

## Palmanova 19 sett. '07: Schema comunicazione Beraldo

Welfare: significa insieme *benessere e assistenza*

Welfare State (Stato Sociale): benessere e assistenza che vedono lo Stato come attore, come  
protagonista.

Il passaggio dal concetto di welfare a quello di welfare state è un concetto lungo e tortuoso.

**E' possibile far risalire le origini storiche dello Stato Sociale** (o meglio dei suoi preludi) alla nascita dello stato moderno.

La **rivoluzione francese** definisce l'assistenza come parte dei diritti dei cittadini: *solidarietà ispirata dalla ragione illuminata, basata sulla uguaglianza naturale di tutti gli uomini – Carattere sacro dell'impegno della società a fornire pubblici soccorsi ai cittadini bisognosi-* “Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino” (1789), “Costituzione giacobina” del 1791 .

In precedenza era soprattutto la **famiglia** (estesa) a sostenere le situazioni di maggior difficoltà e i soggetti più deboli.

Alcune forme di “protezione” collettiva erano attivate dai **governi** o da **istituzioni ecclesiastiche** verso i “bisognosi” per motivazioni, rispettivamente, di ordine pubblico e controllo sociale (=internamento) o di tipo etico (ordini religiosi ed opere pie, presenti soprattutto nelle grandi città: circa 18.000 nel 1861 con la nascita del Regno d'It. e circa 27.000 nel 1900).

**Agli inizi del XIX secolo** si assiste nel complesso dell'Europa ad una situazione assai contraddittoria : accanto alle affermazioni dell'illuminismo francese, si diffonde la convinzione (propria del **pensiero liberale conservatore/utilitarista** – Smith, Mill, Ricardo, in parte dissimile dal pensiero liberale democratico che faceva riferimento al contrattualismo di ispirazione giusnaturalista che faceva propri i valori universalistici dell'illuminismo europeo e che animano le prime costituzioni democratiche) che il bene pubblico non è l'esito intenzionale di un intervento politico, bensì l'effetto più o meno accidentale della “mano invisibile”, coincidente con il mercato, coniugata con lo sforzo egoistico dei singoli individui liberi di agire nella sfera del mercato, al riparo delle interferenze, degli arbitri e delle ingiuste prevaricazioni prodotte dalla “mano visibile” coincidente questa con lo Stato. Lo Stato trovava ragione unicamente per la necessità che vi sia una forza superiore che impedisca l'aggressione straniera e le violenze interne allo Stato stesso (Hobbes: *il Leviatano*).

In sintesi, alla base del pensiero liberale sta il postulato **dell'autodeterminazione dell'individuo** attraverso l'autonomia della sua ragione e quindi della **totale valorizzazione dell'iniziativa privata**,



come pure l'asserzione ottimistica che **la libera concorrenza conduce al progresso generale** (= **Stato minimo**, che assicura l'esercizio della libertà dei soggetti).

In tale scenario lo Stato si interessa delle condizioni delle persone in difficoltà (i poveri) solo nella misura in cui questi costituiscono un problema di ordine pubblico. Rientrano dunque nel raggio di attenzione dello Stato liberale solo i poveri che sono in grado di dimostrare di essere tali (prova dei mezzi) e che sfuggono agli interventi assistenziali offerti dalla filantropia privata, alla quale è comunque lasciato l'onere di coprire il maggior numero di bisogni.

Parallelamente nascono e si sviluppano, come **forma di autodifesa sociale** e di autorganizzazione operaia le “**società di mutuo soccorso**” (tollerate dai governi liberali) che esprimevano istanze di socialità, solidarietà e mutua assistenza: primo soccorso ai soci in difficoltà, embrionale attività assicurativa, attività educativa e ricreativa, raccolta di risparmi per attività di cooperazione ed in embrione autotutela sindacale e politica.

