

Il Welfare in Europa: elementi per un confronto

da: **Fondazione Zancan**

di **Frabrizio Oleari, Luigi Patacchia, Lorenzo Spizzichino**

Le origini dello stato sociale

Il *welfare state* affonda le sue radici nelle *Poor Laws* di Elisabetta I d'Inghilterra, a cavallo tra il '500 e il '600 e negli Stati illuminati del '700. Esso nasce in Europa e rappresenta la risposta dello stato ai problemi sociali portati dalla prima industrializzazione: progressivamente l'intervento statale si sostituisce alla beneficenza della Chiesa nell'assistere la massa di poveri creata dallo spopolamento delle campagne e dallo sfruttamento del lavoro nelle fabbriche. Il *welfare state* nasce quindi storicamente con l'emergere delle contraddizioni dell'economia capitalistica, la distruzione della civiltà contadina e della solidarietà familiare e di villaggio, la nascita del proletariato, l'urbanizzazione, l'emigrazione.

Le premesse dell'interventismo statale

Tali trasformazioni socio-economiche-politiche fanno emergere nuove forme di povertà. Il susseguirsi di periodiche recessioni economiche, accompagnate da elevati tassi di disoccupazione, la necessità di provvedere alle esigenze di vedove, di orfani e di tutti coloro che per vari motivi mancano delle risorse necessarie per vivere (invalidi, anziani, ecc.), fa nascere l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato.

L'esperienza inglese è la prima in ordine cronologico e per questo viene additata come esempio, ma i modelli di intervento statale dell'Europa centrale - francese, prussiano, austro-ungarico - sviluppati dai sovrani illuminati del '700, non hanno niente da invidiare all'Inghilterra. Con la Rivoluzione francese sono proclamati poi i diritti sociali del cittadino e la Costituzione del 1791 diventa il punto di riferimento per gli Stati costituzionali.

Le prime esperienze di welfare state in senso moderno

Con il procedere dell'industrializzazione e l'acuirsi del conflitto tra proletariato e borghesia l'instabilità aumenta. Per porvi rimedio, alla fine dell'800, il cancelliere prussiano Otto von Bismarck introduce le prime misure di un moderno Stato sociale, istituisce un regime di leggi sociali a favore dei ceti più bisognosi, ma solo dagli anni 1920 tali misure raggiungono un'estensione e un'organicità tali da poter parlare di vere e proprie politiche sociali, con assicurazioni obbligatorie contro i maggiori rischi: povertà, malattia, infortuni sul lavoro e vecchiaia. E' un tipo di welfare diverso dal precedente, basato sul principio assicurativo. Si intende cioè garantire a ciascuno un minimo di sopravvivenza, in relazione al contributo dato con il proprio lavoro, attraverso la copertura assicurativa e vengono introdotti anche gli assegni familiari.

In Europa la svolta arriva negli anni 30, dopo la grande depressione del '29. E' conflitto sociale aperto, il welfare conosciuto fino a quel momento non basta più, si teorizza la necessità di un intervento più forte dello Stato. Dalla Gran Bretagna arrivano le tesi economiche di John Maynard Keynes, favorevole a usare il *deficit spending* come volano della crescita economica, e i piani di sicurezza sociale di Lord William Beveridge, estesi a coprire la disoccupazione, l'invalidità. Il piano Beveridge viene presentato al governo inglese nel 1942 e attuato nel dopoguerra. Viene considerato come l'atto di fondazione del moderno *welfare state*. E alla sua base c'è il diritto sociale del cittadino di avere buone condizioni di vita; l'assistenza è generalizzata e copre una vasta gamma di rischi (*from the cradle to the grave* (1)). Le spese crescenti sono coperte sempre più ricorrendo alla fiscalità generale e quindi all'indebitamento pubblico, oltre che attraverso i contributi versati dai lavoratori. Il suo primo e più noto risultato è l'istituzione in gran Bretagna del servizio sanitario nazionale, nel 1948. Il modello si diffonde per quarant'anni e trova l'espressione più riuscita nella socialdemocrazia dei paesi scandinavi.

1. << Dalla culla alla tomba >>

Welfare in Europa

I sistemi sociali dei vari paesi europei si distinguono fra loro in base ad alcune specifiche caratteristiche, fra le quali il diverso grado di accentramento o decentramento, il differente modo in cui si possono classificare i vari tipi di servizi definibili come <<assistenza sociale>>, le diverse fonti di finanziamento, l'incidenza del cosiddetto settore del non profit, l'erogazione dei servizi.

La Commissione della Comunità Europea, in diverse occasioni ha sottolineato la necessità che gli stati membri si adoperino per far convergere l'evoluzione dei singoli sistemi di protezione sociale verso i più generali obiettivi delle politiche economiche-sociali indicati a livello comunitario.

Differenze nell'incidenza della spesa per la protezione sociale

Le differenze fra i diversi sistemi di welfare europei emergono quindi comparando livelli e composizione della spesa sociale nei vari paesi. In media i paesi europei spendono circa un quarto del prodotto interno lordo, circa la metà in Svezia, in Danimarca la spesa raggiunge il 33%, rispetto ad Austria e Belgio, che sono allineate nella media europea, aggiratesi sul 27-28%. Le gerarchie, del resto, sono cambiate nel corso del tempo. Nel 1960 la Germania dedicava alla spesa sociale una quota del prodotto interno lordo doppia rispetto alla Svezia e nettamente superiore a quella della Francia.

Lo stato sociale di ogni Paese è legato non solo a ragioni politiche ma anche e soprattutto a profonde ragioni storico-culturali. Guardando i 15 Paesi dell'Unione Europea è per questo ancora possibile identificare almeno quattro grandi famiglie di sistemi di welfare.

Modello tedesco

Il modello più antico è sicuramente quello introdotto in Germania dal cancelliere Bismarck nel 1891. Esso è incentrato su principi di tipo assicurativo, infatti punta a proteggere chi lavora e la sua famiglia da rischi quali la malattia, l'invalidità, la disoccupazione.

L'assistenza sociale è stata riorganizzata negli anni '70 in base alla legge federale che ha fissato i principi e l'organizzazione generale dell'assistenza, assicurando un livello minimo di reddito a coloro che sono privi di risorse o che vengono a trovarsi in situazioni di grave difficoltà economica.

Un sistema fondato su principi di tipo assicurativo, finanziato da chi lavora

Dunque il Parlamento elabora le norme che regolano l'accesso alle prestazioni, in ambito federale, e il Governo regola le linee politiche di massima. Vengono poi fissati a livello locale i criteri di finanziamento e la gestione amministrativa delle prestazioni di assistenza. Fondamentalmente è il ruolo svolto attualmente dalle associazioni di volontariato e dagli enti locali nel campo dell'assistenza, oltre che dello studio e del monitoraggio sui problemi della povertà e della disoccupazione. Relativamente alle pensioni di vecchiaia, gestite da differenti istituti di assicurazione a seconda del settore di riferimento, esse vengono attribuite a tutti coloro che siano assicurati e in base ai contributi versati. Nel caso di situazioni di vita particolarmente difficili, gli anziani residenti in Germania con un reddito inferiore alla soglia stabilita hanno diritto a sussidi monetari, variabili in base alle spese da sostenere, all'assistenza domiciliare e medico-infermieristica.

