

Andrea Ciarini

Protezione del lavoro e parti sociali nei sistemi di welfare europei



**Sociologia del lavoro
e delle organizzazioni**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Ciarini

Protezione del lavoro e parti sociali nei sistemi di welfare europei



**Sociologia del lavoro
e delle organizzazioni**

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag.	7
1. Le origini del welfare in Europa	»	11
1.1 Mutualismo e autorganizzazione operaia prima delle grandi assicurazioni sociali	»	11
1.2. Il declino delle istituzioni mutualistiche e il decollo del welfare state in Europa	»	16
2. La protezione sociale del lavoro nel welfare fordista	»	25
2.1. Attori sociali e istituzioni nel dibattito sui regimi di welfare	»	25
2.2. Regimi di welfare e <i>political economy</i> comparata a confronto	»	34
2.3. Relazioni industriali e protezione sociale del lavoro	»	37
3. La crisi del trentennio glorioso	»	45
3.1. Una svolta offertista	»	45
3.2. La scala territoriale delle trasformazioni del welfare: decentramento e sussidiarietà	»	53
3.3. La destrutturazione delle relazioni collettive. Verso una <i>neo-liberal convergence</i> ?	»	56
4. Riforme del mercato del lavoro, welfare e assetti delle relazioni industriali	»	61
4.1. I due poli (opposti?) dell'attivazione beveridgiana. Regno Unito e Svezia a confronto	»	61

4.1.1. Il Regno Unito	pag.	63
4.1.2. Le riforme del New Labour	»	65
4.1.3. La Svezia	»	68
4.2. La prospettiva del <i>social investment</i> welfare state	»	74
4.3. L'attivazione nell'Europa continentale e mediterranea: Francia e Italia a confronto	»	78
4.3.1. La Francia	»	80
4.3.2. L'Italia	»	86
5. Il mercato del lavoro e il welfare nella crisi. Prospettive di mutamento	»	95
5.1. Occupazione e disoccupazione nella crisi	»	95
5.2. La spesa in politiche passive e attive	»	99
5.3. Il dualismo del welfare. Una prospettiva di convergenza?	»	105
5.4. Limiti e prospettive del <i>social investment</i> welfare state	»	112
5.5. Pubblico e privato tra riforme del welfare e relazioni collettive	»	116
Riferimenti bibliografici	»	121

Introduzione

La protezione del lavoro e dei rischi connessi all'attività lavorativa è stata uno dei fattori cardine, forse il principale, dello sviluppo dei regimi di welfare in Europa. Il lavoro è stato centrale ai fini dello sviluppo dell'intera società fordista. Ed è alla protezione dei rischi connessi alla attività lavorativa che le grandi assicurazioni sociali sono state orientate. Ancora oggi è intorno alla protezione del lavoro che si stanno ridefinendo i contorni del welfare in Europa.

La crisi che attanaglia la gran parte delle economie europee ha impresso un brusco cambiamento di rotta alle politiche del lavoro. Strette tra la riduzione della spesa sociale imposta dalle misure di contenimento dei debiti pubblici e il contemporaneo aggravamento di tutte le condizioni che insistono sulla domanda, le politiche del lavoro si trovano ad agire in contesti profondamente diversi rispetto al più recente passato, quando in sostanza si trattava di supportare programmi di inserimento per quote di forza lavoro bene identificabili, in generale minoritarie rispetto alla larga maggioranza della popolazione attiva. Non che prima della crisi non fossero presenti i problemi dell'intermittenza lavorativa, della scarsa qualità del lavoro o, peggio, della sua mancanza per quote consistenti di forza lavoro, donne e giovani soprattutto. Il fatto nuovo è che a questi tradizionali problemi iniziano a sommarsene di analoghi per fasce di popolazione e gruppi prima sostanzialmente al riparo, perché occupati in settori *core* del mercato del lavoro o perché protetti da ben più generosi pacchetti di prestazioni sociali.

Non è ancora chiaro se e come usciremo da questa fase di transizione. Quel che è certo è che sta entrando in crisi un paradigma che

per lungo tempo ha orientato le direttrici di riforma dei governi nazionali e delle istituzioni europee.

