

Michele Bertani

FAMIGLIA E POLITICHE FAMILIARI IN ITALIA

Conseguenze della crisi
e nuovi rischi sociali



SOCIOLOGIA,
CAMBIAMENTO
E POLITICA SOCIALE

Collana diretta da
Pierpaolo Donati

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.



Sociologia, cambiamento e politica sociale, collana diretta da Pierpaolo Donati

Comitato scientifico: Pete Alcock (Univ. Birmingham, Uk), Margaret S. Archer (EPFL, Losanna), Eliezer Ben-Rafael (Univ. Tel Aviv, Israele), Luigi Frudà (Univ. Sapienza Roma), Alain Caillé (Univ. Nanterre, Parigi), Ivo Colozzi (Univ. Bologna), Pierpaolo Donati (Univ. Bologna), Adalbert Evers (Univ. Justus-Liebig Giessen, Germania), Pablo García Ruiz (Univ. Saragozza, Spagna), Fabio Ferrucci (Univ. del Molise), Guido Gili (Univ. del Molise), Fabio Folgheraiter (Univ. Cattolica Milano), Michel Forsé (Cnrs, Parigi), Max Haller (Univ. Gratz, Austria), Jean-Claude Kaufmann (Univ. Sorbona, Parigi), Antonio Lucas (Univ. Complutense, Madrid), Andrea M. Maccarini (Univ. Padova), Gabriele Pollini (Univ. Trento), Douglas Porpora (Univ. Drexel Filadelfia, Usa), Riccardo Prandini (Univ. Bologna), Masamichi Sasaki (Univ. Tokyo, Giappone), Lester Salamon (Univ. Johns Hopkins, Baltimora, Usa), Ivan Svetlik (Univ. Lubiana, Slovenia), Gunther Teubner (Univ. Francoforte, Germania), Helmut Willke (Univ. Zepelin, Konstanz, Germania).

La collana si propone di approfondire e sviluppare tematiche, sia generali che specifiche, concernenti la sociologia come «scienza della società», nei suoi vari aspetti e dimensioni, in particolare per quanto riguarda le sue applicazioni al vasto campo delle politiche sociali. La politica sociale è qui intesa come «momento riflessivo» della sociologia in quanto sapere teorico-pratico.

Sia nelle società cosiddette avanzate o complesse, sia nelle società cosiddette in via di sviluppo o «diverse», gli orientamenti a costruire una «società del benessere a dimensione umana» comportano connessioni sempre più significative fra sociologia e politica sociale, e indicano una tendenza storica che è al centro degli interessi scientifici della collana. Le analisi, sia teoriche sia empiriche, così come i processi di formazione e apprendimento, dipendono ogni giorno di più da relazioni strette fra momento interpretativo della realtà sociale e azione-intervento sociale. Per questo, la collana dà particolare rilievo ad un modo di intendere e praticare la sociologia come sistema di osservazione-diagnosi-guida relazionale dei processi sociali.

La collana si concentrerà soprattutto sui processi di mutamento e di innovazione sociale. Nel porre particolare attenzione alle fenomenologie sociali emergenti, essa intende non solo fornire interpretazioni e spiegazioni dei fatti sociali, in una prospettiva che non dimentica la dimensione storica dei problemi, ma anche riflessioni su esperienze e orientamenti di carattere operativo, nella consapevolezza che la sociologia, nonostante tutte le crisi periodiche, viene assumendo una valenza sempre maggiore come sapere fondamentale per orientarsi nel mondo contemporaneo. Per rispondere alle esigenze conoscitive, operative e formative, la collana si articola in tre sezioni: 1. Opere generali, 2. Ricerche, 3. Manuali e testi didattici.

La collana prevede per ciascun testo la valutazione preventiva di almeno due referee anonimi.

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 “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Michele Bertani

**FAMIGLIA
E POLITICHE FAMILIARI
IN ITALIA**

Conseguenze della crisi
e nuovi rischi sociali

FRANCOANGELI

In copertina: Ermes Rigon, *Interrelazione*, chine e tempere su tela, 1984; per gentile concessione dell'autore

Copyright © 2015 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

Prefazione , di Paola Di Nicola	pag. 7
Introduzione	» 11
1. Il welfare state in Europa dal dopoguerra alle strategie di Europa 2020	» 15
1.1. Modelli di cittadinanza, rischi sociali, forme di intervento	» 18
1.2. Come e perché i modelli di welfare europei stanno cambiando	» 33
1.3. “Lisbona 2000” e “Europa 2020”: strategie per un nuovo modello sociale europeo	» 41
2. Il welfare state in Italia tra persistenze e mutamenti	» 52
Introduzione	» 52
2.1. Il welfare italiano verso una pluralità di sistemi regionali	» 67
2.2. Le politiche per la famiglia: tra familismo e defamillarizzazione	» 72
2.3. Il dibattito sulle nuove forme di governance per sostenere le famiglie	» 79
3. I servizi di welfare per la famiglia in Italia: livelli di utilizzo e fattori di difficoltà	» 98
Introduzione alla ricerca	» 98
3.1. Metodo	» 108
3.2. Ipotesi	» 109
3.3. Il profilo degli intervistati	» 110
3.4. I risultati	» 117
3.5. Analisi dei dati	» 132

