

Enrico Del Colle

**IL WELFARE
TERRITORIALE**

**Le regioni italiane
nel confronto interno
e internazionale**

FrancoAngeli

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.

Enrico Del Colle

**IL WELFARE
TERRITORIALE**

**Le regioni italiane
nel confronto interno
e internazionale**

FrancoAngeli

Il volume è stato finanziato con fondi PAR 2005 e PAR 2006 di Ateneo, relativi a progetti di ricerca di cui è responsabile il Prof. Enrico Del Colle (Dipartimento di Scienze della Comunicazione dell'Università degli Studi di Teramo).

Copyright © 2012 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

Presentazione , di <i>Enrico Del Colle</i>	pag.	9
1. Il Welfare nel mondo che cambia: diversità, nuove esigenze e nuovi modelli	»	11
1.1. Riflessi sociali ed economici dei mutamenti demografici in atto	»	11
1.2. I principi ispiratori dello Stato sociale	»	14
1.3. I valori principali dei nuovi modelli di Welfare: famiglia, lavoro e territorio	»	18
2. La Strategia di Lisbona, un importante strumento per la modernizzazione del Welfare nell'Europa comunitaria	»	23
2.1. Introduzione	»	23
2.2. La Strategia di Lisbona: obiettivi e campi di applicazione	»	23
2.3. La Strategia di Lisbona: gli indicatori strutturali per la misura dei risultati raggiunti	»	26
2.4. Il rilancio della Strategia di Lisbona (2005-2008)	»	27
2.5. La seconda fase della Strategia di Lisbona (2008-2010)	»	29
2.6. Il Trattato di Lisbona del 2007 e le linee guida: uno sguardo d'insieme	»	31

2.7. Europa 2020, la nuova proposta della Commissione europea	pag.	32
3. La posizione dell'Italia nell'Europa comunitaria alla luce degli indicatori della Strategia di Lisbona	»	35
3.1. Le componenti “sociali” della Strategia di Lisbona	»	35
3.2. Il “portafoglio” degli indicatori utilizzati	»	43
3.3. L’agenda europea per i prossimi anni	»	53
4. Il Welfare nelle regioni dell’Unione Europea: aspetti distintivi e disuguaglianze	»	65
4.1. Il necessario punto di vista territoriale	»	65
4.2. L’informazione disponibile a livello regionale	»	69
4.3. I risultati dell'analisi regionale	»	70
4.4. L’eterogeneità della situazione italiana	»	78
4.5. La territorializzazione delle politiche di welfare	»	89
Appendice statistica – Le elaborazioni a livello NUTS2	»	93
5. Le nuove indicazioni per le politiche del lavoro in Italia	»	111
5.1. Introduzione	»	111
5.2. La metodologia impiegata	»	115
5.3. La banca dati Inps <i>WHIP (Work Histories Italian Panel)</i>	»	120
5.4. L’analisi empirica: le transizioni tra stati di lavoro in Italia	»	121
5.5. L’analisi empirica: le differenze di tipo geografico	»	125
5.6. Considerazioni finali	»	131
6. Il lavoro quale motore del welfare in Italia, tra sistema educativo e sistema pensionistico	»	137
6.1. Il valore del capitale umano	»	137
6.2. Il lavoro in Italia, tra flessibilità e tutele	»	140

6.3. La retribuzione flessibile a misura di produttività	pag	144
6.4. L'occupazione, fonte primaria di finanziamento del sistema pensionistico italiano	»	147
Appendice – La funzione logistica come modello interpretativo dell'andamento salariale	»	151
Brevi conclusioni	»	165
Riferimenti bibliografici	»	167

Presentazione

di Enrico Del Colle

Chi si occupa di welfare europeo non può non riconoscere che negli ultimi anni la disuguaglianza tra gruppi sociali è andata aumentando, anche a causa della recente crisi.