Si tratta quindi di un sistema che, finanziato principalmente con i contributi di chi lavora, è ancora oggi, lo schema prevalente non solo in Germania, ma anche nei paesi come l'Austria o la Francia.

Modello anglosassone

Agli antipodi troviamo il modello proposto da Lord Beveridge nel 1942, su cui si è plasmato il welfare state anglosassone. Si tratta di un sistema che, al contrario di quello bismarkiano, assegna un ruolo precipuo agli interventi per prevenire condizioni di povertà estrema e fenomeni di marginalità sociale. Il suo principio ispiratore è la riduzione dell'emarginazione, mediante interventi di sostegno al reddito forniti unitariamente agli individui che cadano al di sotto di determinate soglie di povertà.

Ruolo centrale del servizio pubblico nella sanità e impegno a intervenire sulle condizioni di emarginazione

Per anni si è contraddistinto per la centralità del ruolo del servizio pubblico e per l'alta qualità delle prestazioni erogate: oggi, essendo invalsa una certa spinta alla decentralizzazione, sono state introdotte norme di verifica e controllo delle prestazioni erogate su ben precisi bisogni sociali.

Riguardo alle politiche per gli anziani, sono attivi sul territorio i servizi socio assistenziali che hanno compiti di sostegno materiale e psicologico, oltre che di promozione della socializzazione (centri diurni, ricreativi, luogo di ristoro). Fra i servizi attivi, sono presenti forme di facilitazioni, quali la riduzione o la totale gratuità, in casi specifici, dei trasporti pubblici. Importanti appaiono le numerose forme di assistenza domiciliare presenti sul territorio e gestite dai Dipartimenti e delle quali possono beneficiare gli anziani con più di 65 anni. Ricordiamo ad esempio l'assistenza nei lavori domestici, i diversi servizi di accompagnamento, di consulenza e fornitura di pasti a domicilio, oltre alla promozione di rapporti di buon vicinato.

Esiste, poi, una particolare pensione per ultraottantenni, della quale è possibile beneficiare se non si ricevono sussidi sociali e si sono trascorsi almeno dieci anni nel Regno Unito oltre il settantesimo anno di età.

Il modello scandinavo è incentrato sulla riduzione delle disuguaglianze sociali in senso lato e, quindi, non solo sulla lotta alla povertà estrema. Un sistema che si basa su prestazioni di tipo universale e che mette in primo piano il principio di cittadinanza, non solo e non tanto il fatto di lavorare. Le prestazioni di base vengono erogate indistintamente a tutti i cittadini. Al di sopra di queste, vi possono essere trattamenti integrativi, qualche volta affidati alle parti sociali. E' presente in Finlandia, Danimarca e Svezia. Per certi aspetti anche l'Olanda - che pur contiene elementi da stato sociale bismarkiano - può essere assimilata questo gruppo.

Un approccio universalistico, basato sulla cittadinanza, volto a contenere il sistema delle disuguaglianze

Il rinomato sistema di welfare attuato in Svezia, onnicomprensivo e totalmente pubblico, ha una precisa origine storica, costituita dalla fitta rete di organizzazioni di volontariato e cooperative sociali impegnate nell'assistenza e il soccorso dei cittadini. Un modello di azione sociale che si ritrova ancora oggi in molti aspetti dello Stato sociale svedese, dove le autorità locali o comunque decentrate svolgono un ruolo molto importante nella realizzazione delle politiche di aiuto alle persone.

Con il crescere dell'azione statale, a partire dai primi del Novecento e prevalentemente in campo sociale, tali organizzazioni sono andate riducendo i propri settori di intervento fino a ruoli marginali. Ultimamente, l'esigenza, anche economica, di restringere il pressoché totale monopolio pubblico in campo sociale, ha concesso nuovi spazi per i privati nel <<mercato>> dell'assistenza.

Nato nei primi anni 20, il sistema di protezione sociale svedese è dominato dal principio della copertura totale individuale del cittadino dai tradizionali rischi considerati dall'azione di protezione sociale, quali vecchiaia, invalidità, malattia, e, in linea di principio, esso interviene senza distinzioni basate sullo stato di disoccupazione o sul livello di reddito. Tale principio attua la <<copertura>> totale attraverso l'azione congiunta di molti istituti diversi, tesi a garantire al singolo accettabili condizioni di vita, sotto tutti gli aspetti.

Tra gli aspetti caratteristici del modello svedese rientra sicuramente il ruolo svolto dagli enti locali, cui una serie di riforme, soprattutto a partire dai primi anni 90, ha affidato moltissimi compiti, in particolare per il sostegno agli anziani e ai disabili. La riforma <<Adel>>, del '92, in particolare, ha attribuito alle Municipalities molti dei compiti prima di competenza dei Consigli provinciali: interventi sui problemi abitativi, assistenza a lungo termine (anche sanitaria) ad anziani e disabili, un ruolo di primo piano nella soluzione dei problemi familiari e dell'infanzia (attività prescolastiche, sostegno delle famiglie numerose ecc.). Il sistema di assistenza integrata operante in Svezia si sviluppa attraverso un forte ricorso alle risorse della fiscalità in generale, e specifici programmi di aiuto per i casi in cui il sistema previdenziale (a base contributiva) risulta insufficiente.

Modello Italiano

Infine, vi è il modello dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo) fondato sulla protezione forte dell'impiego del capofamiglia (con barriere ai licenziamenti piuttosto che le assicurazioni contro la disoccupazione) e sul ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale.

Principi costituzionali del welfare italiano

Il carattere sociale dello Stato italiano è affermato fin dai primi articoli della costituzione. L'enunciazione dei principi fondamentali si distingue da quelle ispirate al liberismo individualista e si pone tra le cosiddette concezioni interventiste del socialismo moderato.

L'articolo 2, che pone i principi di uguaglianza formale davanti alla legge, già mette in evidenza che tutti i cittadini hanno <<pari dignità sociale>>.

L'art.3 punta a una migliore giustizia sociale e quindi all'uguaglianza sostanziale perché afferma che <<è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica del Paese>>. L'applicazione di questo principio ha portato all'emanazione di numerose norme volte ad assicurare a tutti i cittadini un livello minimo di benessere e realizzare un sistema di sicurezza sociale con l'ambizione di sostituire i sistemi precedenti basati sulla beneficenza (di natura privatistica e volontaria) e sull'assistenza (di natura pubblicistica, ma diretta a proteggere i cittadini solo al verificarsi di certi eventi, come malattia, infortunio, invalidità, matrimonio, nascite, disoccupazione involontaria, vecchiaia).

L'articolo 4, nel riconoscere il diritto-dovere al lavoro, dice che la repubblica<<promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto>>, principio programmatico che è alla base delle politiche attive per l'occupazione e a cui è legata l'attribuzione, in via quasi surrogatoria, dei sussidi di disoccupazione e di altri ammortizzatori sociali.

La Costituzione riconosce poi ai cittadini, in modo più specifico, diritti sociali che implicano prestazioni da parte dello Stato.

L'articolo 31 investe la sfera della famiglia: la Repubblica <<agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose>>. Sono previsti astuti per proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù.

Il diritto alla salute è enunciato all'art.32, che stabilisce anche il diritto degli indigenti a ricevere cure gratuite.