Questo paradigma poneva al suo centro l'idea di un progressivo spostamento dalla centralità dei dispositivi di sostegno passivo del reddito all'attivazione come via maestra per coniugare crescita economica, sviluppo e tenuta della coesione sociale. I limiti di impostazioni tutte centrate sui principi della flessibilità, della adattabilità e della occupabilità, senza un pari impegno per gli investimenti diretti a creare occupazione, sono a tutt'oggi evidenti. Pur tuttavia le politiche del welfare continuano a essere destinatarie di crescenti tagli. Ma non è solo il welfare a subire gli effetti dei tagli alla spesa sociale. Sono anche le relazioni collettive e i sistemi di relazioni industriali a essere progressivamente svuotati di molte delle funzioni rivestite in precedenza.

In questo testo abbiamo scelto di considerare insieme questi due ambiti, nonostante per molto tempo e buona parte della letteratura, siano stati concepiti come campi autonomi di studio. In realtà se si guarda bene il ruolo delle parti sociali non è stato esente dall'esercitare una influenza sull'evoluzione degli assetti del welfare europeo. Al contrario, nella fase fordista o meglio nei trenta gloriosi, come è stato chiamato il periodo di massima espansione delle provvidenze del welfare, le organizzazioni sindacali sono state parte attiva del sistema delle politiche a sostegno della protezione sociale del lavoro. Non in tutti i paesi certamente alla stessa stregua e con la stessa intensità. Tuttavia come mostreremo nel testo c'è stato un rapporto tra welfare e relazioni industriali, non di minore importanza rispetto ad altri più battuti dagli studi canonici sia nell'uno che nell'altro campo. D'altra parte questa relazione appare ancora oggi un elemento interessante da porre sotto osservazione. Riteniamo, infatti, che vi sia un rapporto di mutua interdipendenza tra questi due ambiti, sebbene diversamente orientato a seconda dei paesi o delle epoche storiche. Di questo ci occuperemo nei capitoli che seguono con un approccio che non guarda semplicemente agli effetti a breve periodo. È piuttosto con lo sguardo rivolto al lungo periodo che si coglie meglio la sostanza delle trasformazioni in corso. Detto in altri termini, saremmo fuori strada se guardassimo a questi processi al di là e indipendentemente dalle condizioni storiche in cui hanno teso a prodursi. Lo stesso se pensassimo di ridurre le loro conseguenze a una mera conver-

genza sotto la pressione di fattori esterni, siano essi economici o istituzionali.

Il quadro che ci si presenta di fronte è da questo punto di vista vario e non suscettibile di facili schematizzazioni. In realtà i rapporti tra le istituzioni pubbliche, le organizzazioni del mercato e le parti sociali sono compositi e assai variegati nel tempo e altresì rispetto ai contesti entro cui si sono prodotti. È in questa luce che affronteremo i cambiamenti nella protezione sociale del lavoro e nelle relazioni collettive che ne hanno accompagnato l'evoluzione, in una analisi comparata che punta a mettere in evidenza le specificità nel tempo e nello spazio dei diversi cicli di politiche: dai primi rudimentali dispositivi assicurativi su base volontaria del mutuo-aiuto sindacale, al definitivo consolidamento del welfare fordista attraverso le assicurazioni sociali obbligatorie e una forte istituzionalizzazione dei rapporti tra parti sociali e istituzioni pubbliche, fino alla crisi del periodo dei trenta gloriosi. È questa la fase nella quale emergono gli assi portanti di politiche che sotto varie declinazioni sono arrivate fino agli anni più recenti. Diverse sono le condizioni e le scelte che in ciascun paese hanno sostenuto i vari tentativi di ricalibratura, tra pubblico e privato, tra politiche passive e politiche attive, tra parti sociali e istituzioni.

Di questo ci occuperemo nel prosieguo del testo, fino ad arrivare agli anni a noi più vicini, in cui anche questi tentativi di ricalibratura sembrano in procinto di subire una profonda trasformazione. Non è chiaro ancora in che direzione o verso quali mix a dominanza le trasformazioni in corso stiano volgendo. Quello che è sicuro è che questa è una fase non di aggiustamento, né di conservazione degli equilibri pregressi.