Le ragioni sono molteplici ma, schematizzando, si può affermare che esse risiedono soprattutto nella mancanza di solidarietà, di umanità e di un forte senso di identità. Per poter vivere serenamente in una società multiculturale occorre, infatti, sviluppare e coniugare questi sentimenti senza i quali la convivenza civile viene ad essere minacciata. Sono elementi base di questi divari l'elevata disoccupazione, l'emarginazione e, in generale, la difficile situazione economica, che contribuiscono non poco alla perdita di questo valore. L'Europa ha un mercato unico segmentato – tranne quello monetario – che rappresenta un elemento di forte instabilità ed il Vecchio continente dovrebbe sentire la necessità di tutelare tale mercato contro l'erosione che si va producendo. Come? Con il rafforzamento, ad esempio, di un sistema europeo di *flexicurity* che garantisca a coloro che, sciaguratamente, dovessero perdere il lavoro un'assistenza pubblica, sotto forma di sussidio, uguale per tutti i Paesi.

Le famiglie che, attualmente, sentono forte il rischio di impoverirsi, si sentirebbero più confortate. Anche le imprese, vedendo rafforzate le aspettative di consumo, potrebbero progettare in modo migliore i propri investimenti. Ma vi sono altri possibili interventi che darebbero, se attuati, un forte impulso verso il cambiamento. Si potrebbero sviluppare meglio dei sistemi di sicurezza sociale orientati verso un unico modello senza però lasciarsi andare a tentazioni protezionistiche e ispirandosi a un'economia europea efficiente e dinamica. Ne avrebbero un risvolto positivo anche i costi di riforma di un sistema di welfare omogeneo – giudicati, a torto, enormi ed eccessivi – che diminuirebbero proprio con la ripresa economica.

Si tratta, per l'appunto, di rafforzare, quindi, il profilo comunitario eu-

ropeo per cercare di superare o, almeno, di smorzare, le difficoltà sociali ed economiche nelle quali si trova la democrazia europea. Appare, pertanto, legittima la voglia di ricercare la strada maestra che possa portare ad una società europea più competitiva e, al tempo stesso, più attenta alla formazione, più inclusiva e orientata allo sviluppo sostenibile.

La presente ricerca si inserisce in questo interessante e vivace dibattito, con lo scopo di valutare, in chiave prevalentemente quantitativa, le differenti situazioni dei Paesi e dei territori europei in tema di welfare, provando, poi, ad individuarne le esigenze più impellenti e ad elaborare metodologie volte ad assicurarne i miglioramenti e le convergenze verso obiettivi il più possibile omogenei.

Non potrei terminare questa presentazione senza esprimere un caldo ringraziamento ad Andrea Ciccarelli (ricercatore presso l'Università di Teramo) ed Elena Fabrizi (professore a contratto presso la medesima Università) che hanno curato rispettivamente il quarto e il quinto capitolo del presente volume: la loro disponibilità e la loro competenza hanno giovato non poco alla realizzazione della ricerca.

1. Il Welfare nel mondo che cambia: diversità, nuove esigenze e nuovi modelli

1.1. Riflessi sociali ed economici dei mutamenti demografici in atto

Accade spesso che quando si cerca di interpretare un importante fatto socioeconomico che coinvolge la gente di un Paese non si tenga nella giusta considerazione il fattore demografico, ovvero le caratteristiche strutturali e dinamiche della relativa popolazione ed il suo differente agire nel tempo e nello spazio, salvo poi tentare un non sempre facile recupero, allorché appaiono evidenti i relativi effetti, soprattutto se negativi. Tale atteggiamento da parte degli analisti appare ancor meno comprensibile se teniamo presente la circostanza che i cambiamenti demografici sono contraddistinti da una certa lentezza e gradualità tale da consentire una ragionevole “conoscenza” anticipata di ciò che avverrà negli anni successivi. Sembra, pertanto, poco utile a fini investigativi e previsivi non valutare in misura adeguata un fattore così importante come la popolazione ed esporre la stessa a quei grandi “pericoli” che invece si possono ragionevolmente prevedere sin da ora¹.

