



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



Allegato 1

Note incontro: "WELFARE EUROPEO E I SERVIZI ALLA PERSONA"

Welfare Europeo e Italiano a cura di Alessandra Servidori

Nell'Europa continentale, le radici dello Stato sociale hanno seguito un percorso diverso rispetto a quello del Regno Unito. Inizialmente, a fianco del sorgere e del consolidarsi di un reticolo contrattuale e di un sistema embrionale di relazioni industriali si affermarono, anche nelle nazioni del continente, istituzioni di autotutela dei lavoratori finalizzate a garantire agli appartenenti alla comunità interessata (che aveva preso l'iniziativa) un minimo di tutela contro eventi determinanti una diminuzione della capacità lavorativa. Vennero istituite e si diffusero le **Società di mutuo soccorso** ovvero delle associazioni volontarie e private di lavoratori tese a realizzare la solidarietà tra gli associati, provvedendo, tramite le risorse raccolte con i contributi associativi, ad erogare prestazioni a quanti si trovassero in condizioni di bisogno. Il loro modello seguiva lo schema assicurativo: ma nelle mutue era generalmente eliminata la figura dell'intermediario-assicuratore nel senso che erano i soci a prendersi carico del rischio e delle sue conseguenze economiche. Ma le Società di mutuo soccorso – pur essendo un'esperienza importante per il mondo del lavoro e per l'affermazione del ruolo specifico del nascente sindacato dei lavoratori – avevano dei limiti oggettivi: rappresentavano un fenomeno elitario che finiva per coinvolgere solo i lavoratori meglio organizzati, più stabili e meglio retribuiti. A cavallo del cambio di secolo hanno inizio gli interventi degli Stati liberali: in un primo momento attraverso provvedimenti che favorivano la costituzione delle società mutualistiche (per cui, tornando all'immagine del dna del welfare, nel contesto della società industriale prendeva forza il filone dell'autotutela collettiva). Ben presto, però, l'intervento si sostanziò nelle imposizioni di un obbligo assicurativo (nascevano le **assicurazioni sociali**) e nelle definizioni legislative delle regole per il finanziamento e le prestazioni. Diversamente dal modello anglosassone in cui lo Stato era intervenuto in una logica inclusiva, finalizzata soprattutto a contrastare la povertà, i Governi continentali, in pratica, finirono per <nazionalizzare> (estendendone l'area di intervento e le funzioni) i soggetti istituiti dall'autotutela collettiva. Non sempre l'intervento dello Stato venne considerato positivo dalle organizzazioni sindacali e dai primi movimenti socialisti, anche perché sovente quelle iniziative erano rivolte ad



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



indebolire il potere dei sindacati. L'atto di nascita del welfare di stampo continentale fu stilato da un grande statista conservatore e autoritario come Ottone von Bismark. Nel **1882**, infatti, in Germania fu istituito il primo sistema europeo di assicurazioni sociali. Ebbe a dire con non poca lungimiranza il Cancelliere del Reich: "I mali della società non si curano soltanto con la repressione dei conati socialdemocratici, ma insieme con il positivo incremento del benessere dei lavoratori". L'esempio tedesco fu seguito negli anni successivi, tanto che, in Europa, nel 1914, prima della Grande Guerra, su 14 paesi 13 avevano un sistema assicurativo (o di assicurazione contro la responsabilità civile) in caso di infortunio, 12 per la malattia, 7 per la vecchiaia. I sistemi assicurativi erano 32 di cui 18 obbligatori.

Cenni sulle origini del welfare all'italiana

Anche nel nostro Paese le origini del sistema di sicurezza sociale seguirono il percorso delle forme di autotutela collettiva (le Società di mutuo soccorso) favorite dalla legislazione dello Stato liberale (Legge n.3818/1886 a favore della mutualità volontaria). La dottrina identifica nella Legge 17 marzo 1898 n. 80 la pietra miliare dell'intervento dello Stato. Con quella legge – a fronte di un forte allarme sociale prodotto dal crescente numero degli infortuni sul lavoro – venne resa obbligatoria la stipula di un'assicurazione privata per la responsabilità civile (RC) del datore di lavoro. Fin qui nulla di particolare: si trattava di un'obbligazione contrattuale che il datore sottoscriveva con un operatore privato e con una struttura contrattuale anch'essa privata. Ma – ecco la nuova dimensione sociale - la copertura assicurativa non doveva riguardare solo la responsabilità del datore per l'evento infortunistico determinatosi, ma anche il **caso fortuito**, la **forza maggiore** e la **colpa non grave del lavoratore**. I giuristi di scuola liberale dell'epoca inquadrarono il problema nella teoria del "**rischio professionale**": dal momento che il datore si avvantaggia del lavoro altrui deve assumersene anche i rischi. In pratica il vecchio principio del diritto romano del *cuius commoda, eius incommoda*. Anche in campo pensionistico lo Stato non tardò a farsi vivo. Con Legge n. 350/1898 fu istituita la **CNP** (Cassa nazionale per la vecchiaia e l'invalidità degli operai) il progenitore dell'INPS (è stabilito l'obbligo di assicurazione per gli operai con bassi redditi). Con passare del tempo la tutela si allargò a nuovi soggetti fino al 1919 (legge n. 603) quando anche i datori furono associati al finanziamento.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