4. La necessità di nuove politiche di welfare per le famiglie italiane	pag. 137
4.1. Welfare e riforme in Italia dal 1990 a oggi	» 138
4.2. Quali riforme di welfare per le famiglie italiane	» 140
Bibliografia di riferimento	» 151

Prefazione

di *Paola Di Nicola*

Le politiche sociali ed in particolare le politiche sociali per la famiglia costituiscono un interessante laboratorio di analisi dei successi e degli insuccessi del lento processo di unificazione economica, politica e sociale europea. Nata con gli accordi di Roma degli anni Cinquanta come mercato comune (Mec), l'Unione Europea ha maturato, per quanto con difficoltà, un suo profilo politico, ma non è riuscita a costruire una sua identità 'sociale'. Indubbiamente il modello di sviluppo europeo, caratterizzato da un capitalismo che ha cercato di coniugare ricchezza privata e ricchezza pubblica, attraverso politiche redistributive e di sostegno ai redditi, coglie la specificità delle politiche economiche europee, ma i cambiamenti profondi che in questi ultimi decenni hanno investito i mercati, sia finanziari che del lavoro, le nuove sfide sociali (la globalizzazione dei rischi ambientali, le nuove povertà, i processi migratori, la decrescita, la de-industrializzazione e in alcuni paesi la recessione) hanno dimostrato che l'Europa sociale presenta ancora livelli di differenziazione nazionali e sub-nazionali, che rendono difficile la maturazione di una politica europea unitaria di fronteggiamento della crisi e dei cambiamenti. Le differenze nazionali, sempre presenti, sono riemerse con nuova forza: pur nella cornice di una condivisione di obiettivi e strategie molto generali, i singoli paesi europei hanno fronteggiato i problemi emergenti facendo leva sulle risorse interne e per molti aspetti sulle diverse tradizioni civiche, vedendo nell'Unione Europea e nei suoi indirizzi politici ed economici più un vincolo che un'opportunità. Mai come in questo momento i diversi modelli di welfare che hanno storicamente caratterizzato il panorama sociale dell'Europa, secondo le analisi di Esping-Andersen, hanno rafforzato le proprie differenze, più che convergere verso un modello comune e condiviso, che faciliterebbe il processo di unificazione (almeno dal punto di vista degli Stati che credono nel progetto europeo).

Il saggio di Michele Bertani, che centra la sua analisi sulle politiche sociali per la famiglia realizzate in alcuni paesi europei, scelti come rappresentativi di tre modelli welfare (social-democratico, corporativo e mediter-

raeano), dimostra come, pur all'interno di una politica europea che da anni legifera e detta indirizzi comuni, per i diversi Stati le differenze iniziali più che attenuarsi si sono mantenute nel tempo, se non addirittura rafforzate. La scelta di partire dalle politiche sociali per la famiglia come prospettiva di analisi, consente all'Autore di ribadire che il ruolo dello Stato e il ruolo della famiglia rappresentano ancora oggi i due poli, diversamente equilibrati e dosati, rispetto ai quali negli Stati membri sono stati costruiti specifici sistemi di welfare, che affondano le loro radici in tre tradizioni civiche divergenti, più che diverse. Da una parte la tradizione civica dei paesi del Nord Europa che considera la tutela dei diritti di cittadinanza compito precipuo dello Stato che, attraverso politiche di sostegno ai redditi, si pone l'obiettivo di rendere il livello di vita del cittadino relativamente indipendente dal tipo di lavoro che svolge e dal reddito percepito (de-mercificazione) e dalle risorse familiari (de-familiarizzazione); dall'altra parte la tradizione civica di paesi come la Francia e la Germania che fa del lavoratore il titolare per eccellenza dei diritti di cittadinanza. Lavoratore al quale deve essere garantito anche il diritto di avere e mantenere una famiglia, la cui funzione diventa complementare rispetto ad alcune tutele pubbliche. Infine la tradizione civica dei paesi mediterranei, che affidano alla famiglia un ruolo centrale ed insostituibile nella garanzia di alcuni diritti sociali di base (diritto alla cura in senso ampio e alla solidarietà intra-familiare): lo Stato tutela il lavoratore e i suoi membri a carico per quanto riguarda la sicurezza del reddito, ma scarsi sono i servizi di de-familiarizzazione, in quanto tale modello si regge su due ruoli complementari e reciprocamente dipendenti: quello di moglie-madre non occupata e quello di marito-padre lavoratore.

Tutti e tre i modelli di welfare, tuttavia, si reggono su alcuni presupposti, diversamente dosati a seconda dei casi, ma sempre presenti: un mercato del lavoro dinamico e in crescita, uno Stato che riesce a garantire livelli crescenti di servizi di de-familiarizzazione e una famiglia stabile e in grado di svolgere la sua funzione riproduttiva.

