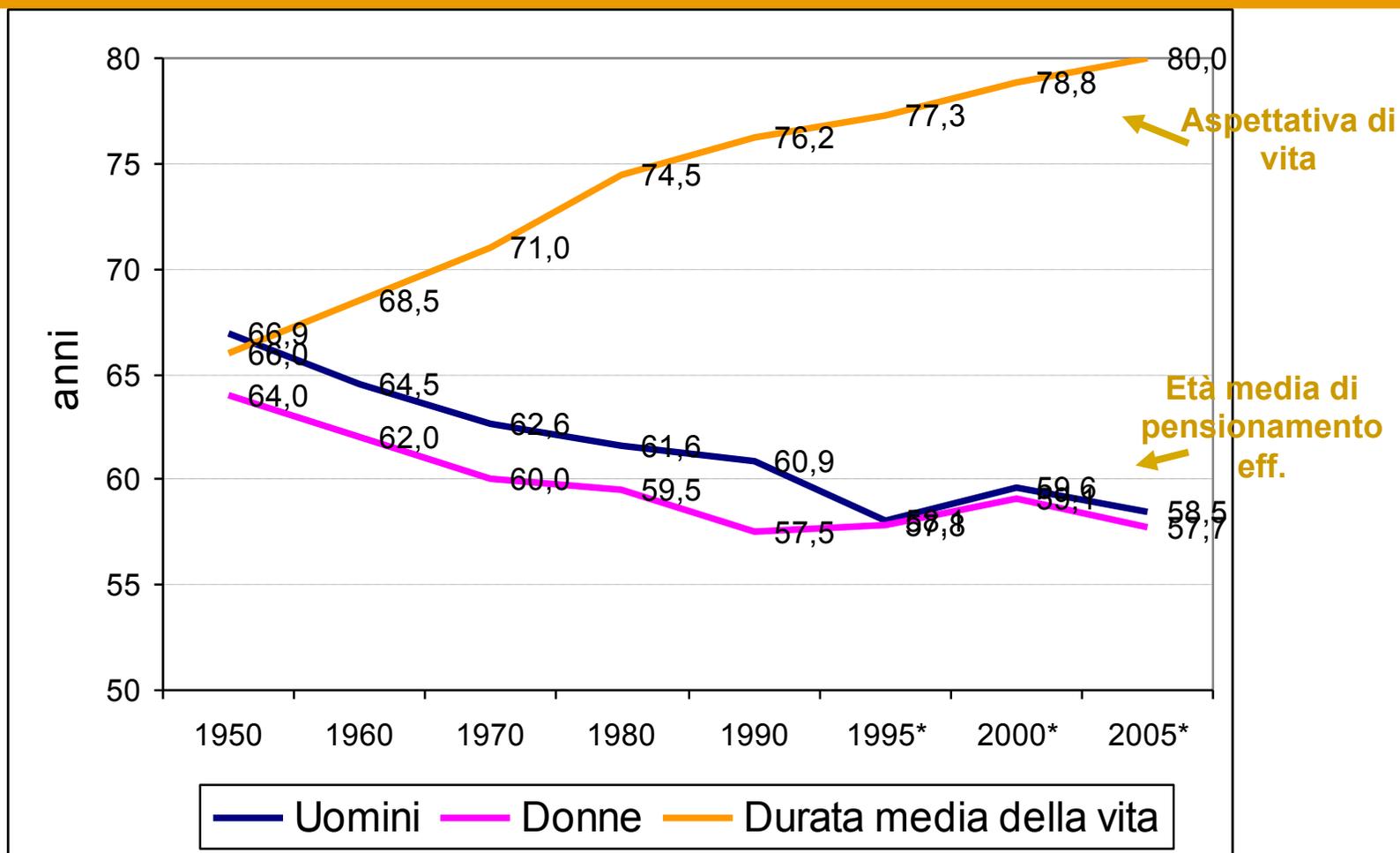
Source : Eurostat

I tassi di dipendenza degli anziani (popolazione >65 su popolazione 15-64, dati e proiezioni)