La previdenza sociale nel periodo corporativo

Già alla fine del XIX secolo e nel primo ventennio del XX si era accentuato l'intervento dello Stato e il carattere pubblicistico/obbligatorio della tutela previdenziale. Ma sarà l'ordinamento corporativo a "coniugarsi" stabilmente e massicciamente con la tutela previdenziale e ad imprimerle un'impronta che neppure l'ordinamento democratico è mai riuscito a cancellare del tutto. Nell'**Ordinamento corporativo** la categoria era il pilastro dell'organizzazione dello Stato; datori e lavoratori collaboravano nelle corporazioni allo scopo di realizzare il superiore interesse dello Stato. La **Disposizione XXVI della Carta del Lavoro** recitava: "La previdenza è un'altra manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto il più possibile, il sistema e gli utenti della previdenza". E' durante il periodo corporativo che vengono istituiti i grandi enti previdenziali pubblici (nel regime del c.d. parastato), in un contesto culturale completamente statalista (lo Stato era il massimo regolatore degli interessi collettivi, la funzione dei quali era rivolta a realizzare, in un contesto di collaborazione tra datori e lavoratori organizzati nelle corporazioni, il fine ultimo dello Stato stesso). E' bene notare, a questo punto, che la costruzione dei grandi apparati di welfare pubblico più che costituire l'attuazione pratica di una particolare ideologia ha rappresentato una risposta ai dei problemi insorti in una determinata epoca storica e a particolari condizioni socio-economiche. **Il moderno Stato del benessere, invece, viene spesso collegato allo sviluppo della moderna democrazia di massa, anche come risposta alla crescente richiesta di eguaglianza socio-economica. Questa considerazione è in parte contraddetta dall'evoluzione storica. Nel dna del welfare c'è un po' di tutto. Tra le due grandi guerre mondiali del secolo scorso l'intervento dello Stato fu ovunque massiccio ed importante, nei Paesi democratici come in quelli totalitari. La costruzione di grandi sistemi obbligatori nacque come passaggio storico in una particolare fase economica (la società industriale di massa) e come risposta contingente alla crisi del 1929 allo scopo di fronteggiarne gli effetti.** Il Social Security Act (Usa) data 1935; l'istituzione dell'Inps (Italia) risale al 1933, mentre il Rapporto Beveridge (Regno Unito), considerato il vademecum del welfare state è del 1942. In sostanza, la cultura corporativa si collocò in soluzione di continuità (con un'impronta statalista che pose



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



termine alle esperienze precedenti come espressione della libertà sindacale anch'essa conculcata) con i primi interventi pubblici nel campo della assistenza sociale di mano pubblica e si iscrisse in uno dei "modelli di solidarietà" che caratterizzano i sistemi di welfare, raggruppati dalla migliore dottrina secondo la seguente classificazione empirica:

- *Modello lavoristico-occupazionale (Europa continentale):*

il sistema tutela separatamente una o più categorie individuate in generale per il settore di appartenenza; le tutele sono dunque tendenzialmente differenziate e spesso riproducono le medesime differenze che si riscontrano nella vita lavorativa.

- *Modello universalistico (mondo anglosassone ed Europa del Nord):*

il sistema tutela tutti i cittadini i quali formano così un unico ambito di redistribuzione coincidente con l'intera comunità; le tutele sono tendenzialmente egualitarie.

Nella realtà i modelli (la loro impronta deriva più dalla evoluzione storica e che dalle scelte ideali e politiche) si sono contaminati nel tempo. Alcuni studiosi di modelli sociali (tra cui spicca certamente Maurizio Ferrera) si sono cimentati con una classificazione più accurata nei seguenti termini:

- universalistico puro: Finlandia, Danimarca, Norvegia, Svezia
- universalistico misto: Nuova Zelanda, Canada, Gran Bretagna
- occupazionale puro: Francia, Belgio, Germania, Austria
- occupazionale misto: Svizzera, Italia, Olanda.
- schemi residuali: Usa e Australia

Altre classificazioni chiamano in causa le tipologie di copertura e i target dei soggetti coperti, nonché le modalità di finanziamento. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto nello schema sottostante possiamo notare il sussistere dei due filoni costitutivi dei sistemi di welfare state: quello derivante dall'autotutela da parte dei soggetti interessati istituito sul modello assicurativo e sbocato poi nel regime delle assicurazioni sociali, quando lo Stato ha ritenuto di intervenire direttamente nel settore; quello derivante dai programmi di contrasto dell'esclusione sociale. Ambedue questi modelli (e gli ordinamenti che li contraddistinguono) diventano parte di un sistema di sicurezza sociale che risponde ad una più evoluta concezione