Come Bertani sostiene, in questo momento storico tutti e tre i presupposti sono oggetto di profonde trasformazioni: la domanda di lavoro si è ridotta (disoccupazione strutturale), lo Stato, per effetto della crisi fiscale, non riesce più a dare servizi sufficienti ed efficienti, rispetto ai bisogni vecchi e nuovi della popolazione, le famiglie, sia per i processi di invecchiamento della popolazione che per la crescente conflittualità coniugale e per l'aumento dell'occupazione femminile, non è più una risorsa e, soprattutto, fa fatica a garantire la sua funzione riproduttiva. Rispetto a questo scenario, che sta erodendo le basi stesse dei sistemi di welfare, l'Unione Europea, prima con Lisbona 2000 e poi con Europa 2020, ha indicato, come prioritaria, una strategia di azione: aumentare i tassi di occupazione sia maschili che femminili (giungere al 70%), incentivando politiche di sostegno al reddito in un mercato di lavoro altamente flessibile e promuovendo

politiche di conciliazione lavoro-famiglia, attraverso il coinvolgimento, come nuovi soggetti di welfare, di imprese, economia sociale e associazionismo civico e familiare.

Rispetto a questa strategia – come bene argomenta e dimostra Bertani – gli Stati europei, oggetto della sua riflessione, hanno seguito per molti aspetti un percorso comune, nella misura in cui tutti hanno riconfermato le loro matrici iniziali. Gli Stati del modello social-democratico, forti di elevati tassi di occupazione, hanno sostenuto l'offerta di lavoro con politiche di conciliazione e ampliamento dei servizi erogati da soggetti privati e del mercato. Gli Stati del modello corporativo hanno rafforzato la loro radice occupazionale e sul versante dei servizi hanno introdotto quello che viene definito, soprattutto per la Francia, una forma di neo-familismo (erogazione dei servizi affidata a soluzioni private-familiari); infine, gli Stati caratterizzati dal modello mediterraneo, come Spagna ed Italia, che partivano da un mercato del lavoro debole, con altissimi livelli di disoccupazione (soprattutto giovanile), da un sistema di imprese poco competitivo e molto assistito (dallo Stato) e da un associazionismo non molto sviluppato, hanno nei fatti centrato la loro azione in un'opera di sostegno – spesso puramente ideologico – alla famiglia, di cui hanno sottolineato le virtù e la capacità di produrre risorse, senza alcuna attenzione ai mutamenti in atto e in politiche di tutela dei lavoratori inseriti stabilmente nel mercato del lavoro.

Il divario, dunque, tra Nord e Sud Europa, anche sul versante delle politiche sociali, tende ad allargarsi con l'esito, per molti aspetti non previsto, che la famiglia viene rafforzata, nelle sue funzioni sociali, proprio in quei paesi europei, che pure ne volevano ridimensionare il ruolo.

Al di là dei rilevanti contributi che il saggio di Bertani offre sul tema delle politiche sociali, tra i quali non è trascurabile la sconfessione del supposto familismo italiano, dalla sua lettura possiamo trarre una lezione importante: per anni si è sostenuto che le politiche di de-familiarizzazione fossero politiche di indebolimento della famiglia, della quale venivano erose le basi etiche e morali, oltre che funzionali. Si è troppo spesso dimenticato, invece, che le politiche di de-familiarizzazione sono in realtà politiche di lotta alla povertà, a quella quota di povertà ed esclusione sociale che spesso ereditiamo dalle nostre famiglie: eredità tanto più certa quanto più deboli sono i meccanismi di inclusione e promozione sociale di tipo universalistico (quali ad es. sanità e istruzione pubbliche).

Nell'attuale congiuntura economica, politica, sociale e culturale recuperare alla famiglia un ruolo meramente ideologico, teso a delegittimare l'azione correttiva – delle regole del mercato – svolto dallo Stato e dalla politica, significa, in realtà, muoversi verso un modello di società al cui interno riprende vigore la cosiddetta 'tirannia delle identità' (per dirla alla Castells): la centralità delle appartenenze (familiari, etniche, culturali) che sono state e sono ancora troppo aliene dal linguaggio dell'universalismo dei diritti, che rappresenta la più autentica tradizione europea.

Introduzione

Welfare state, politiche familiari e famiglia sono i temi centrali che vengono affrontati in questo libro. Nel linguaggio dei politici e nei discorsi dell'opinione pubblica il termine *welfare state* è diventato meno attraente. Viene visto come qualcosa di desueto, legato a un passato in cui ha svolto un ruolo più o meno importante che ha lasciato solo qualche vago ricordo e adesso si trova in una fase di rapido declino. Il termine famiglia nel corso di pochi decenni ha ampliato la sua sfera di significati, sull'onda dei profondi mutamenti sociali, culturali ed economici avvenuti non solo in Italia ma anche a livello globale.