Pertanto, nel momento in cui andiamo a trattare un tema così fortemente legato alla popolazione, come il welfare, non possiamo non far riferimento in via preliminare, seppur schematicamente, alla situazione demografica mondiale.

Non vi è alcun dubbio che in questo periodo storico che stiamo vivendo,

¹ Ci stiamo riferendo alle profonde e veloci trasformazioni che hanno caratterizzato in diversa misura tutto il pianeta: declino delle nascite e crescita della longevità più accentuata nei Paesi industrializzati, espansione dell’immigrazione, soprattutto nelle grandi aree urbane, elevati e insostenibili tassi di fecondità nei Paesi africani, modificazione delle strutture familiari e aumento delle disuguaglianze sociali.

il mondo, sempre più globalizzato e interconnesso, attraversa una fase di cambiamenti radicali sul piano demografico. L'umanità, infatti, lo ricordiamo, raggiungeva un miliardo d'individui verso la fine del XIX secolo e nei secoli successivi si è incrementata di ben sette volte e prudenti previsioni sostengono che nel 2050 la popolazione mondiale sfiorerà i 9,5 miliardi di esseri umani. In altre parole e per far comprendere il tumultuoso incremento della popolazione si pensi che nei prossimi 40 anni sulla Terra si aggiungeranno verosimilmente tanti individui quanti ne abitavano l'intero pianeta alla metà del secolo scorso.

Il genere umano, quindi, dovrà affrontare una sfida particolarmente difficile e complessa, quale quella di garantire alle popolazioni che si aggregheranno nelle varie parti del mondo, e a quelle già esistenti, un'alimentazione almeno di sussistenza, un'abitazione e un'assistenza tali da poter vivere dignitosamente.

Tale accrescimento della popolazione diseguale nelle differenti aree del mondo, comporterà, come sappiamo, un rischio per il futuro dell'umanità dato che larga parte dell'aumento si verificherà nei Paesi più deboli sul piano economico e sociale (ed anche politico ed ambientale); inoltre, i riferimenti tendenziali demografici (fecondità, invecchiamento, migrazioni, ad esempio) basati sul medio e lungo periodo sui quali vengono generalmente formulate le più accreditate interpretazioni, riescono a "nascondere" rilevanti mutamenti nel tempo e significative differenze tra i diversi Paesi. Un rapido aumento delle popolazioni meno sviluppate potrebbe portare ampie masse di individui a periodi di grandi sofferenze qualora non si riuscisse ad assorbirle nella forza lavoro produttiva, creando così presupposti per una sempre più profonda differenziazione tra le risorse delle diverse zone del mondo. Inoltre, ciò potrebbe portare, come estremo risultato, quello di deprimere la cooperazione internazionale e di dare una spinta alla diminuzione della ricchezza a livello locale (e anche globale), compromettendone le prospettive di recupero.

A dire il vero, alcuni Paesi in via di sviluppo hanno provato, con discreto successo, ad affrontare tale fase demografica, ma con risultati non sempre convergenti. Ad esempio, alcuni Paesi dell'Asia sono riusciti nella seconda metà del secolo appena trascorso, a ridurre drasticamente i tassi di natalità con conseguenze certamente positive in termini economici e sociali, grazie anche a politiche attente alla salute e all'istruzione nel quadro di bilanciate decisioni macroeconomiche. Ma una considerevole parte dei Paesi africani (in particolare quelli della zona sub-sahariana), invece, non stati capaci di gestire il forte accrescimento demografico, mostrando scarse ed inefficaci politiche socioeconomiche. Appare, pertanto, evidente che saran-

no proprio queste aree del pianeta, con diverse accentuazioni al loro interno a manifestare tensioni sociali ed economiche (ma anche politiche e culturali) collegate allo sviluppo demografico.