**Da parte dei governi** (inizialmente, l'Inghilterra):

- primi **interventi di “limitazione” di alcuni “eccessi”** di sfruttamento di particolari settori di popolazione lavorativa: limiti all'orario giornaliero e notturno per lavoratori dell'industria, per i minori e le donne (1833= proibizione dell'ingresso in fabbrica ai fanciulli con età inferiore ai 9 anni; 1848= riduzione generalizzata a max. 10 ore di lavoro giornaliero);

- primi **interventi sul piano sanitario** (visite mediche gratuite) ed **abitativo** (per i più bisognosi) e sul piano dell'istruzione..(resa obbligatoria nei primi anni della fanciullezza).

E' possibile affermare che il **moderno welfare** ha avuto origine, negli stati europei, Italia compresa, dalla **sperimentazione delle assicurazioni sociali** obbligatorie (periodo 1880-1920) a copertura dei rischi di malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia e disoccupazione e con risorse tratte anche dal sistema fiscale..

**Non vi è però una relazione diretta tra l'introduzione delle assicurazioni e il processo di democratizzazione socio politica nei diversi stati**, infatti le assicurazioni obbligatorie vengono realizzate per la prima volta nella Germania di Bismark, fortemente conservatrice e con un assetto istituzionale di tipo assoluto ed “imperiale” (sul trono vi era infatti l'imperatore Guglielmo II).

**La coniugazione degli interventi di welfare con l'espressione democratica statale** (mediante gli organi parlamentari) diviene maturo nella democratica (dal lato parlamentare ed istituzionale) **Inghilterra nel periodo compreso tra la prima e la seconda guerra mondiale**: il “Piano Beveridge” (1942) che prevedeva una pluralità di interventi dal lato sociale ed economico a favore dell'insieme della popolazione come riconoscimento dei “diritti di cittadinanza sociale”, rappresenta lo snodo verso il welfare (universalistico) che caratterizzerà le democrazie europee nella seconda metà del XX secolo.

Questo Piano si poneva l'obiettivo di sconfiggere i 5 giganti che tengono schiava l'umanità: il bisogno, l'ignoranza, la miseria, l'ozio (la disoccupazione), la malattia.

Le scelte pianificatorie consistevano: graduale introduzione, entro 20 anni, di un **sistema di pensioni di vecchiaia per tutti i cittadini**; sistematico **assorbimento della disoccupazione** (strategia Keynesiana); attuazione di un **ampio ventaglio di indennità di disoccupazione** comprendente anche le donne in maternità; impegno per la **redistribuzione dei redditi mediante meccanismi fiscali**; istituzione di una **rete di servizi di assistenza sanitaria**, riabilitativa e ospedaliera.

Schematicamente possiamo affermare che le **politiche sociali secondo il principio monarchico /conservatore** avevano come finalità il blocco della democrazia politica prevenendo i conflitti sociali, temperando le esigenze degli imprenditori con quelle dei lavoratori e considerando questi ultimi come sudditi a cui si riconosceva una funzione sociale.

L'**approccio liberale** assegna invece sugli interventi sociali (assistenziali) un prevalente compito di garanzia dell'ordine sociale.

Contemporaneamente va fatto presente che le **politiche sociali realizzate secondo il principio parlamentare** (democrazia rappresentativa), delineavano (e delineano) un fondamentale elemento dello sviluppo della democrazia politica, attraverso interventi sociali, economici, partecipativi che definiscono (in forma dinamica) un *compromesso tra capitale e lavoro, tra economia capitalista e riformismo socialdemocratico*.

Questo tentativo di convergenza che si risolve in una netta frattura tanto della ideologia autoritaria/borghese/liberale-conservatrice quanto di quella facente capo alle frazioni più intransigenti del marxismo, modifica sia il capitalismo (tramite l'aumento delle spese sociali e la redistribuzione del reddito, sia l'organizzazione politica del marxismo (poiché la spinta riformista e le lotte dei lavoratori si sviluppano entro le strutture formali dello stato liberaldemocratico).