Due temi – *welfare state* e famiglia – che non riguardano solo gli analisti e chi si occupa concretamente di politica sociale. Il loro intreccio, nel bene e nel male, riguarda anche il benessere di tutta la società e la qualità di vita dei cittadini. Poter vivere in un *welfare state* efficiente, che sia in grado di fornire prestazioni di qualità a costi accessibili è il desiderio di ogni cittadino. Tra le varie forme in cui il *welfare state* eroga servizi e prestazioni, quello sul versante familiare assume indubbiamente più rilevanza poiché va a intervenire nella cellula base della società, la famiglia appunto. Misurare, comprendere e analizzare in che termini il *welfare state* impegna risorse e servizi per la famiglia può rappresentare un tentativo per cogliere le priorità che una determinata società assegna al suo futuro e alla sua riproducibilità. È anche importante provare a comprendere se il *welfare state* rappresenta ancora quella forma di protezione dai rischi sociali che meglio corrisponde alle esigenze della società contemporanea.

Fin dalle sue origini, il *welfare state* è stato un progetto e un concetto ampiamente dibattuto, spesso associato a crisi imminenti o destinato a dissolversi nel breve periodo. Però poi, modificandosi e riadattandosi, è sempre riuscito a mantenere fede ai suoi principi fondativi. Alle soglie del Terzo Millennio le sfide sono molto diverse rispetto a quelle del passato, e sono avvenute principalmente per cause interne ai singoli sistemi. Oggi la sfida per il *welfare state*, ma anche per le economie dei moderni stati-na-

zione, è molto più insidiosa perché avviene su scala globale e non è chiaro se e quando questa minaccia terminerà o se siamo entrati in una fase di *austerità* permanente. Il rischio maggiore che tutti stiamo correndo, secondo alcuni osservatori, è quello della sopravvivenza dello stato sociale così come è stato inteso fino a non molto tempo fa. In questa situazione di incertezza, che riguarda molto da vicino il *welfare state* e la programmazione delle politiche sociali, diventa centrale il discorso sulla famiglia e come la famiglia stessa agisce e reagisce al mutato panorama sociale.

Valutare se la cellula base della società, la famiglia appunto, viene considerata una voce di rilievo nella programmazione della spesa sociale e di adozione di politiche mirate, può fornire utili indicazioni sul suo 'stato di salute' e sulla capacità dei singoli paesi di farsi carico, in parte, delle importanti responsabilità del lavoro di cura ad essa tradizionalmente delegate.

Obiettivo del libro è quello di analizzare in profondità i motivi che portano le famiglie italiane, rispetto ad altre realtà europee, a farsi primariamente carico del lavoro domestico e di cura, affidandosi poco ai servizi di welfare familiare, per poter cogliere i nessi che stanno alla base di questa diffusa attitudine.

L'ipotesi che si vuole sostenere, nel corso delle argomentazioni che saranno discusse nel volume, è che le famiglie italiane hanno la tendenza a 'fare tutto in casa' non perché questo sia un'attitudine culturale legata ad una visione tradizionale della famiglia, ma perché sono costrette a questa scelta da un *welfare state* inefficiente che non è in grado di offrire servizi facilmente accessibili e di qualità. L'intento è quello di individuare evidenze empiriche tali da sostenere che se in Italia ci fossero servizi di welfare familiare affidabili, efficienti e a basso costo, probabilmente le famiglie sarebbero più propense a delegare funzioni e responsabilità di cura.

Per raggiungere questo obiettivo conoscitivo, si procederà dapprima delineando il contesto a livello europeo entro il quale collocare il tema del *welfare state* (capitolo 1, Il *welfare state* in Europa dal dopoguerra alle strategie di Europa 2020), attraverso un'analisi delle politiche sociali dagli anni Cinquanta del secolo scorso fino ai giorni nostri. In questo capitolo sono ricostruiti i vari percorsi in cui si è sviluppato il *welfare state*, arrivando fino alle sue più recenti proposte di modernizzazione a livello europeo. Gli strumenti utilizzati per cogliere i cambiamenti avvenuti nel corso degli ultimi cinquant'anni, caratterizzati dal passaggio alla cosiddetta società post-moderna, sono riferiti al modello di cittadinanza, ai rischi sociali e alle diverse forme di intervento.

Una volta definito la situazione a livello europeo, sono successivamente affrontate le peculiarità del caso italiano (capitolo 2, Il *welfare state* in Italia tra persistenze e mutamenti). L'intento è quello di descrivere caratteristiche e tendenze del *welfare state* italiano e descrivere la sua collocazione tra i vari modelli europei. Più specificamente, le politiche di welfare per

la famiglia sono il punto centrale di questo capitolo. Per cogliere gli aspetti legati al sostegno alla genitorialità, al lavoro di cura e alla conciliazione tra lavoro e famiglia, e poter fare il confronto tra Italia e altri paesi europei, sono presi in esame alcuni indicatori come i tassi di occupazione femminile e la percentuale del PIL che viene destinata alla famiglia.