Source: ONU

Aspettativa di vita e età media di pensionamento effettivo per uomini e donne



* Pensioni di anzianità

Fonte: Corriere della Sera - 16 gennaio 2007 pag. 11

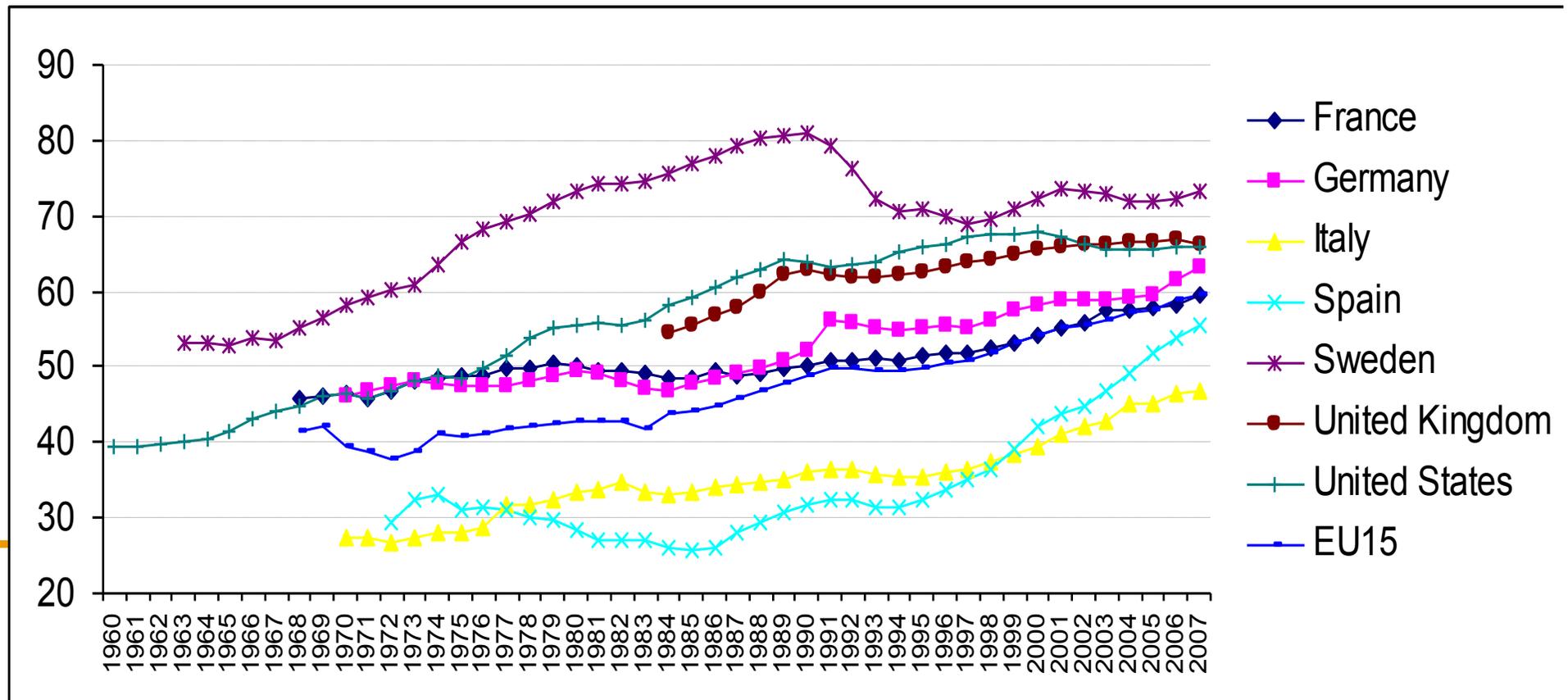
Ri-definizione dei rapporti di genere e crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro

Le conseguenze per il welfare state:

→ nuovi bisogni

- madri-lavoratrici (politiche di conciliazione)
 - aumento dei nuclei monoparentali (sostegno al reddito e politiche di conciliazione)
-

Tassi di occupazione femminile (15-64), 1960-2007



Fonte: Eurostat; OCSE;