Il diritto allo studio prevede un risvolto assistenziale là dove si afferma, all'art.34, che la Repubblica eroga borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze per rendere effettivo il diritto a <<chi è capace e meritevole>> di raggiungere i più alti gradi degli studi, anche se privo di mezzi.

Una parte importante del welfare si fonda sull'art.38. C'è l'assistenza: i cittadini inabili al lavoro e privi di mezzi hanno diritto <<al mantenimento e all'assistenza sociale>>. C'è il diritto degli inabili e minorati all'educazione e all'avviamento professionale.

Cruciale per l'attuazione del dettato costituzionale è l'articolo 117, che affida alle regioni la competenza di disciplinare, tra l'altro, la beneficenza pubblica, l'assistenza sanitaria e ospedaliera e l'assistenza scolastica.

I pilastri del sistema Italiano

In generale il welfare italiano si basa su tre precisi pilastri.

- 1) Il servizio sanitario nazionale
- 2) L'assistenza
- 3) Il sistema di previdenza.

Il sistema socio assistenziale presenta però alcuni problemi: le istituzioni di riferimento e i soggetti preposti all'erogazione delle prestazioni sono molteplici e ciò crea una notevole frammentazione degli interventi, insieme a un costante rallentamento del complesso funzionamento del sistema. Da diversi anni si attendeva una legge quadro a livello nazionale che mettesse ordine nel settore delle politiche socio - assistenziali, omogeneizzandone la gestione. La nuova legge quadro prevede la ridefinizione delle politiche di assistenza e per quanto riguarda gli anziani, ad esempio, organizza

una rete integrata di servizi sul territorio che consentano loro di vivere in casa ricevendo la necessaria assistenza domiciliare o agevola il loro inserimento in attività lavorative o socialmente utili, indirizzandoli verso idonee attività di tempo libero e facilitandone gli spostamenti sul territorio. Altre prestazioni riguardano riduzione delle tariffe del gas o esenzione della tassa sui rifiuti, oltre a sussidi straordinari, per redditi inferiori al minimo. Per la socializzazione sono previsti centri ricreativi, centri sociali ed estivi, e, come servizi residenziali, comunità alloggio, case protette e case di riposo.

Per quanto riguarda le pensioni, come è noto esistono in Italia forme di erogazione monetaria considerate prettamente assistenziali (pensioni sociali, d'invalidità o di guerra) in quanto rivolte a soggetti deboli o privi di reddito o di altra tutela assicurativa, e le erogazioni più propriamente previdenziali, legate al reddito e al lavoro svolto.

Un quadro europeo caratterizzato da modelli diversi di stato sociale

Esistono dunque in Europa modelli differenti, come differenti erano gli obiettivi che storicamente questi sistemi di welfare sono chiamati a svolgere. Lo stato sociale bismarckiano rispondeva al tentativo di evitare la rivoluzione in Germania. Lord Beveridge voleva fronteggiare le condizioni di povertà estreme e di tensione sociale determinatesi nel Regno Unito degli anni '40. Il modello scandinavo è coerente con ideologie di eguaglianza e solidarietà prevalenti nel sindacalismo e, più in generale, nella cultura nordica. Le differenze traggono origine per lo più da finalità disomogenee perseguite quando i sistemi sono stati messi in piedi, ma in parte derivano anche dal fatto che strumenti diversi sono stati utilizzati per raggiungere obiettivi non poi così lontani tra loro. Le stesse funzioni infatti possono essere esercitate da differenti istituzioni del welfare: l'assicurazione contro la disoccupazione, per esempio, può essere fornita tanto dai sussidi per i senza lavoro quanto ai regimi di protezione dell'impiego.

Difetti dei sistemi

Le istituzioni del welfare hanno, per loro stessa natura, alcuni difetti collaterali. Per esempio, per decidere a chi concedere i sussidi per disoccupazione bisogna basarsi su informazioni che l'individuo può alterare, e la durata della disoccupazione può essere allungata riducendo gli sforzi profusi nella ricerca di un posto di lavoro.

Welfare-to-work:

Le esperienze volte a superare gli effetti non voluti delle politiche sociali

Per ridurre il più possibile questi effetti collaterali del welfare, occorre utilizzare schemi più sofisticati ed esercitare controlli più rigorosi sui beneficiari, come il sistema del *welfare-to-work* utilizzato nel Regno Unito e in Svezia, il quale sembra in grado anche di conciliare le finalità redistributive con il contenimento della spesa pubblica.

Nel suddetto sistema i sussidi non hanno rigidi limiti di durata, ma sono condizionati a una serie di obblighi che puntano proprio ad evitare che il beneficiante possa essere disincentivato dalla ricerca dell'occupazione. In particolare, la persona senza lavoro deve periodicamente recarsi all'ufficio di collocamento per colloqui con un funzionario che gli illustra le possibilità d'impiego. Al termine dei primi sei mesi si ha un'intensificarsi dei colloqui per mettere a punto una strategia, che vede il coinvolgimento del disoccupato in corsi di formazione o la sua assunzione nell'ambito di posti di lavoro sovvenzionati dallo Stato. Se il disoccupato non adempie questi obblighi, sono previste sanzioni che riducono l'entità dei sussidi fino alla loro completa soppressione. I giovani sotto i 25 anni, dopo sei mesi di iscrizione, vengono affidati ad un *adviser* con l'obiettivo di trovare un'occupazione entro altri quattro mesi. Se l'impiego non viene individuato sul mercato, al disoccupato vengono offerti posti presso imprese private sussidiate dallo stato, oppure un'esperienza di lavoro nel volontariato oppure nel settore della protezione ambientale.

Si è introdotto, cioè, il principio che, oltre un periodo predeterminato, ai disoccupati deve essere garantito un reddito non già attraverso il sussidio ma mediante il coinvolgimento in una attività lavorativa.

In Europa, tuttavia, la disoccupazione è molto concentrata territorialmente, in zone depresse, dove la richiesta di lavoratori è molto limitata. In tal caso il *welfare-to-work*, per essere efficace, deve concentrare i suoi sforzi nell'aumentare la mobilità delle persone, anche contribuendo al

costo dei trasferimenti e deve garantire una veloce e capillare circolazione delle informazioni sulle disponibilità di lavoro nelle regioni più sviluppate. L'ostacolo da rimuovere resta sempre l'uniformità dei salari tra regioni ricche e povere. E' necessario, pertanto, favorire una contrattazione il più possibile decentrata, perché i salari devono poter essere più bassi dove c'è più lavoro e dove la produttività del lavoro è più bassa.

Per poter introdurre tale sistema del *welfare-to-work* dobbiamo sostituire alla protezione forte dell'impiego la copertura assicurativa fornita dai sussidi di disoccupazione. Abbiamo poi bisogno di costruire amministrazioni efficienti e flessibili (uffici di collocamento) al pari di quelle presenti in altri paesi europei. Infine dobbiamo applicare sanzioni contro chi non cerca lavoro.

Possiamo ricondurre le ragioni più comuni di crisi del welfare principalmente a tre fattori.