Dall'analisi della letteratura sul tema risulta che le famiglie italiane, e più in generale quelle mediterranee, tendono maggiormente a farsi carico delle responsabilità che derivano dalla presenza nel proprio nucleo familiare di genitori anziani e di figli minorenni. Però pensare ancora che questa tendenza sia solo l'esito di tradizioni e atteggiamenti consolidati nel tempo è riduttivo e non più sufficiente per spiegare le complesse dinamiche che coinvolgono la società contemporanea. La sola categoria del familismo – intesa come l'attitudine a 'fare tutto in casa' – utilizzata sovente per spiegare questo atteggiamento delle famiglie dell'Europa meridionale si ritiene ormai un po' datata.

A questo punto, avendo precedentemente delineato le caratteristiche del contesto europeo e italiano per meglio cogliere i nessi tra atteggiamenti familistici e modalità organizzative nei confronti del lavoro domestico e di cura, il terzo capitolo presenta un'analisi di dati secondari tesa all'approfondimento di questi aspetti (capitolo 3, I servizi di welfare per la famiglia in Italia: livelli di utilizzo e fattori di difficoltà).

In particolare, si è fatto riferimento alle rilevazioni dell'EQLS - *European Quality of Life Survey* (Indagine europea sulla qualità della vita) condotte da *Eurofound* in tutti i paesi membri dell'Unione Europea¹. L'approfondimento presentato nel terzo capitolo del volume si pone l'obiettivo di analizzare le connessioni rilevabili empiricamente tra la frequenza di accesso ai servizi di welfare familiare, le difficoltà riscontrate, il giudizio sulla qualità di tali servizi e una serie di variabili individuali del campione oggetto dell'indagine. Questa operazione viene condotta nella consapevolezza di una serie di limiti e scelte di campo che caratterizzano la ricerca restituita nel volume, che ha un impianto di tipo esplorativo. L'intento dei dati elaborati in questo capitolo non è quello di giungere a risultati generalizzabili e statisticamente rappresentativi, ma semmai descrivere e commentare le risposte che gli intervistati italiani e degli altri paesi europei forniscono sui temi presentati nel volume per individuare possibili linee di tendenza descrittive.

Esiti dell'approfondimento empirico e contenuti teorici della prima parte del libro sono affrontati congiuntamente nel capitolo conclusivo (capitolo 4, La necessità di nuove politiche di welfare per le famiglie italiane), con lo scopo di presentare criticamente le strategie di riforma e di *social*

1. Si rimanda al capitolo 3 per i riferimenti completi dell'indagine e sul committente.

policies che potrebbero consentire alle famiglie italiane di vedere e pensare il *welfare state* ancora come uno strumento di protezione e sostegno che può favorire il benessere di tutti i cittadini. E non considerarlo invece come un marchingegno malandato e ormai fuori uso. Se lo Stato riduce sempre più il suo intervento in termini di welfare e le famiglie sono sempre meno in grado di sostenere il lavoro di cura è chiaro che in una condizione di questo tipo, caratterizzata dall'assenza di equilibrio tra i tre pilastri del welfare (Stato, mercato, famiglia), chi ne uscirebbe avvantaggiato sarebbe il mercato. Però il mercato, a differenza dello Stato, offre le sue prestazioni ai clienti e non ai cittadini. Un cambiamento di status non da poco per gli utenti, che metterebbe a rischio il patto sociale tra cittadini e democrazia moderna, soprattutto per coloro che non hanno risorse adeguate per accedere ai servizi offerti dal mercato. Segnali di disagio e tensioni non mancano nelle notizie di cronaca. Se nel lungo periodo questa tendenza di squilibrio verso il mercato si dovesse consolidare, ciò potrebbe causare non poche turbolenze sociali.

Questo lavoro è iniziato nel 2012 grazie a un assegno di ricerca del Dipartimento Tempo, Spazio, Immagine, Società (TESIS) dell'Università degli Studi di Verona, dal titolo "Welfare mediterraneo e sussidiarietà passiva: il ruolo della famiglia italiana come produttrice di servizi di cura alla persona". Il lavoro di ricerca è tuttora in corso nella medesima Università, con un nuovo assegno di ricerca che mira ad approfondire i diversi livelli di performance tra i paesi dell'Unione Europea in tema di politiche sociali ed efficienza dei modelli di *welfare state*.

Desidero ringraziare Paola Di Nicola, coordinatrice scientifica del progetto di ricerca, con la quale ho potuto discutere, a più riprese, gli argomenti di carattere teorico, metodologico ed empirico. Oltre ad essere state occasioni di approfondimento scientifico, queste discussioni hanno per me rappresentato anche momenti importanti in cui ho potuto apprendere la passione e il rigore nel fare ricerca sociale.

Un ringraziamento particolare va a Luigi Tronca per la competenza e la pazienza con la quale mi ha aiutato spesso a implementare complessi passaggi metodologici.