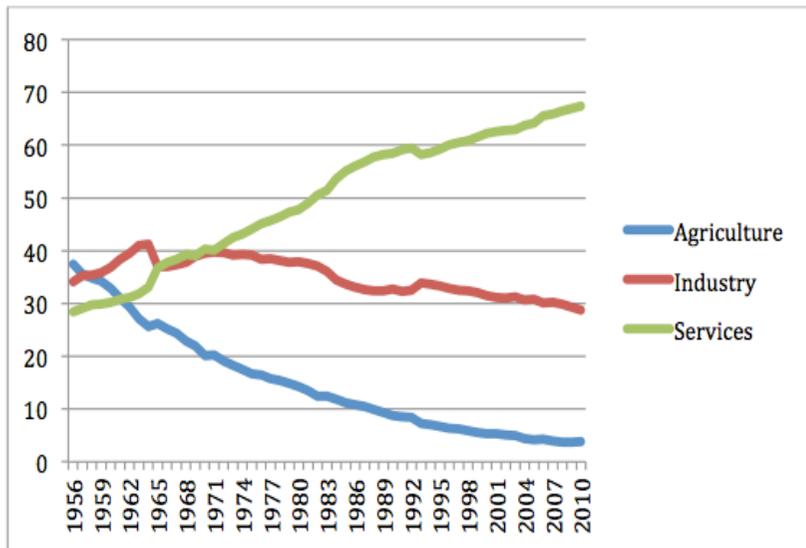
Trasformazioni dell'economia:

- dal fordismo al post-fordismo
 - da contratti di lavoro stabili e garantiti al "lavoro atipico"
- aumento della disoccupazione (in particolare tra giovani e lavoratori più anziani)

Conseguenze per il welfare state:

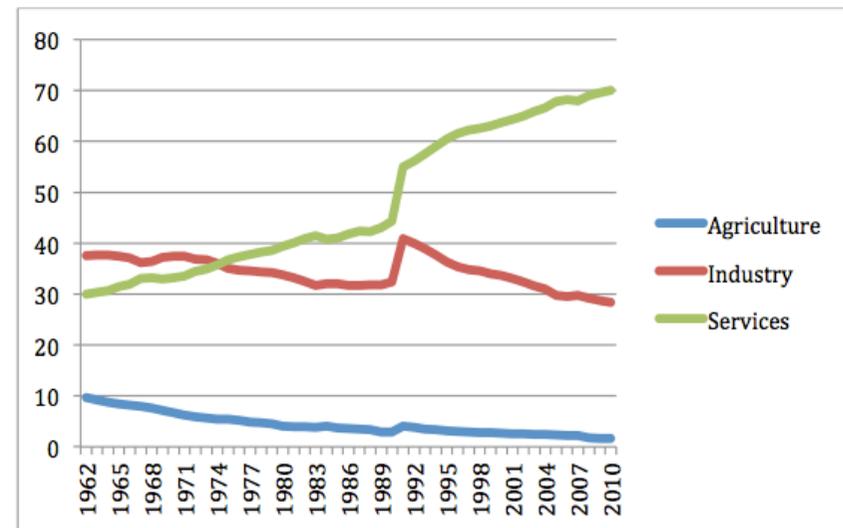
- aumento delle richieste di prestazioni di disoccupazione
- esigenza di nuovi schemi a sostegno dei lavoratori flessibili
- problemi finanziari

Occupazione per settore:



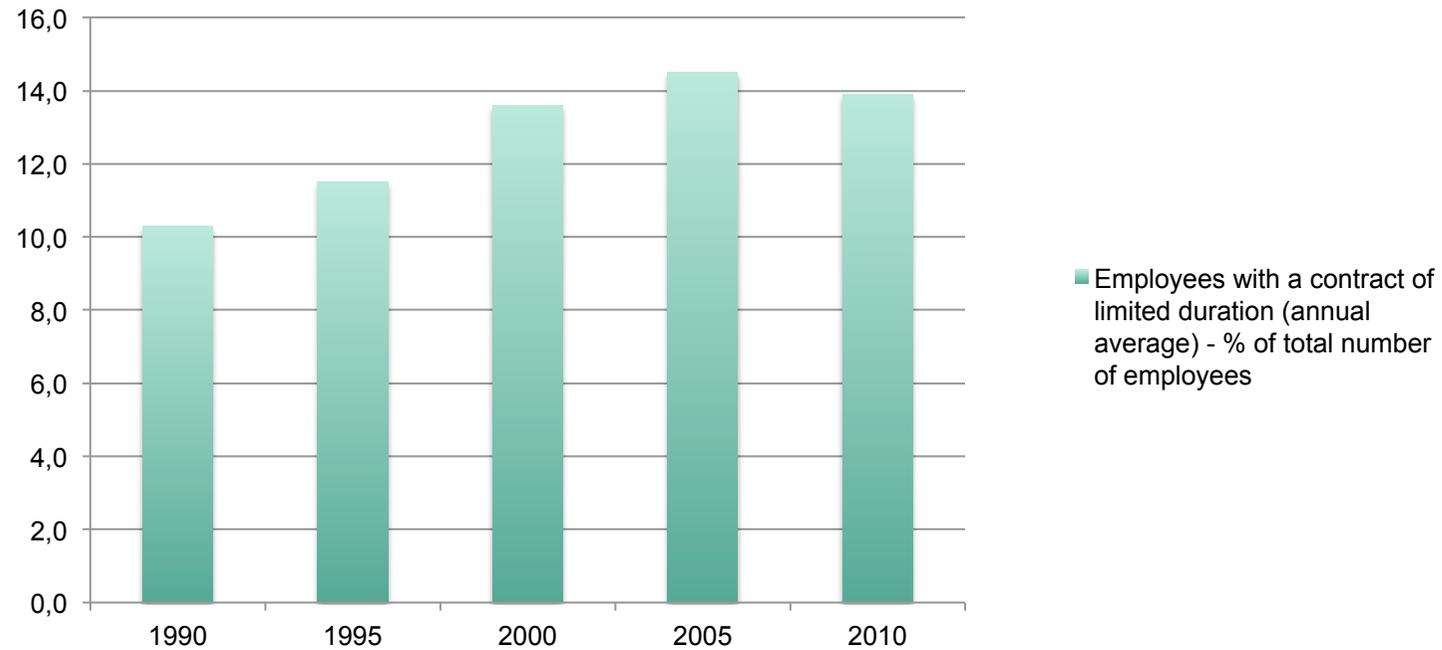
Italia,
1956-2010

Germania,
1962-2010



Fonte: rielaborazione dati OCSE

L'evoluzione del lavoro atipico: lavoratori con contratto a tempo determinato, % sul totale degli impiegati, Unione Europea



Fonte : Eurostat

L'occupazione part-time sul totale dell'occupazione (1973-2010)

Country	1973	1983	1995	2000	2007	2010
Austria	6,4	8,4	13,9	17,0	17,3	19
Belgium	3,8	8,1	13,6	16,0	18,1	18,3
France	5,9	9,6	15,6	17,0	13,3	13,6
The Netherlands		21,4	30,0*	32,1	35,9	37,1
Sweden	23,6	24,9	24,3	25,1	14,4	14
United Kingdom	16,0	19,4	24,1	25,0	22,9	24,6
Poland				10,5	10,1	8,7
Hungary				3,5	2,8	3,6
Italy	6,4	8,0	10,5	12,2	15,2	16,3

- 1998

Fonte: OECD, *Employment database*

La riforma del welfare state: quattro macro tendenze

1. Aggiustamenti strutturali in risposta ai cambiamenti socio-economici

Es: Riforme sistemi pensionistici

- Interventi principalmente parametrici ma in qualche caso anche “paradigmatici”
- Passaggio ad assetti multipilastro

2. Approccio attivo nelle politiche del lavoro

→ Flexicurity

3. Maggiore selettività

4. Interventi sul fronte del finanziamento

- Promozione di sistemi a capitalizzazione
- Riduzione dei costi del lavoro (verso sistemi “employment friendly”?)

La “ricalibratura” dei sistemi di welfare

- presenza di vincoli, connessi alle sfide al welfare (soprattutto quelle di natura finanziaria), che condizionano la scelta delle politiche pubbliche e la loro evoluzione
- interdipendenza tra “addizioni” (miglioramenti) e sottrazioni (i tagli) nel processo di riforma, per effetto di questi vincoli
- spostamento deliberato dell’enfasi posta sui diversi strumenti ed obiettivi di politica sociale, sulla scia di complesse dinamiche di apprendimento sociale ed istituzionale

Ricalibratura: le dimensioni

- **Funzionale**
 - **Distributiva**
 - **Normativa o discorsiva**
 - **Politico-istituzionale**
-