1. Le origini del welfare in Europa

1.1. Mutualismo e autorganizzazione operaia prima delle grandi assicurazioni sociali

Prima del loro decollo e definitiva affermazione i sistemi di protezione sociale europei hanno attraversato vicende storiche spesso poco conosciute e tuttavia non meno rilevanti al fine di cogliere la portata dei passaggi che ne hanno contraddistinto l'evoluzione. Questa fase che un po' in tutti i paesi europei conosce una rapida espansione tra la seconda metà del XIX e l'inizio del XX secolo per poi declinare con l'introduzione delle prime assicurazioni sociali obbligatorie, si contraddistingue per la presenza non di vere e proprie politiche o istituti amministrati dallo Stato in ordine all'erogazione di determinate categorie di prestazioni sociali, bensì di iniziative mutualistiche e volontarie messe in atto dai singoli gruppi professionali, dalle prime formazioni sindacali che iniziano a organizzare la rappresentanza del lavoro e con essa anche l'assistenza e la protezione dai principali rischi connessi all'attività lavorativa alle dipendenze.

Esperienze di questo genere non possono essere ancora ascritte a ciò che comunemente intendiamo per welfare state o stato sociale, per il fatto di mancare dell'intervento delle istituzioni. Si tratta tuttavia di iniziative, peraltro sotto forma assicurativa, ancorché volontaria, che nei fatti costituiscono la prima risposta organizzata dei ceti subalterni ai grandi cambiamenti imposti dall'avvio dello sviluppo capitalistico.

Come per molti altri fenomeni legati allo sviluppo capitalistico e industriale è in Inghilterra che il mutuo aiuto sindacale inizia a dif-

fondersi, organizzando su base associativa e volontaria un ampio spettro di prestazioni: dal mutuo soccorso in caso di disoccupazione e malattia, alla formazione professionale, fino alla gestione del mercato del lavoro, in entrata e in uscita (Paci, 1989; Ritter 1996, Girotti 2005; Della Rocca e Fortunato, 2006; Ferraris, 2011).

Per quanto riguarda la natura della affiliazione e la composizione interna, occorre sottolineare il fatto che queste prime formazioni trovano un legame diretto con il sindacalismo di mestiere. Non stiamo parlando infatti dei ceti operai dequalificati messi in produzione nella fabbrica taylorista e successivamente organizzati dai grandi sindacati industriali. Ci stiamo piuttosto riferendo a gruppi professionali coesi, organizzati al proprio interno e in grado di regolare il rapporto degli affiliati con il mercato del lavoro. Come ricordano Della Rocca e Fortunato (2006) l'ascesa di questi gruppi va associata all'immagine spesso ricorrente dell'operaio di mestiere, specializzato, chiamato a operare su compiti complessi della produzione, capace di negoziare attraverso l'affiliazione mutualistica il prezzo e le caratteristiche qualitative e quantitative delle proprie prestazioni sul mercato del lavoro.

Visto in questa prospettiva, se certamente il mutualismo si diffonde in parallelo con l'avvio dello sviluppo industriale, non di meno vi è un legame con quelle forme di affiliazione professionale tipiche dell'epoca precapitalistica. Ricorda in proposito Ritter (1996) che i prodromi di quello che sarà il mutuo aiuto sindacale in Inghilterra (e non solo in Inghilterra) si possono già ritrovare, ben prima del periodo di industrializzazione, nella diffusione delle prime leghe parasindacali degli artigiani: organizzazioni di mestiere aventi il compito di difendere la posizione degli associati nel mercato, controbilanciando le spinte alla pauperizzazione che potevano venire da un'esposizione eccessiva alle regole del libero mercato degli associati.

Questo carattere di autodifesa dalle pressioni del mercato è certamente una delle componenti principali del mutualismo operaio. Esso tuttavia non esaurisce tutto l'ampio spettro di iniziative che a questo fenomeno possono essere ascritte, non solo peraltro di autodifesa e autotutela. Vi è stato ad esempio un tipo mutualismo che si è trovato in perfetta sintonia con il clima dominante di *laissez-faire* prima della introduzione delle grandi assicurazioni sociali obbligatorie. Come ha sottolineato in proposito Girotti (2005), in un contesto del genere, segnato dal rapido sviluppo del mercato capitalistico, lo sviluppo del

self-help appare favorevole alla più generale tendenza a ricercare nella sfera del privato e non in quella delle istituzioni le risorse per soddisfare bisogni altrimenti non soddisfatti, né dall'intervento pubblico, né dalle istituzioni tradizionali: la famiglia, la comunità locale, in rapido declino.