Sul versante dei Paesi più ricchi, però, i problemi connessi con la situazione demografica non mancano. Infatti, ad esempio, gli individui in età lavorativa tendono progressivamente a ridursi², determinando consistenti squilibri in termini di capacità produttiva e di contrazione della forza lavoro. Oltre a ciò, detti Paesi devono confrontarsi con un altro problema di grande portata: l'invecchiamento progressivo della popolazione, ovvero il graduale e costante aumento della quota delle persone anziane³, le cui conseguenze più palesi riguardano le note difficoltà nel rendere sostenibili i relativi sistemi pensionistici e nel fornire un'adeguata assistenza sanitaria, oltre alla già citata riduzione della forza lavoro. Potrebbero venire in aiuto l'immigrazione straniera e la relativa manodopera (generalmente poco qualificata), ma con il forte rischio di determinare situazioni di notevole disagio nelle grandi metropoli del mondo e soprattutto nelle relative periferie dove già ora tendono ad insediarsi numerosi gruppi d'individui di diversa nazionalità, ma uniti dall'indigenza, creando così ampie sacche di disoccupazione, povertà e disuguaglianza sociale tra centro e periferia. Il futuro prossimo dei Paesi più arretrati, o meglio delle loro città più importanti, dipenderà dall'esito del comportamento della gente ivi insediata, nel senso che questa progressiva densificazione non potrà non avere conseguenze sulle economie, sulle culture e, naturalmente, sul welfare delle società attuali⁴.

² Se ci riferiamo all'Europa composta dai 15 Paesi membri, la popolazione in età lavorativa (età compresa tra i 15 ed i 64 anni) si è ridotta nell'ultimo ventennio, dal 68% circa a poco meno del 66%. Particolarmente sensibile è la diminuzione relativa verificatasi nel nostro Paese (dal 69% circa a poco più del 65%) ed in Germania (dal 69% al 66%), nello stesso periodo osservato.

³ Infatti, la percentuale degli ultrasessantacinquenni, sempre nell'Europa a 15, è aumentata, negli ultimi 20 anni, dal 14,2% al 18,4%, con un incremento assoluto di quasi 18 milioni di individui. Se a ciò aggiungiamo che nello stesso arco temporale la quota dei giovani (con età inferiore ai 15 anni) si è ridotta dal 18,3% al 15,4% (quasi 11 milioni di unità), l'indice di vecchiaia (rapporto tra anziani e giovani) si attesta attualmente su valori allarmanti (120 anziani rispetto a 100 giovani; erano 77 su 100 due decenni addietro). L'Italia e la Germania detengono il primato dell'invecchiamento della popolazione (sono gli unici due Paesi dei 15 ad avere una quota di anziani superiore al 20%) e se osserviamo anche l'indice di vecchiaia la situazione tende ad assumere livelli insostenibili (153 anziani su 100 giovani in Germania e 144 su 100 in Italia, ovvero stiamo andando verso una condizione nella quale avremo tra qualche decennio, 2 anziani per ogni giovane).

⁴ Vale la pena di rammentare che la corsa verso le grandi metropoli è più consistente nella parte meridionale del mondo. Oggi l'80% circa della popolazione mondiale vive nei

Nell'era della globalizzazione, pertanto, appare inopportuno ignorare i problemi innescati dalle profonde ineguaglianze tra urbano e rurale, tra centro e periferia e, più in generale, tra ricchi e poveri. Le disuguaglianze sociali frenano lo sviluppo, deprimono i redditi delle famiglie, umiliano i livelli di istruzione, soffocano i consumi e possono, inoltre, determinare forti tensioni tra comunità territoriali e tra strati sociali della medesima popolazione⁵. Una società con accentuate disuguaglianze, sia di tipo distributivo che di natura relazionale e culturale, non riesce a sviluppare, almeno in parte, le proprie capacità per essere in grado di scegliere la vita che desidera condurre. Pertanto, senza un recupero dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini – intendendo per uguaglianza non soltanto una questione di reddito e di beni, ma anche di capacità di trasformare le risorse in attività e sviluppo – un Paese non cresce. Tutto ciò si riconduce al tema delle relazioni umane ed ai bisogni collettivi che uniscono un Paese; senza riproporre un diverso patto sociale, le diversità non si ridurranno, penalizzando così non solo la giustizia sociale ma, più in generale, il vivere sereno di un popolo.