Ricalibratura funzionale

- ha a che fare con i rischi sociali
 - si riferisce a quegli interventi di ri-bilanciamento che operano sia *all'interno* che *attraverso* le funzioni tradizionali della protezione sociale
 - esempi tipici di ricalibratura funzionale sono:
 - passaggio da misure compensative di tipo passivo a forme di promozione attiva
 - contenimento della spesa per la protezione della vecchiaia
 - promozione di nuove prestazioni e servizi per i rischi tipici di altre fasi del ciclo di vita
-

Ridisegnare il welfare state: dal «Modello Ford» al «Modello Lego»

The LEGO™ Brand “*children as natural learners. These are precious qualities that should be nurtured and stimulated throughout life... ‘Play’ in the LEGO sense is learning. By helping children to learn, we build confident, curious and resourceful adults. For their future. And ours*”.

Modello Ford	Modello Lego
Grande fabbrica	Società nel suo complesso
Lavoratore dipendente maschio (famiglie monoreddito)	Singoli individui (soprattutto: donne e bambini) (famiglie a doppio reddito)
Garanzie e trasferimenti per il “non lavoro”: logica del risarcimento	Promozione delle opportunità e sostegno ai bisogni lungo tutto il ciclo di vita: logica dell’ <i>enablement</i>
Rischio oggetto di maggiore attenzione: vecchiaia (degli insiders)	Rischio oggetto di maggiore attenzione: esclusione sociale (dei minori)
Prestazioni monetarie (pensioni e indennità)	Servizi (asili, scuole, formazione ecc.)

Ricalibratura distributiva

- Ha a che fare con i gruppi sociali:
 - frattura tra *insiders* e *outsiders*: eccesso di prestazioni per i lavoratori “garantiti”, che dispongono della “quasi proprietà” del posto di lavoro, a fronte della mancanza di una protezione adeguata per coloro che sono occupati nei settori più periferici e deboli del mercato del lavoro
 - marcate disuguaglianze distributive anche tra gli stessi *insiders*, cioè tra diverse categorie di assicurati
- si riferisce a quegli interventi che mirano a ribilanciare la protezione pubblica tra i beneficiari delle prestazioni sociali
- mira a garantire più equità tra gruppi occupazionali, tra sessi e tra gruppi generazionali

Ricalibratura politico-istituzionale

- Ha a che fare con i livelli e gli attori coinvolti nella governance della protezione sociale:
 - Molti paesi stanno sperimentando il decentramento delle competenze ai governi sub-nazionali
 - L'UE sta emergendo come livello autonomo e sovranazionale di regolazione sociale e, in una certa misura, di redistribuzione
 - Denota un cammino verso una governance dei sistemi di protezione sociale più articolata, multi-livello e multi-attore.
-

I fattori esogeni

- **La globalizzazione**
- **L'integrazione europea**

Globalizzazione e welfare state

Globalizzazione = internazionalizzazione della produzione e dei mercati (beni, servizi, capitali e lavoratori)

→ “exit options” per capitali, investitori e aziende

→ base imponibile più incerta

→ minori margini di manovra per i governi nazionali

Gli effetti della globalizzazione sul welfare state:

- Nuovi vincoli
 - es. contribuzione sociale elevata → alto costo del lavoro
 - effetto negativo sulla competitività (in particolare per i settori esposti alla concorrenza internazionale) → perdita di occupazione
- Emergere di “nuovi perdenti” (settori, aree territoriali, categorie di lavoratori)
 - polarizzazione socio-economica
 - es. “de-industrializzazione”

Globalizzazione = “forza sovversiva”?

→ “spinta al ribasso”?

→ “The welfare state can compete”

→ Se riconfigurate in modo adeguato le politiche sociali possono giocare un ruolo cruciale nel promuovere e sostenere la competitività (sostegno ai “perdenti”+ accrescimento di competenze e produttività: l’agenda di Lisbona)