Ancora una volta è l'Inghilterra il paese che prima e più in profondità mostra gli effetti di queste trasformazioni. Dalla metà del XIX secolo il rafforzamento della posizione dei sindacati di mestiere rende possibile la diffusione di solide istituzioni mutualistiche, riunite nelle cosiddette *friendly societies* e in grado di operare in svariati campi dell'assistenza e dell'accesso al mercato del lavoro. In mancanza di veri e propri istituti preposti alla protezione del lavoro, in questo periodo i sindacati inglesi iniziano a organizzare la forza lavoro, non tanto attraverso il conflitto o l'azione politica (cosa che avverrà dopo con la nascita del partito labourista per iniziativa dello stesso movimento sindacale), né tanto meno a estendere le maglie della rappresentanza all'insieme indistinto dei lavoratori e in particolare dei nuovi ceti operai proletarizzati. Diversamente si tratta di una rappresentanza che ha soprattutto lo scopo di fornire una tutela rispondente ai bisogni di protezione sociale dei ceti operai qualificati. A riprova di ciò si consideri che le attività gestite in proprio dai *clubs operai* e dalle *friendly societies* si trovano fin da subito ad agire in uno spazio privatistico, in concorrenza con le grandi compagnie assicurative private, senza alcun vincolo all'affiliazione su base professionale, né il conferimento di responsabilità pubbliche (Paci, 1989).

In effetti, siamo ancora ben lontani dallo sviluppo della protezione sociale così come la intendiamo comunemente. D'altra parte come ha affermato in proposito Paci (2010, p. 4):

Benché il mutualismo operaio avesse importanti aspetti sociali e culturali, la sua base era soprattutto economica: si trattava di una «solidarietà redistributiva» all'interno del gruppo o della categoria operaia, che garantiva ai suoi membri una difesa (almeno parziale) dai principali rischi del mercato.

In definitiva il mutualismo è un fenomeno che riguarda un ristretto nucleo di lavoratori organizzati e in grado di confrontarsi con le pressioni e i mutamenti dello sviluppo produttivo. Per gli strati sociali più marginali, investiti del processo di mercificazione e tuttavia

privi di quelle professionalità e di quel sapere tacito da fare valere nel rapporto con la controparte datoriale, le condizioni della protezione sociale sono ben altre nello stesso periodo. Per coloro non abbastanza ricchi da potersi permettere il ricorso ai servizi delle compagnie private, né in grado di affiliarsi a una qualche *friendly societies*, l'assistenza è quella custodiale e punitiva delle *Poor Laws*.

Le *Poor Laws*, o meglio le *New Poor Laws*, dal nome della riforma che nel 1834 riorganizza l'assistenza ai poveri, possono essere considerate una espressione "moderna" per il fatto di essere uno dei prodotti dei grandi cambiamenti che investono il sistema produttivo con l'avvento del nascente mercato del lavoro capitalistico. L'Inghilterra è certamente il caso paradigmatico di questo processo. Prima infatti e probabilmente con più intensità che in qualsiasi altro grande stato nazionale europeo, il sistema dell'assistenza ai poveri si sviluppa in questo paese a partire dal precoce decadimento e crisi delle istituzioni tradizionali e comunitarie di fronte all'irruzione sulla scena delle istituzioni nazionali, le quali in un arco di tempo relativamente breve avocano a sé il controllo delle tradizionali misure di assistenza ai poveri, in un nuovo sistema più centralizzato ma soprattutto funzionale al compiersi del processo di mercificazione della forza lavoro (Polanyi, 1974; vedi anche Paci 1989; Girotti 2005).

Dal tradizionale principio di responsabilità delle parrocchie verso i "propri" poveri (Geremek, 1994) con le *New Poor Laws* del 1834 si passa in breve tempo a un regime gestito dalle istituzioni nazionali e centrato sulla rifunzionalizzazione delle *workhouse* (già presenti in epoca elisabettiana), non più come luogo di ricongiunzione del povero assistito con l'ordine notabile e comunitario, né alla stregua di istituti posti in essere al fine di fronteggiare il drammatico peggioramento delle condizioni di vita delle classi subalterne. Le *workhouse* diventano in realtà il perno di una istituzionalizzazione punitiva e custodiale dei poveri, volta a porre un freno a qualsiasi intervento assistenziale comunitario di ostacolo al compiersi dello sviluppo del mercato del lavoro, compreso il trasferimento di ampie quote di popolazione contadina dalle campagne verso i nascenti centri industriali.