L'**atteggiamento della Chiesa e dei cattolici** era proiettato, dal lato sociale, (2a metà del XIX sec.) verso la prospettiva **corporativa in senso pluralista**. L'*Opera dei Congressi* (1874-1904), l'esperienza delle *Società operaie di mutuo soccorso*, - composte di soli operai o miste, di operai e imprenditori- ( nel n° di 90 nel 1883), l'*Unione cattolica per gli studi sociali* (sorta a Padova per iniziativa di G.Toniolo), la stessa enciclica di Leone XIII *Rerum Novarum* (15 maggio 1891), danno alla prospettiva corporativa (che si rifà alla teoria dell'organicismo: **ipotesi di società organica formata da corpi in concordia tra loro**) un significato particolare. In seguito le posizioni della Chiesa e delle organizzazioni cattoliche evolveranno verso prospettive diverse, in relazione ai nuovi scenari sociali, economici e di approfondimento pastorale.

Va posto in evidenza che il corporativismo cui ora si è fatto cenno è ben diverso dal **corporativismo realizzato dai regimi autoritari/fascisti** durante la prima metà del XX secolo in cui l'organizzazione politico- sociale era caratterizzata dalla presenza di un potere superiore (lo Stato) il quale faceva da arbitro gerarchicamente sovrastante rispetto ai gruppi sociali istituzionalizzati: in tale contesto le libertà civili erano ovviamente soppresse.



Quest'ultimo assetto statutale (corporativo/autoritario) configurava anche le politiche sociali: pluralità di benefici ed opere assistenziali/previdenziali a favore di specifiche categorie di popolazione, creazione di mastodontiche macchine amministrative, fortemente centralizzate, ma allo stesso tempo burocraticamente presenti sul territorio al fine di permettere un capillare controllo sociale e politico.

**Dalla seconda metà del XX secolo** (in concomitanza con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* delle N.U. – 1948 – che affermava il diritto alla sicurezza sociale di ogni essere umano, con riferimento al godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali, ritenuti indispensabili alla tutela della dignità e al libero sviluppo della persona); in Italia, vedi i riferimenti della prima parte della *Costituzione repubblicana*– 1947 ) si assiste ad una **fase di assestamento e consolidamento**, secondo un approccio prevalente di tipo meritocratico-occupazionale e, in parte, corporativo-clientelare (fino al termine degli anni 60) e ad una **fase di espansione** (fino agli anni 90) **delle politiche sociali prevalentemente di tipo istituzionale**.

**Fase di assestamento e consolidamento:** passaggio ad un sistema di protezioni sociali in cui gli interventi dello Stato in materia assistenziale diventano aspetto permanente della attività di governo (ampliamento dei soggetti, delle cause e dei motivi inerenti le forme assicurative, pur queste ultime contraddistinte da componenti corporative. Accanto alla tradizionale connessione del risarcimento in base ai contributi versati, si fa strada l'intenzione di una protezione minima in base ai bisogni. Impegno diretto nei confronti dell'occupazione, della casa, dell'istruzione e della sanità (sicurezza sociale). Sul piano economico, diventano meccanismi fondamentali, largamente accettati, l'economia Keynesiana e le politiche di pieno impiego.

**Fase di espansione:** coincidente con un significativo sviluppo economico. Netto aumento delle spese di welfare, relative ai servizi sociali, assistenziali e sanitari, educativi e inerenti i “consumi collettivi”. Lo Stato e gli altri soggetti istituzionali (enti locali compresi) tendono a rispondere alla pluralità dei bisogni del cittadino, sia con riferimento ai bisogni di natura materiale, sia ai bisogni di ordine immateriale (bisogni psicologici, sociali, culturali,...) in precedenza lasciati alla libera iniziativa dei singoli e/o delle formazioni sociali (famiglia).

**Il criterio principale di erogazione delle varie prestazioni non è la previdenzialità, ma la sicurezza sociale** (importanza degli aspetti preventivi).

**Gli interventi delle Pubbliche Amministrazioni non sono più riferiti allo status di lavoratore ( o in relazione di parentela con questo), bensì allo status di cittadino;** tali interventi assumono una funzione preventiva e costitutiva invece che semplicemente reattiva e reintegrativa.