1. Il rallentamento della crescita della produttività.

Questo, insieme agli shock petroliferi che hanno messo a dura prova molti paesi, ha determinato il rallentamento della tendenza al miglioramento del tenore di vita. Sarebbe stato opportuno in quegli anni rallentare la crescita dei salari, un fatto che è, invece, intervenuto con molto ritardo. A causa di ciò si è creata la disoccupazione. Questa ultima aumenta la spesa, diminuisce la base contributiva, dato che lo stato sociale è in larga parte finanziato dalla massa salariale. Anche se i salari medi aumentano, un forte incremento della disoccupazione fa cadere il monte salari complessivo. I sistemi di welfare possono reggere l'urto quando la crescita dei senza lavoro è un fenomeno transitorio, associato a congiunture sfavorevoli. L'aumento della disoccupazione, invece, non è stato affatto in Europa un fenomeno transitorio anche perché è intervenuto il secondo fattore di crisi.

2. Il cambiamento tecnologico.

Insieme alla computerizzazione delle economie, le forze della globalizzazione (intesa qui come competizione da parte dei paesi con manodopera non qualificata e a basso costo) hanno radicalmente cambiato il profilo della domanda di lavoro spingendo fuori dal mercato i lavoratori meno qualificati.

3. Lo sviluppo demografico.

Il terzo fattore di crisi deriva dallo sviluppo demografico; infatti il crescente invecchiamento della popolazione - a sua volta causato da ridotti tassi di natalità e, soprattutto, da un allungamento rapido e largamente inatteso delle speranze di vita - stanno mettendo sotto pressione il welfare in quasi tutti i paesi dell'Europa, facendo aumentare la spesa previdenziale e quella sanitaria. La crisi proviene dal fatto che i sistemi pensionistici continuano a incoraggiare vite lavorative più brevi, a dispetto dei mutati equilibri demografici.

I primi due fattori e le loro interazioni con le istituzioni dello stato sociale hanno fatto aumentare la disoccupazione. Il terzo fattore, la crisi demografica nelle sue interazioni con le promesse previdenziali, ha portato a un aumento della quota di popolazione inattiva, che non ha lavoro, ma che al tempo stesso non cerca un impiego. E' un problema socialmente meno esplosivo, ma potenzialmente molto più serio della disoccupazione, perché è molto più difficile che chi oggi riceve trasferimenti dallo stato ed è inattivo, torni un domani a contribuire al welfare.

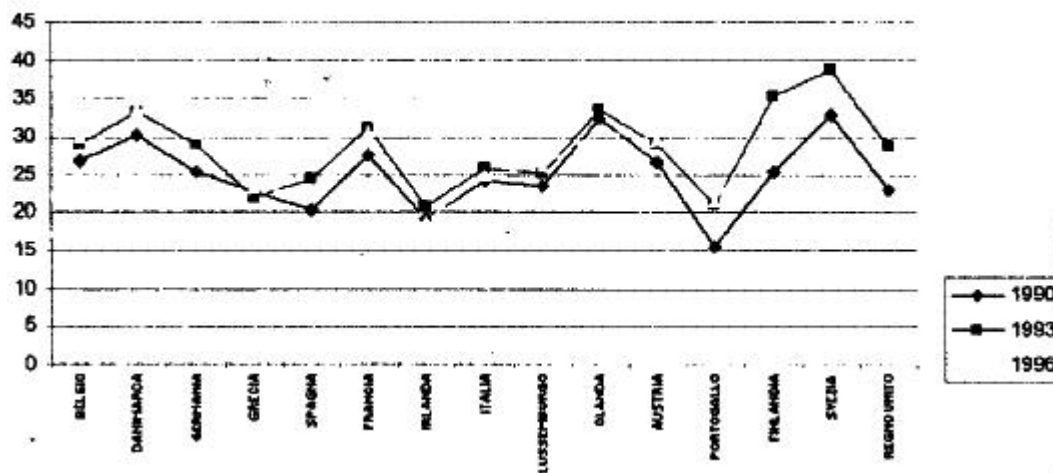
Shock molto duri e istituzioni che impediscono di reagire adeguatamente

Alla base della crisi risiedono, quindi, degli *shock* (tecnologici e demografici) e delle rigidità istituzionali che hanno impedito alle economie di reagire. La crisi è in queste interazioni tra *shock* e istituzioni, queste ultime vanno perciò cambiate in modo da neutralizzare gli effetti maggiormente indesiderabili degli shock in corso e da renderle pronte a fronteggiare quelli del terzo millennio.

La spesa destinata alla protezione sociale nei paesi Ue

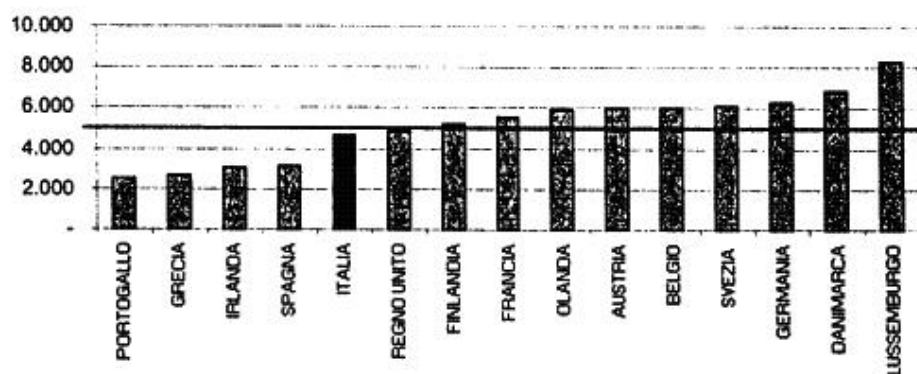
In crescita in tutti i Paesi Ue, la spesa per la protezione sociale è passata, nella media dei 15 Paesi, dal 25,4% del prodotto interno lordo del '90 al 28,7% del 1996, con una punta del 29% nel '93. Solo due Paesi, nello stesso periodo, hanno registrato un trend negativo della spesa sociale: Olanda (dal 32,5% del prodotto interno lordo - pil - al 30,9%) e Irlanda (dal 19,1% al 18,9%).

PIL destinato a spese di protezione sociale nei Paesi UE (%)



Rileggendo questi dati in termini di potere di acquisto standard (Purchasing power standard, Pps, un termine di misura teorico stabilito dagli statistici per comparare in modo realistico paesi con economie e prezzi disomogenei) la spesa sociale assume contorni più precisi. All'ultimo posto il Portogallo, che insieme al regno unito e ai paesi latini si pone al di sotto della media Europea (5.120 Pps), al di sopra, tutti paesi nordici, compresi la Francia e il Lussemburgo, che sovrasta tutti con 8,297 Pps.

Spesa per protezione sociale nei paesi UE nel 1996 (in PPS)



Permane una notevole distanza tra la spesa sociale italiana e quella di altri Paesi.

Queste classifiche, se da un lato sottolineano la distanza che ancora separa la spesa sociale italiana da quelle di altri paesi dell'area Ue, riportano, indirettamente, alla necessità di intervenire sulla distribuzione delle diverse voci di spesa. La spesa pensionistica, ad esempio, assorbe oggi la maggior parte delle risorse <<sociali>> dal bilancio italiano, molto più che in altri Paesi.