È in questi contesti che prendono forma le prime risposte organizzate dei movimenti operai, così come del resto avviene anche in altri paesi che si avviano sulla strada della modernizzazione capitalistica. Anche in Francia come in Germania si assiste all'emergere di forma-

zioni associative che tutelano l'operaio di mestiere rispetto a tutta una serie di rischi connessi alla attività alle dipendenze. Allo stesso modo anche l'assistenza ai poveri conosce un brusco riorientamento custodiale e punitivo. Le condizioni di questa crescita sono tuttavia diverse rispetto all'Inghilterra e con esiti che ben presto non tarderanno a influenzare non poco il tipo sviluppo conosciuto dalle istituzioni della protezione sociale.

Ad esempio in Francia sono le cosiddette *Bourses du travail* i primi centri organizzati all'interno dei quali inizia a espandersi l'attività mutualistica. Questi organismi hanno lo scopo di tutelare gli interessi degli associati attraverso svariati servizi: il collocamento in alternativa agli uffici privati a pagamento e a quelli pubblici dei municipi; la formazione professionale, l'avviamento al lavoro e le attività di studio; la costituzione di speciali casse di resistenza per l'organizzazione degli scioperi; il soccorso mutualistico in caso di disoccupazione e malattia (Pelloutier, 1976). Dunque un *range* di funzioni assai articolato che riflette tuttavia anche una certa divisione interna al mondo sindacale nei modi di concepire l'attività di rappresentanza. Accanto infatti a esperienze influenzate dalle componenti anarchiche e libertarie, tese a ricercare nel mutuo aiuto le ragioni di un'autonomia tanto dal mercato quanto dalle istituzioni pubbliche, vi è già in questo periodo un sindacalismo fortemente conflittuale, fedele ai principi dell'azione diretta e un altro, non meno organizzato e influente, anzi egemone nella fase di decollo delle assicurazioni obbligatorie, più orientato alla ricerca di un rapporto formale con le istituzioni e verso rivendicazioni su salari, diritti, occupazione (Meyer, 1981).

Perfino in Italia, contrariamente a quello che si potrebbe ritenere, per via del ritardo sulla strada della modernizzazione economica, il mutualismo conosce una fase di grande vitalità. Questo variegato arcipelago di formazioni presenta peraltro una grande pluralità di espressioni: dal mutuo-soccorso ai fini previdenziali e assistenziali, alla lotta politica e alla resistenza sindacale, fino alla cooperazione di consumo e alle varie attività culturali e ricreative¹. Questo è in effetti

¹Secondo una composizione organizzativa riportata da Tomassini (1999, p. 15-16) tra le varie fattispecie del mutuo-soccorso italiano si potevano distinguere sul finire del XIX secolo le società professionali basate sui soci di uno stesso mestiere (a loro volta diversificate tra società professionali territoriali e società di fabbrica o di categoria), le società miste che

uno dei tratti caratteristici dell'esperienza mutualistica italiana, insieme alla compresenza di componenti non solo operaie ma anche artigiane, impiegatizie (Caracciolo, 1973; Ridolfi, 1997; Tomassini, 1999; Nejrotti, 2001). La crescita del mutualismo rimane però un fatto largamente concentrato nelle regioni del Nord e del Centro. Scarsamente sviluppato si presenta questo fenomeno nelle regioni meridionali dove non solo la struttura produttiva rimane largamente dominata dal latifondo, ma anche la società civile e le espressioni associative si presentano strutturalmente più deboli (Trigilia, 1986; Braccaccio, 1991; Bevilacqua 2005).

Del dualismo tra le due parti dell'Italia sono state date diverse interpretazioni, sul piano economico-strutturale e altresì su quello culturale. Non ci dilungheremo su questi temi che da soli richiederebbero una trattazione a parte. Ben presto d'altra anche in Italia il protagonismo di parte della società civile organizzata conoscerà un rapido declino. Naturalmente in questo come rispetto alle radici storiche dei sistemi di welfare, ciascun paese conserva sue proprie specificità. Quello che è trasversale è l'intensa mobilitazione che queste formazioni hanno conosciuto all'avvio delle prime sperimentazioni welfariste, per poi tuttavia ripiegare con l'avvento delle prime grandi assicurazioni sociali.