1.2. I principi ispiratori dello Stato sociale

Non più tardi di qualche settimana fa un importante giornale statunitense, il *Washington Post*, scriveva testualmente: «L'eccezione europea, il modello sociale più generoso del pianeta, ha i giorni contati». Tale affermazione trova le sue radici in un'elementare "equazione" che fotografa schematicamente la crisi dell'attuale Stato sociale europeo: se quello che dà lo Stato (con il welfare) è più di quanto potrebbe e ciò che contestualmente toglie (con le tasse) è più di quanto dovrebbe, il bilancio perde il proprio equilibrio e la crescita (e la serenità sociale) del Paese si deprime.

Il problema della sostenibilità economico-finanziaria dell'attuale modello di Stato sociale dovrebbe collocarsi al primo posto nella graduatoria delle preoccupazioni politiche dei maggiori Paesi europei; con la prospettiva,

Paesi in via di sviluppo e su una popolazione urbana di circa tre miliardi, il 40% vive nei Paesi avanzati. Oltre a ciò, occorre sottolineare che i grandi centri urbanizzati occupano il 4% dello spazio della Terra ma consumano più del 70% delle risorse disponibili. Per quanto riguarda la questione attinente al processo di urbanizzazione nel mondo, si può consultare D'Albergo E., Lefèvre C. (2007), *Le strategie internazionali delle città. Dieci metropoli a confronto*, Il Mulino, Bologna; Del Colle E. (a cura di) (2009), *Disuguaglianze socioeconomiche e livelli di povertà*, Franco Angeli, Milano.

⁵ Su tali problematiche si consulti, Dasgubta P. (2007), *Povertà, ambiente e società*, Il Mulino, Bologna.

poi, che diventa addirittura allarmante, se consideriamo l'allungamento della vita media e, come abbiamo appena constatato, un trend demografico non certo favorevole. Non a caso l'Unione Europea ha "imposto" ai singoli Stati membri il contenimento della spesa (pubblica) e, di conseguenza, della quota destinata al welfare, con misure che riducono, ad esempio, salari e pensioni, assistenza e sostegno alle famiglie bisognose; insomma, cercando di non incidere in misura troppo profonda sulle misure della spesa, gli Stati si accingono per sopravvivere a penalizzare verosimilmente i cittadini.

Siamo in presenza, quindi, di scelte radicali che i Paesi dell'Europa comunitaria si apprestano a compiere in tema di welfare e non solo. Da uno Stato sociale basato su una vasta gamma di diritti del cittadino⁶ e figlio del periodo delle ideologie, dell'ottimismo del boom economico e del ricorso un po' troppo disinvolto all'indebitamento pubblico e all'incremento del prelievo fiscale, si sta più o meno velocemente, transitando verso uno scenario caratterizzato da una crescita economica molto lenta, da una protezione sociale sempre meno inclusiva e con poche probabilità di manovra sia sul debito che sulla pressione fiscale. Naturalmente resta sullo sfondo la filosofia di un sistema sociale ispirato a quei tentativi proposti nel passato come complemento sociale delle strategie economiche e fiscali⁷. Difatti, il welfare non rappresenta un tema da esaminare in maniera autonoma, ma può essere inteso come un settore della teoria economica che pone in relazione il comportamento economico del settore pubblico con i settori Famiglia e Mercato, con lo scopo di determinare una certa stabilità nel quadro delle fluttuazioni e delle incertezze del sistema economico. La protezione sociale, pertanto, può essere vista come un fenomeno di modernizzazione, generato dalle diversità tra le società, sempre più evidenti e dalle relative

⁶ Sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sulla "dimensione sociale" della stessa Unione nel quadro del processo di integrazione europea, si possono consultare i lavori contenuti nel recente volume Gargiulo P. (a cura di) (2011), *Politica e Diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Editoriale Scientifica, Napoli.