Ringrazio inoltre i due revisori anonimi della collana Sociologia, Cambiamento e Politica Sociale diretta da Pierpaolo Donati, le cui indicazioni sono state molto utili per chiarire ed approfondire alcuni passaggi del volume.

1. *Il welfare state in Europa dal dopoguerra alle strategie di Europa 2020*

Il *welfare state* può essere considerato il compimento di un lungo percorso politico, culturale e sociale, avviato a fine Ottocento nel cuore dell'Europa in piena rivoluzione industriale. La sua costituzione è inevitabilmente legata alle trasformazioni storiche prodotte dall'Illuminismo, dalla Rivoluzione Francese, dal declino della produzione agricola e dall'espansione industriale, dalla concezione contrattualistica della Stato e della società. Rispetto agli interventi di politica sociale¹, lo Stato-nazione moderno si è nel tempo qualificato come Stato liberista, Stato assistenziale e infine come Stato sociale o *welfare state*.

Nella ricostruzione che Colozzi (2005) fa di questo lungo percorso, viene messo in evidenza come lo Stato liberista che si è affermato in Inghilterra fino al 1880 circa, si interessa delle persone in condizione di difficoltà (allora intese come quelle in condizione di povertà) solo nella misura in cui queste rappresentano un problema di ordine pubblico. Lo scopo è quello di limitare gli episodi di microcriminalità, come furti e rapine, e ridurre il rischio che potrebbe derivare alle imprese commerciali da questo tipo di episodi. La spesa pubblica per le politiche sociali in quel periodo è molto ridotta e l'onere maggiore per coprire i bisogni della popolazione deriva da interventi assistenziali offerti dalla filantropia privata. Verso la fine dell'Ottocento la Germania del cancelliere von Bismarck introduce i primi piani assicurativi obbligatori (per la vecchiaia, la malattia, gli infortuni sul lavoro), inizialmente limitate alle categorie operaie a più basso reddito e progressivamente estesi alle altre categorie di lavoratori in base al principio di inclusione di quote crescenti della popolazione nelle garanzie del-

1. Il concetto di politica sociale viene qui inteso nell'accezione proposta da Colozzi (2005: 38): «la politica sociale è l'insieme delle specifiche norme e modalità operative con cui nei vari Stati-nazione si produce e si distribuisce il benessere dei cittadini da parte delle sfere sociali differenziate (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) e dei principi in base ai quali la sfera politica ha scelto di regolare le loro relazioni».

lo Stato assistenziale. In questo modo vengono trasferiti, almeno in parte, i costi prodotti dalle evenienze negative della vita dall'individuo e dalle famiglie alla responsabilità collettiva. Nasce in questo modo il concetto di sicurezza sociale.

Il finanziamento di questi nuovi schemi assicurativi è basato in larga misura dai contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori in percentuali diverse e variabili. L'intervento dello Stato in termini di spesa pubblica per le politiche sociali resta ancora basso e interviene solo per la copertura di disavanzi di gestione delle assicurazioni obbligatorie. La finalità prevalente delle politiche sociali nella Germania di Bismarck non è tanto quella del controllo sociale e della riduzione della devianza come per lo Stato liberista inglese. Qui semmai l'obiettivo è la ricerca del consenso della classe operaia, in modo da ridurne le posizioni radicali di ispirazione marxista per portarle verso posizioni più aperte nei confronti del capitalismo. Questo modello si è storicamente radicato e diffuso fino al 1940 circa. Nell'evoluzione degli interventi di politica sociale, si approda allo Stato sociale o *welfare state* quando passa il principio secondo cui «lo Stato assume su di sé il compito di rispondere ai bisogni non più solo dei lavoratori ma di tutti i cittadini, anche non lavoratori, riconoscendo tali bisogni (di reddito, di salute, di istruzione, di alloggio, di lavoro) come diritti "sociali" di cittadinanza» (Colozzi 2005: 142). In questo modo per garantire la protezione dai rischi sociali anche chi non ricopre una posizione lavorativa, alle risorse contributive sono aggiunte quelle provenienti dalla tassazione diretta e progressiva. Si produce così un inevitabile aumento della spesa pubblica destinata alla protezione sociale. L'essenza del *welfare state*, rispetto allo Stato liberista e allo Stato assistenziale, consiste in standard minimi di reddito, alimentazione, salute, casa ed educazione garantiti dallo Stato a tutti i cittadini come diritto politico e non per carità (Wilensky 1975).

A più di un secolo da questi primi interventi di politica sociale, il *welfare state* è oggi considerato come un sinonimo di tutela e protezione, un simbolo della modernità che rimanda a un modello di sviluppo, ad un progetto della società e ad un processo di modernizzazione che hanno fortemente caratterizzato, seppure con percorsi e modelli diversi, la storia europea e dei paesi industrializzati degli ultimi cento anni.