Integrazione europea e welfare state I

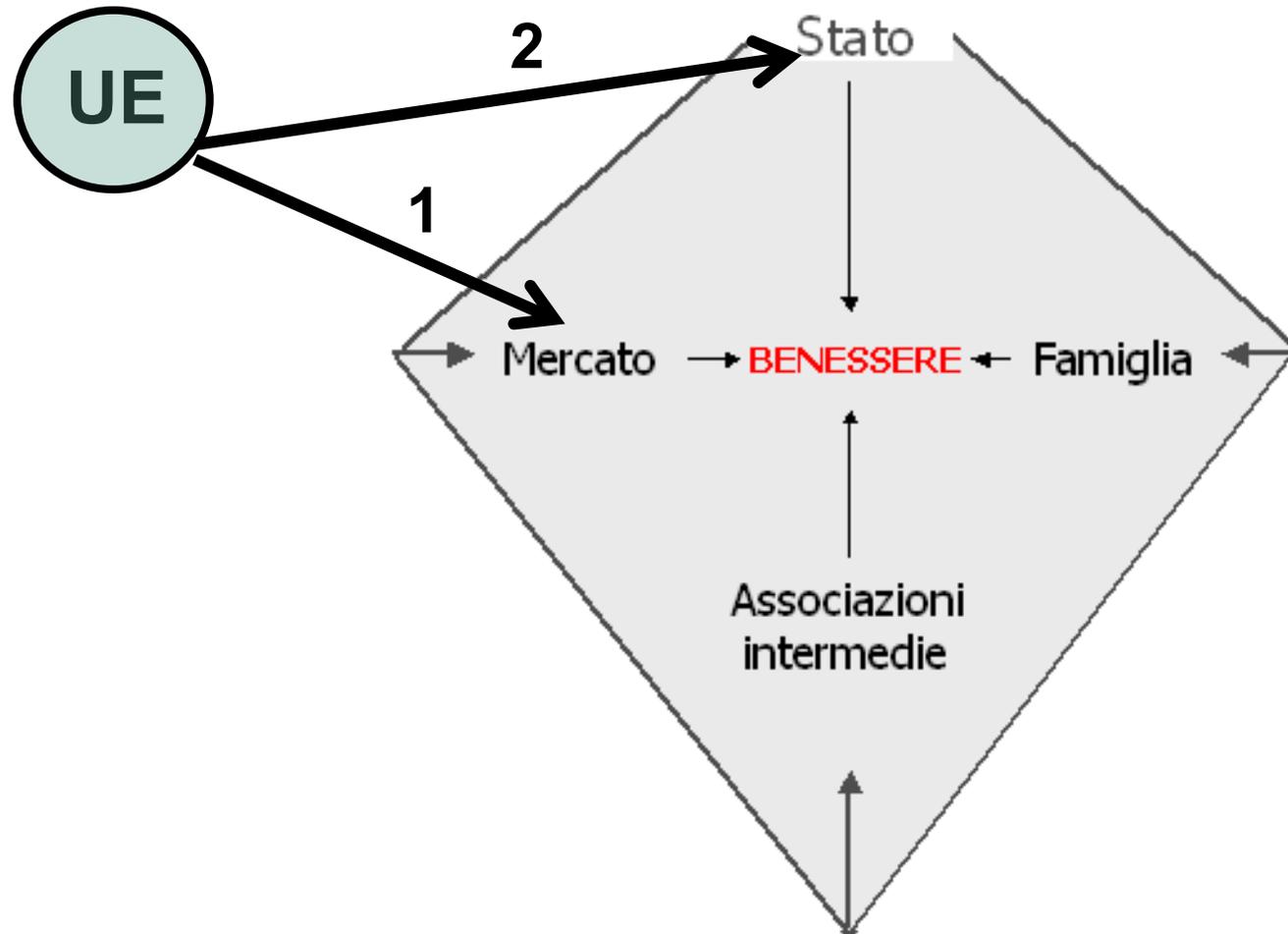
❖ Il welfare state come istituzione

- Poggia sul principio di “chiusura” (*assicurazione sociale obbligatoria*)
- Presuppone l’esistenza di una comunità di appartenenza e di legami di reciprocità

❖ Il processo di integrazione europea

- Poggia sul principio di “apertura” (*libera circolazione, non discriminazione, concorrenza*)
- Promuove le opzioni anche a scapito dell’appartenenza

Integrazione europea e welfare state II



1 • UE → MERCATO

- Libertà di movimento (beni, lavoratori, capitali, servizi)
 - Concorrenza “non distorta”
 - Non-discriminazione
-

2 • UE → STATO

- Nuova autorità (sovranità) sopranazionale
- Supremazia diritto UE
- Limitazioni sovranità sociale (es. non discriminazione)
- Vincoli finanziari

Oltre il welfare statale-nazionale?