⁷ Ci riferiamo soprattutto a quanto accaduto verso la fine del XIX secolo in Germania (con il modello introdotto da Bismarck e basato su principi di tipo assicurativo, dato che si limitava a proteggere i lavoratori e le loro famiglie da rischi come la malattia e l'invalidità), ma in particolare ci preme sottolineare il contributo di Lord Beveridge – verso la metà del XX secolo e sul quale si è costruito l'intero welfare anglosassone – il quale assegnava un ruolo prioritario agli interventi volti a prevedere condizioni di estrema povertà e fenomeni di marginalità sociale. Per un'attenta ricognizione dello sviluppo storico del *Welfare* in Occidente e per un puntuale esame dei fattori sottostanti in grado di spiegare somiglianze e diversità, si consulti Flora P., Heidenheimer A. J. (a cura di) (1983), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna; Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle Democrazie*, Il Mulino, Bologna; Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna.

dimensioni, sempre più ampie. Le teorie sulla modernizzazione ci spingono ad interpretare lo Stato sociale come una risposta alle aumentate richieste di sicurezza economiche e sociali, in un ambito contraddistinto da accresciute divisioni del lavoro, dall'espansione dei mercati e dalla perdita da parte del nucleo familiare della cosiddetta "funzione di sicurezza".

Si tratta, in altri termini, di un decisivo cambiamento rispetto al sistema di welfare sviluppatosi nel XX secolo che s'incentrava nell'interazione di tre istituzioni sociali: il mercato del lavoro, la famiglia e le grandi assicurazioni obbligatorie. Tale modello ha operato in un periodo di crescita economica, di alta produttività e di aumento del reddito (e dei consumi) ed ha garantito per circa un trentennio (1950-1980), con differenti forme, un'ampia sicurezza ai cittadini. Naturalmente diversi Paesi hanno, nel tempo, attribuito un'importanza diversa alle varie articolazioni del welfare, per ragioni che vanno da quelle storiche e culturali a quelle economiche e politiche. Ciò ha determinato nuovi rischi e nuovi bisogni creando le condizioni per riflettere sulla necessità di individuare nuovi modelli d'intervento e di protezione. In quest'ottica e per tentare, in via del tutto generale, di fornire una classificazione in grado di evidenziare sia le dimensioni storiche del welfare che quelle evolutive, il criterio, a nostro avviso, più espressivo sembra essere quello basato sul tipo di copertura⁸.

Si distinguono a tale proposito due modelli di copertura: universalistico e occupazionale. Nel welfare universalistico si afferma e si consolida un unico bacino di solidarietà, in grado di comprendere l'intera popolazione. La fonte principale di finanziamento è dovuta alla leva fiscale, capace di creare flussi redistributivi di tipo verticale, dalle fasce di reddito più elevate ai gruppi sociali più deboli. Nello schema occupazionale, invece, coesisto-

⁸ È chiaro che il lungo percorso compiuto dal welfare sulla strada della modernizzazione ha portato gli esperti a proporre altre tipologie di classificazione secondo assetti e criteri organizzativi differenziati. Tra i primi a proporre una classificazione dei modelli di welfare volti a comprendere e soprattutto a comparare le esperienze dei Paesi, deve essere ricordato il contributo di Tittmuss R. (1974), *Social Policy. An introduction*, Pantheon Books, New York, in cui suggeriva tre modelli di politica sociale in funzione del diverso ruolo dello Stato: a) il modello residuale, nel quale lo Stato interviene nei casi di difficoltà delle famiglie e del mercato, b) il modello remunerativo nel quale lo Stato interviene con riferimento ai rendimenti lavorativi, c) il modello redistributivo, nel quale l'intervento dello Stato è diretto verso tutti i cittadini nei momenti del bisogno. Ulteriori modelli di welfare, aventi altri fattori di specificità, sono stati riproposti sul finire del secolo scorso e sono basati su forme di allocazione e regolazione, oppure su modelli di stratificazione sociale. Si veda per approfondimenti Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli; Crouch C. (2001), *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna; Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

no diversi settori di rischio pari alle categorie di lavoratori protette da particolari meccanismi assicurativi. La modalità di finanziamento è quella contributiva e la solidarietà si esercita all'interno della stessa categoria di rischio e attraverso forme di redistribuzione orizzontale: da occupati a disoccupati, da persone sane a quelle malate.