	1990	1993	1996
Belgio	26,8	29	30
Danimarca	30,3	33,5	33,6
Germania	25,4	29,1	30,5
Grecia	22,7	22	23,3
Spagna	20,4	24,4	22,4
Francia	27,7	31,2	30,8
Irlanda	19,1	20,8	18,9
Italia	24,1	26	24,8
Lussemburgo	23,5	25,2	26,2
Olanda	32,5	33,7	30,9
Austria	26,7	29	29,5
Portogallo	15,5	21	21,6
Finlandia	25,5	35,4	32,1
Svezia	32,9	38,6	34,8
Regno Unito	23,1	28,8	27,7
EU 15 (1)	25,4	29	28,7
EURO 11 (2)	25,5	28,8	28,7

Fonte Eurostat '98

(1) Media dei 15 paesi Ue

(2) Media degli 11 paesi dell'area euro

Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue nel 1996 (in ordine crescente, in termini di potere di acquisto standard - Pps)

Portogallo	2.553
Grecia	2.695
Irlanda	3.069
Spagna	3.160
Italia	4.644
Regno Unito	4.839
Finlandia	5.266
Francia	5.608
Olanda	5.952
Austria	6.050
Belgio	6.059
Svezia	6.119
Germania	6.351
Danimarca	6.884
Lussemburgo	8.297
EU 15 (1)	5.120
EURO 11 (2)	5.203

(1) **Media dei 15 Paesi Ue**
(2) **Media degli 11 Paesi dell'EURO**

Fonte Eurostat '98

Percentuale di spesa generale per sussidi

La sproporzione tra alcune voci di spesa sociale, soprattutto nel caso Italiano, risulta evidente dal confronto tra i paesi Ue della ripartizione della spesa per i sussidi.

La mancanza di equilibrio tra le voci della spesa sociale nel caso italiano

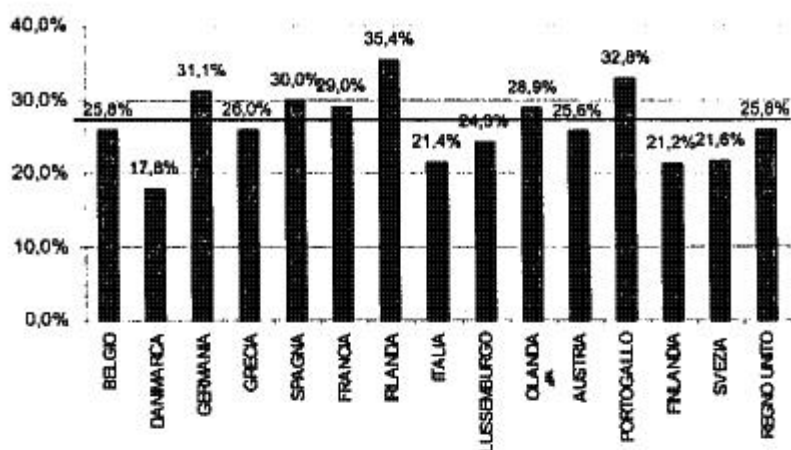
Nel caso Italiano, la spesa per determinate voci, come quella, generica, degli interventi contro l'«esclusione sociale» dei cittadini, non viene nemmeno registrata dalle statistiche europee, mentre quella per i disabili non raggiunge percentuali notevoli. Ed è proprio la mancanza di un sostanziale equilibrio tra le varie voci della spesa sociale uno degli aspetti che più differenziano il nostro paese da altri partner europei.

Pur escludendo paesi di forte tradizione sociale, come Svezia, Finlandia, Olanda (con ripartizioni equilibrate e vicine alla media Ue), anche paesi come Spagna e Grecia mostrano, nel decidere gli interventi e i sussidi, di perseguire politiche che corrono meno il rischio di «concentrarsi» su un singolo aspetto del problema, come ad esempio quello dei sussidi per anziani.

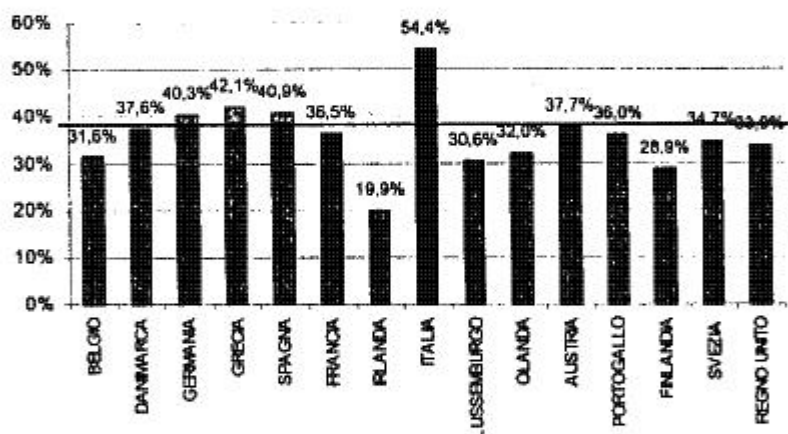
**Percentuale spesa generale per sussidi destinata a sussidi di protezione sociale
(per alcune voci di assistenza sociale - valori %)**

	<i>Malattia e spese sanitarie</i>	<i>Vecchiaia</i>	<i>Esclusione sociale</i>	<i>Disabili</i>
Belgio	25,8	31,6	2,7	6,5
Danimarca	17,8	37,6	4,4	10,6
Germania	31,1	40,3	2,2	7,0
Grecia	26,0	42,1	0,9	8,2
Spagna	30,0	40,9	0,4	7,7
Francia	29,0	36,5	1,7	5,9
Irlanda	35,4	19,9	1,9	4,7
Italia	21,4	54,4	0,6	7,2
Lussemburgo	24,3	30,6	1,5	13,1
Olanda	28,9	32,0	2,3	15,5
Austria	25,6	37,7	1,2	7,7
Portogallo	32,8	36,0	0,4	12,0
Finlandia	21,2	28,9	2,1	14,8
Svezia	21,6	34,7	3,1	12,3
Regno Unito	25,8	33,9	1,0	11,9
EU 15 (1)	27,6	39,0	1,7	8,4
EURO 11 (2)	28,4	40,0	1,6	7,6

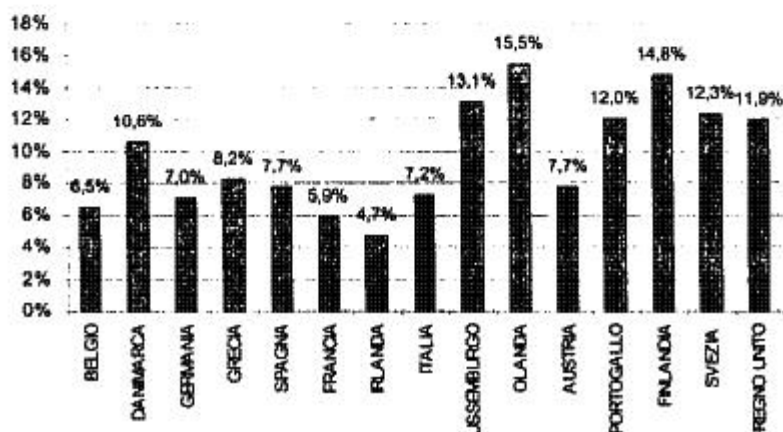
Spesa per sussidi destinata a malattie e spese sanitarie