**I crescenti oneri di sicurezza sociale vengono fatti gravare, oltre che sui soggetti direttamente coinvolti dalle diverse forme di intervento, anche sul reddito dell'insieme della collettività.**

(sono queste le caratteristiche del welfare universalistico)

**E' nella fase della sua espansione che, paradossalmente, lo Stato sociale ha evidenziato molti suoi limiti:** crisi fiscale, disequilibrio tra istanze sociali e risorse



disponibili, inefficienza in molti settori della Pubblica Amministrazione, insoddisfazione da parte di ampie fasce di popolazione verso le prestazioni erogate, evoluzione dei bisogni (nuovi bisogni immateriali vengono ad affiancare tradizionali bisogni materiali), crisi valoriale, burocratizzazione del governo e della gestione della cosa pubblica, nuove culture prodotte dai diversi movimenti che operano entro la società civile, “globalizzazione” dell'economia e dei bisogni, accentuati mutamenti demografici e migratori, non linearità del concetto di cittadinanza (che, definendo i diritti e i doveri dati dall'appartenenza ad una determinata comunità, un tempo era caratterizzato dalla co-presenza di tre elementi: civile, politica, sociale = ora ci troviamo di fronte a cittadinanze segmentarie), modificazione del sistema occupazionale, crisi dell'istituto familiare e delle solidarietà parentali, irruzione del mercato nei processi di welfare, crisi di rappresentanza politica, crisi di governabilità,.....ecc.

**Caratterizza quest'ultima fase:** > un *tentativo di “fuga”*, dal sistema di welfare istituzionale, dei ceti socio-economici medio-alti,  
> diffusi *sentimenti di delusione* da parte dei ceti sociali che avendo sostenuto l'impegno e l'evoluzione del welfare accusano la mancata piena realizzazione delle aspettative a questo riposte,  
> la tendenza ad una riassunzione di controllo e responsabilità da parte del *mercato nel governo dei processi produttivi e distributivi*.

Nel frattempo vanno registrati accentuati processi di **decentramento dei poteri istituzionali : dallo Stato alle Regioni** (= riforma del titolo V della Costituzione – 2001).

#### **Diverse vie di uscita dalla crisi del welfare istituzionale:**

**Prospettiva neo-liberista:** drastica riduzione dello spazio occupato dallo Stato e dalle altre pubbliche istituzioni insieme accusati di invadenza e compressione della iniziativa e della responsabilità personale, esaltazione del mercato e delle libere iniziative sociali, ampio arretramento dei livelli di protezione sociale garantiti direttamente dallo Stato e quindi smantellamento dei servizi gestiti direttamente dalle pubbliche istituzioni, accentuata valorizzazione della libertà individuale, profonda mutazione dei concetti e dei valori di base che hanno comunque orientato la nascita e l'evoluzione dello Stato sociale: la solidarietà (che coinvolge l'essenza dello Stato e delle Pubbliche istituzioni), la cooperazione, il primato dei bisogni sociali, il primato della politica sull'economia e del “bene comune” sul bene individuale (intendiamo per “bene comune” *l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono, sia alla collettività sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente = bene di tutti e di ciascuno* – dal Compendio della dottrina sociale della Chiesa ed. 2006) .  
(E' una prospettiva che, almeno in Italia, nella sua interezza, non è esplicitamente promossa da alcuna forza politica; mentre sono alcuni aspetti di questa che vengono ripresi da specifiche formazioni politiche).

**Prospettiva neo-statalistica:** ulteriore accentuazione delle funzioni e della presenza dello Stato

mediante articolazioni sempre più diffuse in grado di bilanciare la crescente complessità del contesto sociale e di meglio controllare e contenere le domande provenienti dai mondi vitali. Tale prospettiva punterebbe su una pianificazione socio-economica di tipo pervasivo, accompagnata da una amministrazione pubblica sempre più onnipresente. (Prospettiva, questa, assai minoritaria nell'odierno mondo politico – istituzionale).

**Prospettiva di razionalizzazione dell'attuale Stato sociale (lib/lab):**  
ammodernamento delle politiche e degli strumenti amministrativi in vigore fino ad ora al fine di della correzione delle disfunzioni nelle combinazioni ottimali tra i diversi soggetti/settori in campo (Stato/Pubbliche Istituzioni – mercato, terzo settore nella sua ampia composizione, gruppi sociali primari), confermando l'approccio universalistico per una ampia serie di prestazioni ritenute essenziali, lasciando poi alla libera iniziativa, privata e volontaria, gli ulteriori livelli di protezione sociale. Le parole chiave sono: lotta alla povertà per mantenere alto il livello di inclusione sociale assicurato dal welfare state, pianificazione e razionalizzazione delle risposte e delle risorse, sviluppo sostenibile, compatibilità finanziarie.