Al primo modello possono farsi risalire i Paesi scandinavi, mentre al secondo si riferiscono soprattutto i Paesi dell'Europa continentale (Francia, Belgio e Germania).

Aldilà di questi due modelli estremi (o puri), altre versioni del welfare si sono andate sviluppando: si tratta di forme miste alle quali bisogna dedicare un'attenzione non inferiore a quella dedicata alle forme pure. Si vengono, pertanto, a delineare, da un lato forme universalistiche miste (Regno Unito e Canada) in cui si configurano anche misure di previdenza integrativa di natura occupazionale, e dall'altro modelli occupazionali misti (l'Italia, ad esempio), dove s'innestano, ad esempio, servizi sanitari su base universalistica.

In generale va sottolineato che, qualunque sia il criterio di classificazione del welfare, l'attenzione va focalizzandosi sempre più su interessi variamente diversificati e ben si comprende come prevalga, oggi, la preoccupazione di far allineare la dimensione politica a quella socioeconomica (ed anche a quella metodologica)⁹.

Attualmente il dibattito sullo Stato sociale e sui principi che ne sono alla base comporta simultaneamente un forte rischio ma, al tempo stesso, una grande opportunità. Il rischio è che ci sia la volontà di eliminare lo stesso principio ispiratore, ovvero quello della solidarietà delle parti più robuste della società nei confronti di quella più debole, in nome del puro mercato e della, a volte troppo spinta, iniziativa privata. L'opportunità storica che abbiamo di fronte è quella di utilizzare l'attuale discussione per dare inizio alla revisione dei meccanismi della protezione sociale, proprio in nome di una maggiore concretezza e certezza nell'opera di tutela dei diritti fondamentali delle persone più deboli della società. Appare evidente che il problema del ripensamento dello Stato sociale si presenta difficoltoso da interpretare anche perché oggi la società è sempre più complessa e non più capace di offrire dal suo interno progetti semplici, omogenei e universali per il futuro.

I Paesi europei dovranno, pertanto, dedicarsi con maggior vigore ai pro-

⁹ Significative considerazioni di tali prospettive si trovavano già in Girotti F. (1998), *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.

blemi comuni riferibili agli aspetti sociali. Affrontare tali questioni su un piano continentale – concordando cioè criteri e procedimenti di convergenza che i Paesi si devono impegnare a rispettare – non appare operazione tra le più semplici. Infatti, la questione centrale attinente alle prospettive di cambiamento dello Stato sociale contemporaneo è rappresentata dalla difficoltà di modificare gli equilibri su cui poggiano i più consolidati assetti della protezione sociale dei singoli Paesi. Occorre, in altre parole, rimuovere gli ostacoli e percorrere la strada necessaria per raggiungere l’obiettivo di introdurre un vero e proprio modello sociale europeo. Una strenua difesa, infatti, di vecchi modelli di welfare, senza comprendere i profondi mutamenti avvenuti, significa non saper cogliere l’occasione per attuare nuove e diverse politiche sociali che riescano a contrastare i fattori di declino. È fondamentale ripensare il welfare in Europa nei termini in cui si distribuisce sulle diverse generazioni. Sarebbe necessaria, sicuramente in Italia, una ferrea intesa tra Stato e Famiglia per evitare che i problemi maggiori ricadano sulle zone più ricche di giovani ma, al tempo stesso, non adeguatamente sostenute da una crescita efficace e territorialmente equilibrata.