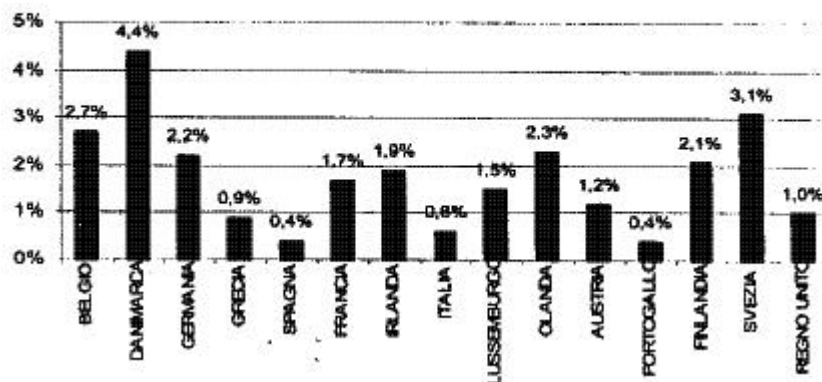
Spesa generale per sussidi destinata alla vecchiaia



Spesa generale per sussidi destinata ai disabili



Spesa generale per sussidi destinata all'esclusione sociale

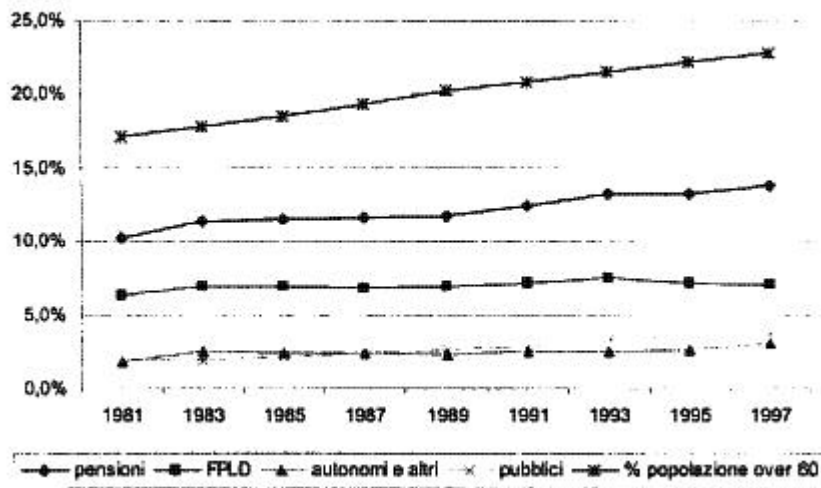


Evoluzione della spesa pensionistica (in % del pil) e della popolazione con 60 anni (in % del totale)

	Pensioni	FPDL	Autonomi e altro	Pubblici	Popolazione 60 anni
1981	10,3	6,3	1,9	2,1	17,2
1983	11,4	6,9	2,5	2,0	17,9
1985	11,5	6,9	2,4	2,2	18,6
1987	11,6	6,8	2,4	2,4	19,3
1989	11,8	6,9	2,3	2,6	20,3
1991	12,5	7,1	2,5	2,9	20,9
1993	13,3	7,5	2,5	3,3	21,6
1995	13,2	7,1	2,7	3,4	22,2
1997	13,8	7,0	3,1	3,7	22,8

Fonte Eurostat '98

Evoluzione della spesa pensionistica (in % del PIL) e della popolazione over 60 (in % del totale)



Tasse e oneri sociali in % del Pil

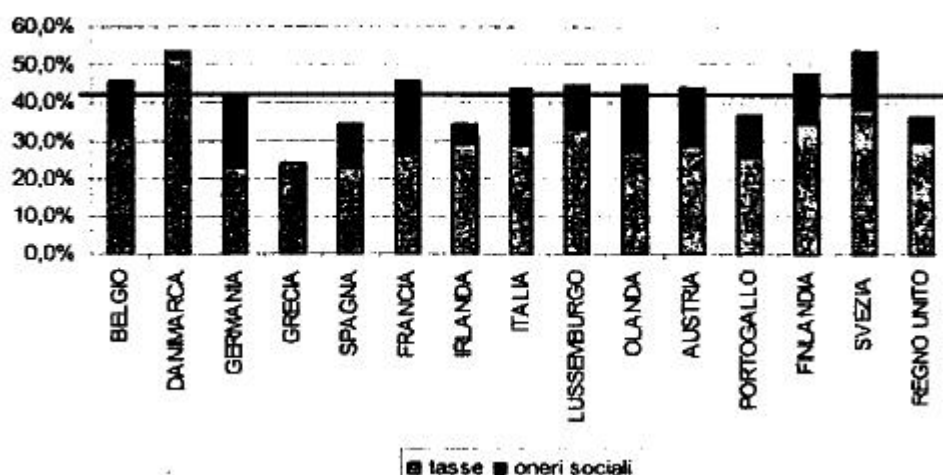
La somma di tasse e oneri sociali, in percentuale del pil, rappresenta un buon indice per spiegare la consistenza delle politiche sociali dei vari paesi, che proprio da queste voci di bilancio traggono i fondi per gli interventi e l'assistenza sociale.

La consistenza di tale parametro può indicare l'estensione delle politiche sociali nazionali ma anche la distanza che può esistere tra pressione fiscale, oneri sociali e qualità (e consistenza) dei servizi alla persona resi dai singoli paesi ai cittadini. E' il caso, per il primo aspetto, di paesi come la Danimarca, Finlandia, e Regno Unito, e per il secondo, dell'Italia, dove a una forte pressione fiscale ed elevati oneri sociali, non corrispondono spesso politiche sociali all'altezza. In assoluto, la tabella mostra gli incrementi di queste voci (in relazione al pil), particolarmente consistenti in Austria, Francia e Italia, dove la tassazione ha subito un incremento rispettivamente di 0,9, 1 e 0,6%.

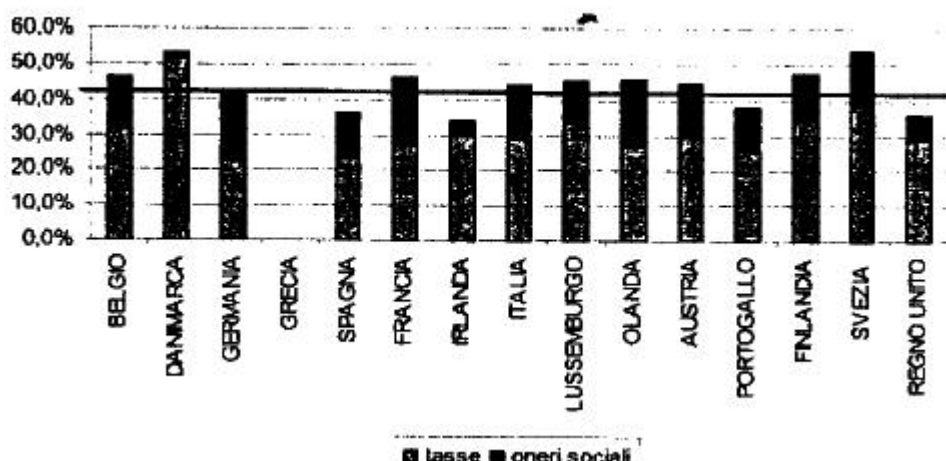
	Tasse		Oneri Sociali		Tasse + Oneri sociali
	1996	1997	1996	1997	1997
Belgio	31,0	31,6	15,1	15,0	46,6
Danimarca	51,8	51,4	1,7	1,7	53,1
Germania	23,2	22,7	18,8	19	41,7
Grecia	24,1	-	-	-	-
Spagna	22,6	23,2	12,0	13	36,2
Francia	26,1	27,1	19,8	19,3	46,4
Irlanda	29,4	29,5	4,8	4,6	34,1
Italia	28,8	29,4	14,8	15,1	44,5
Lussemburgo	32,8	33,9	11,9	11,8	45,7
Olanda	26,9	27,0	18,0	18,9	45,9
Austria	28,7	29,6	15,5	15,3	44,9
Portogallo	25,4	25,9	11,7	12	37,9
Finlandia	34,2	34,2	14,0	13,2	47,4
Svezia	38,8	38,9	15,1	15,1	54,0
Regno unito	29,6	29,3	7,1	6,7	36,0
EU 15 (1)	27,1	27,5	15,4	15,1	42,6
EURO 11 (2)	25,7	26,1	17,2	17,1	43,0