**Prospettiva societaria/relazionale (community empowerment):** coniugata al principio di sussidiarietà, nella sua dimensione verticale e orizzontale. Considerazione che **gli attori delle politiche sociali non sono solo i governi** (locali, nazionali e internazionali) e **le tradizionali istituzioni pubbliche, ma pure le organizzazioni sociali e le stesse persone nel loro partecipare alla vita comunitaria** (funzione sociale diffusa che può generare *capitale sociale* e umano). Questa prospettiva intende la **politica sociale come una forma di riflessività (sociale e politica)** che le società contemporanee sono impegnate ad esercitare su sé stesse, ridefinendo le funzioni dello Stato e della più ampia pubblica amministrazione.

**L'approccio universalistico (inteso come pieno riconoscimento della cittadinanza sociale) non perde valore, cambiano però le modalità con le quali tale approccio si realizza.** La funzione delle pubbliche amministrazioni non può coincidere con l'esclusiva gestione di servizi ed interventi ma viene ad esprimersi con la promozione e regolazione delle interazioni fra gli attori sociali, con la definizione di (partecipati) indirizzi di azione sociale, di garanzia dell'esercizio dei diritti e dei doveri delle persone e delle comunità: governance societaria (coordinamento a rete/a reti).

**La prospettiva societaria ha riflessi anche sulla sfera economica,** condizionando le logiche di mercato, anche mediante la presenza di “nuovi” soggetti finanziari e di produzione (finanza etica, cooperazione sociale, organizzazioni non profit, imprese che aderiscono al progetto dell'economia di comunione, adozione dei bilanci sociali, ecc.).

**La prospettiva societaria, a sua volta, può avere declinazioni diverse rispetto ad alcune variabili:**

- **quale interpretazione dare al concetto di sussidiarietà** (verticale, orizzontale) = nel solo senso negativo ( lasciar fare alle persone singole e alle formazioni minori da parte delle formazioni sociali più ampie) od anche nel senso positivo/attivo ( incoraggiare, aiutare, accompagnare, sostenere le formazioni minori da parte delle formazioni sociali più ampie) ;

- **quale raggio d'azione e quali coinvolgimenti assegnare alla solidarietà** (sociale, geografica, istituzionale)
- **quale significato dare al concetto di “bene comune”** (sommatoria dei beni vissuti e sperimentati individualmente o bene comune, in una visione universalizzante, come sintesi e valorizzazione del bene che le persone condividono grazie alla loro attiva partecipazione alla vita comunitaria?);
- **quale autonomia e quale libertà di scelta** riconoscere ai cittadini relativamente al soggetto erogatore di prestazioni (assistenziali, sanitarie, scolastiche, educative, ecc.) pur in un contesto di accreditamento;
- **quale ruolo riconoscere al privato** (for profit e non profit) nella pianificazione e gestione di funzioni pubbliche e dei servizi di welfare;
- **quale ruolo assegnare alle pubbliche istituzioni** (pianificazione, regolazione e valutazione od anche gestione di servizi ed erogazione di prestazioni?);
- **quale potenzialità riconoscere alla società civile e quale autonomia di espressione assegnare alle formazioni sociali?**
- **quale priorità, sostegno e valorizzazione assegnare alla famiglia**, intesa come formazione sociale “produttrice” di welfare (rif.to alla Costituzione ?);
- **quale ruolo concedere al mercato** e quindi quale riconoscimento dare ai meccanismi competitivi quali regolatori del rapporto tra gli erogatori di servizi pur in un contesto di finanziamento pubblico;
- **ruolo degli operatori impegnati nei servizi di welfare.**

Difficile immaginare quali potranno essere i futuri scenari delle politiche sociali: molte le variabili in campo. Molto dipende anche da ciascuno di noi.....