1.2. Il declino delle istituzioni mutualistiche e il decollo del welfare state in Europa

Come detto se nello spazio di poco tempo l'esperienza mutualistica conosce in tutta Europa una rapida espansione, altrettanto repentino è il suo declino. In Inghilterra, il sistema delle *friendly societies* dopo un iniziale rapido sviluppo entra in crisi per via della forte competizione operata dalle compagnie di mercato (Treble, 1970; Paci, 1989). Ricordiamo che nel caso inglese il mutuo aiuto si muove sin da subito in uno spazio privatistico, dunque aperto alla concor-

permettevano l'iscrizione indipendentemente dal mestiere su base locale, infine le società di "affinità", che organizzavano i soci su una comune base non professionale, come per esempio i "reduci".

renza di altre organizzazioni, anche private di mercato, come per esempio le grandi compagnie d'assicurazione, con il tempo capaci di assorbire quote crescenti di assicurati a discapito delle organizzazioni sindacali. Accanto a questo va anche detto che una delle cause del declino del mutualismo inglese è stata la ristretta base sociale cui questi organismi si rivolgevano. Come ricorda ancora Paci (1989), oltre all'élite operaia dei gruppi professionali più forti sul mercato del lavoro (i quali peraltro potevano accedere anche alle prestazioni delle compagnie private) i rendimenti assicurativi delle mutue lasciavano scoperti ampi strati di forza lavoro non specializzata, a più bassi salari e dagli impieghi meno stabili.

Infine non va tralasciato il cambiamento di rotta seguito dallo stesso movimento sindacale. Ottenuto il riconoscimento legale all'esercizio delle libertà sindacali e introdotto altresì all'attività di rappresentanza politica, attraverso la creazione del partito labourista (nel 1900), il sindacalismo britannico opta per una strategia di rivendicazione sul terreno del riconoscimento pubblico dei diritti connessi al lavoro e alla protezione sociale, sostenendo fortemente il passaggio ai sistemi assicurativi obbligatori finanziati dallo Stato.

Il contrasto evidente con l'opzione a favore delle assicurazioni volontarie, i cui interessi erano sostenuti sia dalle *friendly societies* sia dalle compagnie private, vede il movimento sindacale e il partito labourista che ne era diretta espressione² schierati a favore dell'approdo a un sistema pubblico di assicurazioni obbligatorie, in grado di estendere le prestazioni alle masse di lavoratori non specializzati.

Tali mutamenti segnano l'avvio di una nuova fase per il welfare britannico. L'istituzione delle prime assicurazioni obbligatorie³ am-

²Questa della dipendenza del partito labourista dal movimento sindacale è una caratteristica tipica del contesto inglese che non ha avuto un corrispettivo con quanto avvenuto nei paesi dell'Europa continentale. In proposito valgono le parole di Polanyi (1974, p. 226): «Sul continente i sindacati erano creazione del partito politico della classe lavoratrice, in Inghilterra il partito politico era una creazione dei sindacati. Se il sindacalismo continentale divenne più o meno socialista, in Inghilterra anche il socialismo politico rimase essenzialmente sindacalista».

³Nel 1908 viene istituita la prima pensione per la vecchiaia per gli ultrasettantenni. È del 1911 invece l'introduzione della prima assicurazione in caso di malattia e del primo schema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ancorché limitato a una piccola parte di lavoratori. L'estensione vera e propria della tutela contro la disoccupazione in senso universalistico avverrà nel 1934.

plia sensibilmente il raggio di intervento delle istituzioni, distaccandosi peraltro fin dall'inizio dai modelli attuariali e fortemente ancorati alla logica categoriale delle assicurazioni sociali promosse nei paesi dell'Europa continentale e prima di tutto in Germania da Bismarck (Paci, 1989; 2013; Esping-Andersen, 1990; 1999; Palier, 2005).