1.3. I valori principali dei nuovi modelli di Welfare: famiglia, lavoro e territorio

L’evoluzione del welfare europeo ha accompagnato cicli prolungati di espansione dell’intervento pubblico e di operosità privata. Oggi si sente la necessità di sperimentare nuove forme di protezione che siano più flessibili e maggiormente adattati ed adattabili ai profili delle specifiche persone e famiglie, alle diverse categorie ed ai diversi territori. Insomma, dare spazio a nuovi sistemi di welfare tra loro collegabili, non significa che lo Stato debba indietreggiare sul terreno degli interventi nel campo sociale, bensì provare a modellarsi in una fase storica dove, ad esempio, l’Occidente deve confrontarsi con i Paesi emergenti e ad accettare un loro ruolo importante nel mercato globale. Si tratta, in altre parole, di spostare parte delle risorse (poche, in verità) dalle pensioni ai servizi sociali, dai padri ai figli, dai risarcimenti alle opportunità¹⁰.

Esistono i presupposti e le condizioni per avviare e seguire questo passaggio? È bene chiarire subito che quanto detto fino ad ora non implica ne-

¹⁰ Sulla necessità di tali cambiamenti, valutata in una chiave storica ed economica si può consultare Paolazzi L. (a cura di) (2011), *Libertà e benessere*, Editori Laterza, Bari.

cessariamente una sostituzione della spesa pubblica con quella privata, ma spinge alla ricerca di risorse supplementari in una cornice economica e soprattutto finanziaria non facile. Il welfare statale resta un fattore insostituibile nella fase di redistribuzione delle risorse a disposizione, ma occorre “perfezionarlo” come avviene in altri Paesi dell’UE (Spagna e Germania in primo luogo), creando una sorta di infrastruttura statale al servizio del welfare locale (recepito ed applicato, quindi, dalle amministrazioni pubbliche decentrate), sostenuto, quest’ultimo, anche da interventi esterni nei casi di bisogno e richieste insoddisfatte, in una logica di sussidiarietà tanto orizzontale quanto verticale.

La costruzione del nuovo modello deve quindi basarsi su percorsi virtuosi di protezione sociale, capaci di garantire la completa sostenibilità; soprattutto in un Paese come l’Italia, caratterizzato da profonde divisioni in tema di welfare. Il territorio, dunque, appare la dimensione idonea per individuare soluzioni efficaci ai fini della crescita locale e della giustizia sociale. Occorre prendere coscienza, lo ripetiamo, che i fenomeni di disagio sociale hanno caratteri e cause molto differenziate e non sempre collegabili sul territorio e, di conseguenza, devono essere differenti le strategie da attuare *in loco* dalle amministrazioni pubbliche, promuovendo una riorganizzazione localistica del welfare. Le politiche sociali di nuova generazioni attribuiscono, pertanto, al territorio un ruolo rilevante e fondamentale di incontro di esperienze, iniziative e realizzazioni.

La globalizzazione dei mercati e soprattutto il processo di integrazione europea pone i Paesi membri nelle condizioni di aprirsi a rapporti di cooperazione con la società civile e con il sistema delle imprese, imponendo loro di guardare con maggiore attenzione ai meccanismi di mercato ed al loro funzionamento¹¹.

In realtà non mancano, a questo riguardo, interessanti esempi nel nostro Paese: in alcune regioni italiane (la Lombardia in particolare) gli accordi “innovativi” tra imprese e lavoratori disegnano una contrattazione di secondo livello sempre più indirizzata verso prestazioni sociali quali, ad esempio, l’assistenza medica integrativa, i buoni per gli asili nido, gli assegni per i libri dei figli. È una dinamica, questa, in forte ascesa che, in qualche modo, riesce a spiegare la crescente e, spesso, insoddisfatta domanda di servizi che proviene dalle famiglie italiane.

Sono, questi, esperimenti di “welfare aziendale” che devono essere in-

¹¹ Per approfondimenti sulle politiche europee di coesione sociale e sui sistemi di governance locale si può consultare Cimini S., D’Orsogna M. (a cura di) (2011), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, Editoriale Scientifica, Napoli.