(1) Media dei 15 Paesi Ue (2) Media degli 11 Paesi dell'Area Euro - Fonte Eurostat '98

Tasse ed oneri sociali nei Paesi UE - Anno 1996



Tasse ed oneri sociali nei paesi UE - Anno 1997



Redditi totali per grandi gruppi di popolazione

Le politiche sociali di molti Paesi Ue hanno, storicamente, l'obiettivo di garantire condizioni di vita dignitose a quei cittadini che non riescono a raggiungere autonomamente per condizioni economiche, lavorative e di salute. Un intervento di tipo solidale teso a riequilibrare, con i servizi alla persona, lo squilibrio che nasce spesso dall'ineguale ripartizione del reddito nazionale tra i cittadini.

La straordinaria distanza tra i ricchi e poveri nella distribuzione della torta

La tabella indica come determinanti grandi gruppi di popolazione di tredici paesi Ue (il 10% che raggruppano rispettivamente i più ricchi e i più poveri) <<accedono>> al reddito nazionale. Se nella media dei tredici paesi considerati il 10% della popolazione povera riceve circa il 2,6% del reddito globalmente prodotto (intermini di Pps, *Purchasing power standard*, potere di acquisto standardizzato), il 195 che raggruppa i cittadini più ricchi è raggiunto da una quota di reddito dieci volte maggiore: circa il 24%. Nel dettaglio, il Paese dove la disparità appare più forte è il Portogallo (2,2% contro 27,7%), mentre all'opposto si pongono Danimarca e Olanda (4,4% contro 20,2% e 4,1% contro il 20%), mentre gli altri paesi si dispongono con una certa regolarità, su una direttrice che potremmo indicare come da Sud a Nord, attorno alla media dei tredici paesi considerati, pari al 2,6% contro il 24%.

Distribuzione dei redditi totali per grandi gruppi di popolazione (in termini di potere di acquisto standard Pps)

	Percentuale dei redditi totali percepiti dal 10% di popolazione più povera del Paese	Percentuale dei redditi totali percepiti dal 10% di popolazione più ricca del Paese
Belgio	2,9	22,5
Danimarca	4,4	20,2
Germania	2,7	22,7
Grecia	2,2	26,3
Spagna	2,5	24,9
Francia	3,3	22,8
Irlanda	3,0	26,6
Italia	2,4	22,9
Lussemburgo	3,1	23,6
Olanda	4,1	20,0
Austria	2,7	22,8
Portogallo	2,2	27,7
Regno Unito	3,0	26,1

Fonte Eurostat '98

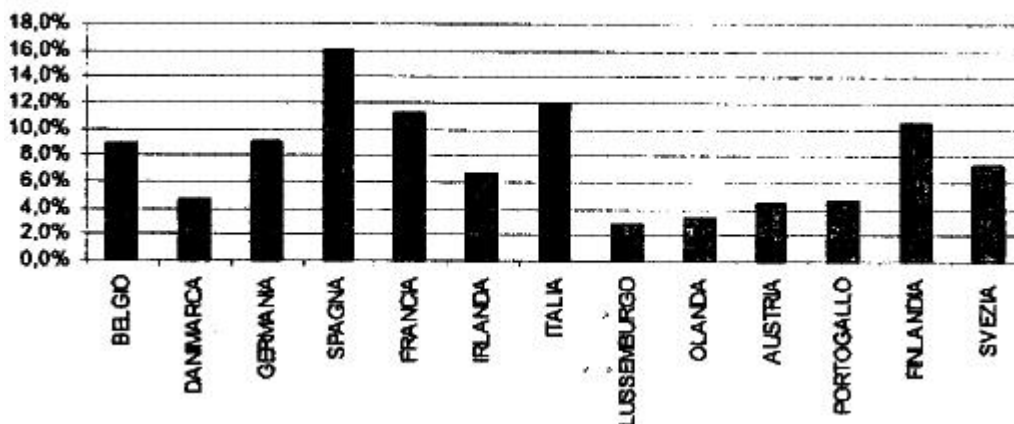
Percentuale della popolazione disoccupata nel 1999

La disoccupazione, problema ormai centrale nelle politiche di sviluppo delle economie europee, è andata costituendo sempre più l'elemento caratterizzante degli interventi sociali di molti paesi. Ecco perché questo parametro è divenuto fondamentale nella valutazione dell'efficacia delle stesse politiche sociali e degli stessi governi. E questo anche perché in molti paesi, le percentuali riguardanti questo dato o sono da anni praticamente ferme a valori superiori al 10%. E' il caso di Francia, Italia e Spagna, ma anche della Germania che continua a scontare, in parte, gli effetti della riunificazione con i *Länder* dell'Est. In particolare, i dati raccolti periodicamente da Eurostat sulla disoccupazione si attengono ai criteri dell'Organizzazione internazionale del lavoro (*International labour organisation*, Ilo): comprendono infatti gli individui con più di 15 anni senza lavoro, in grado di iniziare un lavoro nelle successive due settimane e lo hanno cercato attivamente nelle precedenti quattro settimane.

Popolazione disoccupata (aprile 1999, in %)

Belgio	9,0
Danimarca	4,7
Germania	9,1
Grecia	-
Spagna	16,1
Francia	11,3
Irlanda	6,80
Italia	12,0
Lussemburgo	2,9
Olanda	3,3
Austria	4,5
Portogallo	4,7
Finlandia	10,6
Svezia	7,3
Regno Unito	-
EU 15 (1)	9,5
(1) Media dei 15 Paesi Ue	
Fonte Eurostat aprile 1999)	

Popolazione disoccupata



Si osserva, in generale, negli ultimi anni e limitatamente ai Paesi Ue, il prevalere di una politica del lavoro che privilegia una maggiore flessibilità a partire dai sistemi di protezione all'impiego, per <<correggere>> in qualche modo le barriere normative all'ingresso di nuovi assunti e rendere meno rigido il mercato del lavoro.

In Italia, le due tendenze, verso una maggiore flessibilità, l'una, e verso un irrigidimento delle regole, l'altra, si sono in qualche modo equivalse senza che una tendenza prevalesse in modo chiaro.