Se in Germania infatti l'istituzione dell'assicurazione sociale contro la vecchiaia è del 1889 e quella contro il rischio malattia addirittura del 1883, in Inghilterra l'intervento pubblico, benché successivo al caso tedesco, viene orientato da subito alla promozione di soluzioni di cittadinanza, rompendo il nesso attuariale tra contributi versati e ammontare dei rendimenti, tipico di contro dei sistemi assicurativi categoriali continentali. Anche se ancora a un livello di sperimentazioni, questa preferenza per i principi di funzionamento universalistici rispetto a quelli assicurativi-attuariali è un tratto caratteristico dell'evoluzione del welfare britannico nei primi anni del XX secolo (Dolléans, 1968b; Flora e Heidenheimer, 1983; Paci, 1989), evidenziando come ha detto Paci di recente (2013) la presenza di una forte e già radicata struttura amministrativa in grado di sussumere, con un certo anticipo sui tempi, le funzioni solidaristiche delle prime espressioni di autoprotezione associativa. Se è vero infatti che l'intervento delle istituzioni è in questo paese inizialmente orientato a destrutturare le forme tradizionali di protezione sociale messe in opera dalle comunità e dalle reti di solidarietà locali, in vista del pieno dispiegamento del processo di mercificazione, è altrettanto indubbio che l'approdo a un tipo di assistenza meno punitiva e custodiale (cosa che avverrà con la definitiva chiusura delle workhouses negli anni Trenta) poggia su di una infrastruttura amministrativa già ben radicata e organizzata dal centro verso i terminali periferici delle autorità locali (Ciarini, 2012; Morlicchio, 2012)

In altri paesi le condizioni del declino del mutualismo, così come dello sviluppo delle moderne istituzioni della protezione sociale sono diverse rispetto a quelle appena accennate. Anche nell'Europa continentale e per certi versi anche in Italia è sin dall'inizio l'introduzione delle grandi assicurazioni sociali obbligatorie a segnare la fine del mutualismo sindacale. In Germania tuttavia queste trasformazioni non implicano una sparizione *tout court* delle mutue, bensì il loro inserimento all'interno della amministrazione, come enti di diritto pubblico (vedi Paci, 1989). Come ha di recente sostenuto questo stesso

autore (2013) è come se in questo paese, al momento della scelta circa gli orientamenti generali delle assicurazioni obbligatorie, vi sia stato il riconoscimento di uno status che rispecchiava una reale forza e capacità organizzativa del movimento mutualistico, ben più certamente di quanto evidenziato in Inghilterra dove queste stesse organizzazioni conoscono un rapido declino, strette tra l'attivismo delle compagnie private e soprattutto l'interventismo crescente delle istituzioni pubbliche.

Di contro possiamo dire che in Germania è stata la forza delle istituzioni associative, dei gruppi operai, delle mutue, e altresì delle istituzioni tradizionali, a condizionare il loro riconoscimento formale nel nuovo sistema assicurativo obbligatorio che da questo punto di vista riflette da subito, anche nelle preferenze del partito socialdemocratico, una organizzazione su base professionale e corporativa, con tutto quello che ne consegue in termini di quantità e qualità dei livelli di protezione sociale a seconda della collocazione professionale dei singoli lavoratori. Secondo più di un autore (Ferrera, 1993; Salvati, 1993; da ultimo si veda ancora Paci, 2013) è in queste accentuate distinzioni categoriali (oltre che per il peso di una frammentazione che è stata anche culturale e religiosa) che va rintracciato il punto di origine dello sviluppo assicurativo e categoriale del welfare state continentale, e di converso un freno alla legittimazione di una solidarietà sociale più egualitaria di tipo universalista.

Questa stessa distinzione su base categoriale vale naturalmente anche per la Francia, ma secondo vicende interne al mondo sindacale alquanto diverse. Se è vero infatti che come negli altri paesi europei anche qui si assiste nella seconda metà del XIX secolo alla nascita di formazioni parasindacali mutualistiche, esse tuttavia mostrano caratteri diversi, sia rispetto alla classica organizzazione di mutuo aiuto di stampo liberale anglosassone, sia rispetto al ruolo esercitato dalle mutue nella Germania bismarckiana a causa della già evidente frammentazione e divisione interna al movimento sindacale. Ad ogni modo, sul modello delle assicurazioni sociali tedesche, anche in questo paese (nel 1895 con l'istituzione della prima assicurazione per la vecchiaia, nel 1898 con l'assicurazione contro gli infortuni e la malattia) si assiste all'integrazione delle funzioni mutualistiche entro l'ambito delle responsabilità statuali, dando il via alla costruzione di un primo sistema di sicurezza sociale su base professionale (Ferrera,