Punti centrali sono la tutela dei diritti sociali di cittadinanza, il riequilibrio delle turbolenze prodotte dai mercati, il superamento della mera logica di beneficenza nell'erogazione delle prestazioni, la riduzione del grado di insicurezza, l'universalismo nei criteri di accesso. Attorno a questi principi, che vengono attuati attraverso la costituzione di sistema fondato sulla solidarietà istituzionalizzata e inter-generazionale, lo stato sociale ha costruito la sua immagine di "stato del benessere". I suoi confini esterni coincidono con lo Stato-nazione, mentre i confini interni hanno assunto profili diversi secondo il contesto nazionale e del periodo storico, oscillando dai livelli

più ristretti delle categorie professionali a quelli più ampi dell'intera cittadinanza (Ferrera 1993). Negli anni del dopoguerra *welfare state* significava un nuovo impegno politico, ma soprattutto la definizione di un nuovo contratto sociale tra Stato e cittadini (Esping-Andersen 1999, trad. it. 2000: 65). Molto probabilmente i padri fondatori del *welfare state* moderno, quello cioè che comincia a svilupparsi a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso dopo i tempi bui delle due guerre mondiali, erano convinti che fosse iniziata una nuova era. Una nuova era che avrebbe visto la vittoria del pluralismo, della cittadinanza sociale e del capitalismo del benessere. Dove finalmente si sarebbero superate le disuguaglianze di classe e garantite la piena occupazione e protezione sociale. Si può dire che le cose, in questi termini, siano andate bene fino alle metà degli anni Settanta. Questo periodo di crescita e sviluppo non solo dell'economia ma anche dello stato sociale, che va dagli anni Cinquanta ai primi anni Settanta del secolo scorso, viene riconosciuto come "l'età d'oro" del *welfare state*. Un periodo dove la fiducia nel progresso e nella espansione dell'economia capitalistica avrebbero garantito una condizione di protezione universalistica e benessere a tutti i cittadini.

Poi dalla metà degli anni Settanta la 'macchina' ha cominciato a dare i primi segnali di allarme, che sono aumentati dalla metà degli anni Novanta con l'inizio di un periodo di turbolenza non ancora concluso e dagli esiti incerti. Nelle ultime decadi i sistemi di welfare europei hanno dovuto compiere importanti sforzi – con esiti diversi in termini di impegno e risultati – per reindirizzare le politiche economiche e sociali favorendo aggiustamenti nei settori macro-economici, sicurezza sociale, mercato del lavoro, protezione dell'occupazione, pensioni e servizi sociali, risorse e finanziamento del welfare (Hemerijck 2012: 5). Il progressivo consolidamento economico e politico dell'Unione Europea ha inciso profondamente in questi piani di riforma. "Lisbona 2000" e successivamente "Europa 2020" sono piani strategici decennali ai quali tutti i paesi membri dell'Unione Europea si sono dovuti uniformare per garantire migliori performance nelle politiche sociali.

È vero che fin dalla sua genesi il *welfare state* ha dovuto fare i conti con diverse difficoltà e tensioni, ma poi nel tempo ha saputo adattarsi e rimodulare le sue azioni. La sfida che sta affrontando oggi, a partire dall'inizio del Duemila, è molto più insidiosa. A differenza delle crisi precedenti, avvenute per cause interne al sistema riconducibili a scarsa efficienza o alla carenza di servizi adeguati, la situazione di turbolenza attuale è un prodotto anche e soprattutto di shock esogeni (Esping-Andersen 1999, trad. it. 2000: 14). Dove la situazione è più difficile da controllare e i margini di intervento del singolo Stato sono scarsi, se non addirittura impossibili. Questo nuovo scenario rischia addirittura di mettere in discussione il *welfare system* nei suoi stessi principi costitutivi elencati poco fa. Dopo l'in-

gresso nella Grande Recessione iniziata nel 2008, visti i dati allarmanti su scala globale dell'economia e dei bassi tassi di occupazione, sarà ancora un modello sociale sostenibile e in grado di garantire la sicurezza sociale?

Prima di entrare nel merito delle complesse sfide alle quali è chiamato a rispondere il *welfare state* in questa ultima decade, vengono ora confrontate le principali caratteristiche e le modalità di funzionamento nel periodo che va dalla cosiddetta “età dell’oro” e quella attuale, che potrebbe essere definita l’“età dell’incertezza”.

Sono almeno tre i punti sui quali concentrare l’attenzione per cogliere questi profondi cambiamenti: 1) il discorso sui modelli di cittadinanza; 2) il cambiamento dei rischi sociali; 3) le forme di intervento, intese come modalità di fornitura di beni e servizi. Vediamoli nell’ordine.