La tutela individuale contro l'impossibilità di trovare lavoro o la perdita dell'occupazione non si risolve semplicemente nella concessione di sussidi (per definizione inefficienti in quanto associati al mancato utilizzo della forza lavoro), ma piuttosto nella definizione e nell'attuazione di politiche economiche appropriate. Su questo punto si scontrano visioni radicalmente contrapposte. La rilevanza del livello di occupazione sull'equilibrio dei sistemi di welfare è quindi cruciale. Elevate quantità di occupati implicano minore spesa per i sussidi alla disoccupazione, crescita del gettito fiscale e contributivo per lo stato, crescita economica robusta e, spesso, fiducia e ottimismo circa il futuro del paese. Al contrario un'elevata disoccupazione ha effetti opposti e negativi.

Linee evolutive

L'immagine complessiva che emerge dall'esame del welfare in Europa è, quindi, quella di sistemi in forte evoluzione, ma al di fuori di un disegno complessivo. Questo non vuol dire che non siano chiaramente discernibili alcune tendenze di fondo.

L'alleggerimento delle tutele relative alla stabilità del posto di lavoro

La prima tendenza è quella relativa a una diminuzione delle tutele alla durata dei posti di lavoro, soprattutto a seguito della liberalizzazione del lavoro a termine e dell'introduzione di nuove figure<<atipiche>>, quali il lavoro in affitto.

In molti paesi europei è già in corso un'evoluzione verso modelli più flessibili del mercato del lavoro, con lo scopo di ridurre alcune palesi inefficienze. In tale trasformazione i rischi sociali connessi alla maggiore mobilità tendono a trovare compensazione in un insieme coerente di incentivi e ammortizzatori sociali e in un buon apparato decentrato di servizi per la mobilità.

Progressivamente la stabilità e la sicurezza del posto di lavoro si vanno comunque riducendo sotto la spinta dei grandi cambiamenti tecnologici e del mercato globale. Sarebbe quindi colpevole non procedere contestualmente al rafforzamento delle protezioni e degli aiuti per chi è alla ricerca di nuova occupazione.

Tra gli interventi, chiaramente, non possono più essere annoverati i prepensionamenti. La formazione di un disegno complessivo è però ostacolato dalla carenza di una rete territoriale di istituzioni capaci di gestire efficacemente la politica dell'occupazione. C'è quindi bisogno di una profonda revisione degli ammortizzatori sociali e delle stesse strutture preposte al collocamento e allo sviluppo dell'occupazione. Rispetto alle attuali forme di sostegno, infatti, i nuovi istituti devono mirare ad aumentare le probabilità di reimpiego dei disoccupati in un intervallo relativamente breve. Anche nel campo del rapporto di lavoro con contenuto formativo, apprendistato, contratti di formazione-lavoro e tirocini formativi, va cercato un maggior raccordo con la formazione professionale e il lavoro interinale. L'approccio ancora prevalente, anche nei nuovi strumenti di politica territoriale, è però quello di favorire comunque il settore industriale non definendo un sistema di incentivi altrettanto efficace per i comparti del commercio e del turismo, che già giocano un ruolo propulsivo per nuove attività a livello locale.

La riduzione dell'importanza dei sistemi pensionistici pubblici

La seconda tendenza è quella verso una riduzione del ruolo giocato dai sistemi pensionistici pubblici nel garantire il mantenimento, dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, degli standard di vita precedenti. Questo è il frutto di riforme attuate in diversi paesi, che hanno assegnato un ruolo importante alla previdenza integrativa nell'assicurare fonti di reddito agli individui con più di 65 anni, ma è anche un retaggio dei sistemi a ripartizione (quelli in cui gli attuali lavoratori pagano per gli attuali pensionati) che tendono, per la loro stessa architettura, a offrire tassi di rimpiazzo decrescenti a generazioni successive.

Sono due le principali ragioni che mettono la spesa previdenziale al centro del dibattito sulla riforma del welfare: il suo alto costo in rapporto al pil e la sua tendenza a crescere al di fuori di ogni controllo a causa del fenomeno di invecchiamento della popolazione. Va poi ricordato l'effetto espansivo, sulla spesa previdenziale, di tutti quegli interventi effettuati sia ai fini di politica

industriale, come nel caso del massiccio ricorso al prepensionamento negli anni '80, non ancora abbandonato negli anni più recenti, sia ai fini di politica sociale; si pensi ai fenomeni di utilizzo di pensioni di invalidità come sostegno ai redditi in situazioni di disoccupazione cronica.

La riforma pensionistica consente il riequilibrio riducendo l'importo delle pensioni medie

L'esame dell'andamento futuro della spesa pensionistica mostra chiaramente come, a fronte delle previsioni sul fortissimo aumento del rapporto tra numero di pensionati e numero di occupati, la riforma pensionistica riesca a realizzare un efficace contenimento della spesa stessa nel lungo periodo, grazie a una consistente riduzione dell'importo della pensione media. Rimane però forte il dilemma tra sostenibilità sociale e finanziaria del sistema pensionistico, anche per il previsto aumento nel rapporto tra numero di pensionati e numero di occupati. Esso, in realtà, dipende non solo dai trend demografici, ma almeno in egual misura dall'andamento delle variabili macroeconomiche. In questo contesto un elemento di riflessione è dato dal fatto che nella stima della Ragioneria generale dello Stato sia prevista, da qui al 2045, una risoluzione di circa 4.700.000 unità di occupati.

Il rischio più generale sta comunque nella timidezza dell'applicazione della riforma pensionistica che prevede una lunghissima fase di transizione. E' necessario cercare, con il consenso delle parti sociali, forme di intervento che riequilibrino questa situazione. Si pensi in particolare all'innalzamento del metodo contributivo di calcolo della pensione anche ai lavoratori con più di 18 anni di contribuzione.

Rimane quindi il problema della sostenibilità sociale e finanziaria di tale sistema pensionistico, anche per il previsto aumento del rapporto tra numero di pensionati e numero di occupati.

La crescita delle prestazioni sociali volte a ridurre la povertà

La terza tendenza è rappresentata dalla crescita delle prestazioni sociali volte al raggiungimento di uno degli obiettivi primari del welfare, quello di ridurre la povertà. L'assistenza, infatti, non pone in essere uno scambio fra contributi e prestazioni, come le altre categorie della spesa sociale ed è finanziata attraverso la tassazione generale anziché tramite prelievi sul monte salari.

Le linee di riforma dovrebbero avere come meta finale la costruzione di più razionali programmi di spesa e di una rete decentrata di servizi. Essa, per essere raggiunta, deve però essere collocata in un contesto istituzionale corretto che abbia come presupposto la legge nazionale generale sull'assistenza e il potenziamento delle autonomie locali. Il compito non è facile anche perché si tratta di spostare risorse di proporzioni rilevanti dall'erogazione meramente monetaria all'offerta di servizi alle persone.

Un reddito minimo garantito a tutti i cittadini europei

L'unico modo di pensare oggi a un coordinamento delle politiche sociali a livello europeo è quello di definire un livello minimo di prestazioni di assistenza sociale di ultima istanza. Occorrerebbe offrire a tutti i cittadini europei un reddito minimo garantito, uno zoccolo minimo in modo da impedire situazioni di emarginazioni intollerabili.