1.1. Modelli di cittadinanza, rischi sociali, forme di intervento

1.1.1. Modelli di cittadinanza

Il modello di cittadinanza cui faceva riferimento il *welfare state* durante il cosiddetto periodo “dell’età dell’oro” era il modello alla Marshall². Nell’epoca industriale il lavoro retribuito era l’asse della condotta di vita e la persona era identificata socialmente con la sua professione. Lo status di cittadino, insieme a tutti i suoi diritti e doveri, era fortemente connesso al mercato del lavoro. Dal punto di vista produttivo negli anni Cinquanta eravamo nel cosiddetto periodo fordista³, caratterizzato da alti livelli di occupazione standardizzata. Il settore industriale era in grande espansione e la manodopera era garantita da forza lavoro poco sindacalizzata e flessibile alle regole imposte dal mercato. Il riconoscimento e l’identità sociale dell’individuo passavano attraverso pochi e marcati ruoli, legati perlopiù allo status di lavoratore e allo status familiare. Era una società basata sul modello del maschio lavoratore, dove l’istituzione familiare assumeva una forte connotazione integrazionista e parsonsiana. Il marito-padre svolgeva la funzione strumentale di reperimento delle risorse esterne, mediante il la-

2. Il sociologo inglese T.H. Marshall (1893-1981) nel 1950 pubblicò il saggio “*Cittadinanza e classe sociale*”, considerato ormai un classico degli studi sulla cittadinanza moderna. L’argomentazione di Marshall si può riassumere così: la cittadinanza è la condizione necessaria dell’esistenza politica di un individuo, è una prerogativa conferita a tutti coloro che sono membri a pieno titolo della comunità politica. Tutti coloro che possiedono tale prerogativa sono eguali, relativamente ai diritti e doveri a essa associati.

3. Modello industriale basato sulla produzione alla catena di montaggio, specializzazione dei ruoli, elevata organizzazione e massimizzazione della produttività. L’americano Henry Ford fu tra i primi ad introdurre e perfezionare questo modello produttivo nella prima metà del XX secolo nella sua industria automobilistica.

voro salariato, per il mantenimento della famiglia (*male breadwinner*); la moglie-madre svolgeva la funzione espressiva di affetto e di cura all'interno della famiglia (*female homemaker e caregiver*). In questo periodo sono ancora basse le percentuali di donne che svolgono un lavoro salariato, però anche se questa situazione si verificava non metteva in discussione il ruolo predominante maschile all'interno del nucleo familiare. Il principale destinatario delle politiche di welfare in quel periodo è proprio il maschio lavoratore, per garantirgli il suo ruolo di *breadwinner* anche nei casi in cui non fosse stato in grado di svolgere la sua funzione produttiva (per malattia, licenziamento o disoccupazione) o per inabilità al lavoro (anzianità o invalidità). L'intervento del *welfare state* in ambito familiare era ridotto a pochi casi eccezionali, perché era diffusa la visione tradizionale che attribuiva alla famiglia la responsabilità ultima del benessere dei suoi membri e i principali compiti di cura. Sebbene la famiglia contribuisse in modo decisivo alla produzione di welfare (garantendo con il lavoro domestico e di cura il benessere dei suoi membri) non rientrava in modo pieno e sistematico nelle politiche del *welfare state*, in quanto considerata struttura auto-regolativa e sfera privata per eccellenza. Una famiglia considerata in quel tempo dai *policy makers* come istituzione stabile, ben integrata, era il requisito necessario per lo svolgimento adeguato della sua funzione produttiva e riproduttiva, e creare così i presupposti per il buon funzionamento del *welfare state*⁴. In sintesi, il modello di cittadinanza durante l'età dell'oro del *welfare state* si basava sull'uomo lavoratore e la donna casalinga-*caregiver*, e quindi sulla famiglia monoreddito. Nel caso questa famiglia avesse dovuto affrontare delle difficoltà legate alla posizione del maschio lavoratore, il *welfare state* sarebbe intervenuto con beni, principalmente trasferimenti in denaro, per garantire i bisogni fondamentali e i livelli minimi di sussistenza.

Immaginare oggi una società che assegna come posizione 'naturale' alla donna quella di casalinga responsabile del lavoro domestico e di cura suona alquanto stonato, anche se poi nei fatti risulta ancora diffusa una certa

4. In Italia la visione tradizionale della famiglia è stata legittimata con varie norme anche dal sistema giuridico, con forme di discriminazione sia negativa che positiva. Queste ultime leggibili come scelte a livello di sistema per 'tenere lontano' le donne dal lavoro, concretizzate ad esempio con stipendi più bassi rispetto ai colleghi maschi e con la possibilità di accedere alla pensione di anzianità con meno anni di lavoro rispetto agli uomini. Ancora oggi il divario delle retribuzioni tra uomini e donne in Italia è circa il 6 per cento (Eurostat 2011, *The unadjusted gender pay gap*, Gender pay gap statistics, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>). Il diritto di accedere alla pensione di anzianità prima degli uomini è stato riallineato agli standard europei, dopo vari richiami all'Italia da parte delle autorità dell'Unione Europea. L'età minima per la pensione di anzianità per le donne dipendenti del settore privato è di 63 anni e mezzo dal primo gennaio 2014 e di 65 anni dal primo gennaio 2016. Il requisito di età per la pensione di anzianità delle donne dipendenti passa a 66 anni nel 2018, lo stesso requisito delle donne dipendenti pubbliche.