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



della tutela propria degli Stati moderni. Un sistema di welfare non nasce mai come Athena dalla mente di Zeus, in un giorno in cui il re degli dei aveva un feroce mal di testa, ma è quasi sempre la conseguenza di tante risposte che il Governi hanno inteso dare allo scopo di risolvere dei problemi pratici per la tutela dei cittadini e dei lavoratori. Alla fine, dunque, a fare la differenza è solo in disegno strategico in cui vengono collocati, in una determinata fase storica gli apparati e gli istituti che, nel tempo, hanno edificato il modello di protezione sociale vigente. A confermare tali considerazioni è sufficiente ricordare che i Padri costituenti del 1948, nel formulare l'articolo 38 della Carta, non avevano a disposizione niente di diverso, sul piano delle strumentazioni operative (ovvero degli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”), rispetto a quanto il Paese aveva ereditato dal precedente ordinamento corporativo. Salvo ovviamente un nuovo *esprit de loi*.

Tipi di copertura

	Assistenza	Assicurazione sociale	Sicurezza sociale
Copertura	Marginale (indigenti)	Occupazionale (lavoratori)	Universale (tutti i cittadini)
Prestazioni	Specifiche	Contributive-retributive	Omogenee (spesso in cifra fissa)
Finanziamento	Fiscale	Contributivo	Fiscale

- **Modello residuale:** lo Stato si limita ad interventi temporanei quando viene meno la risposta naturale del mercato e della famiglia;
- **modello remunerativo:** i programmi forniscono protezione in rapporto ai rendimenti lavorativi;
- **modello redistributivo:** sono fornite prestazioni universali, indipendenti dal mercato e dal bisogno.

Il disegno costituzionale

La vittoria delle grandi democrazie nella Seconda guerra mondiale divenne la matrice non solo di nuovi ordinamenti, ma anche di una più avanzata concezione dei diritti, politici, civili, economici e sociali, riassumibile nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Onu 1948): “Ogni uomo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale; ha diritto di ottenere, con provvedimenti nazionali e con la collaborazione internazionale e secondo l'organizzazione e gli strumenti tipici di



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



ogni Stato, il godimento dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla propria dignità e al libero sviluppo della propria personalità”.

In Italia, la Costituzione repubblicana, in molti casi, provvede piuttosto a riallocare in un contesto democratico compiuto alcuni degli strumenti, delle strutture e degli ordinamenti ereditati dal periodo corporativo. E' sicuramente il caso dell'articolo 39 della Costituzione, laddove, dopo aver solennemente affermato, nel primo comma, che l'organizzazione sindacale è libera, nei commi successivi vengono date risposte (oggettivamente diverse) ai temi che l'ordinamento corporativo aveva affrontato e risolto: quelli della rappresentanza e della rappresentatività e quello dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. In sostanza, i padri costituenti scelsero di non tornare al modello sindacale pre-fascista, ma puntarono (inutilmente visto che l'articolo 39 non è mai stato applicato) a far evolvere in senso democratico e pluralista il modello ereditato dal corporativismo il cui bagaglio contrattuale era stato salvaguardato da un decreto luogotenenziale del 1994 e che divenne la base della contrattazione collettiva dell'Italia democratica. Il legislatore costituzionale tratteggiò, anche, i lineamenti generali di un modello di sicurezza sociale (che in realtà risentiva ancora delle impostazioni previgenti a prova che esiste necessariamente una continuità nelle principali funzioni della Pubblica Amministrazione anche quando il cambio di regime è radicale come può essere il ripristino di un sistema democratico) nell'articolo 38, di cui è opportuna una puntuale disamina :

1° e 4° comma: assistenza

E' prevista la tutela di una situazione di necessità (disabilità, indigenza) in conseguenza della quale il cittadino non è in grado di provvedere a se stesso. Le finalità perseguite tendono ad evitare l'esclusione sociale (uno dei filoni classici del dna assistenziale) mediante il riconoscimento di un reddito e di diritti sociali nonché di misure che favoriscano l'accesso al lavoro.

2° e 3° comma: previdenza

Il primo di questi stabilisce che i lavoratori hanno diritto che siano “preveduti” ed “assicurati” mezzi adeguati alle loro esigenze nel caso in cui si verificano alcuni rischi meritevoli di protezione sociale; il secondo dispone che ai compiti indicati provvedano “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”.

5° comma: previdenza e assistenza privata



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



Viene riconosciuto un ruolo alle forme private di previdenza ed assistenza non solo in quanto espressione del principio di libertà economica, ma come elemento integrativo di trattamenti pubblici necessariamente connotati da limiti quantitativi.

SCHEDA

Si arriva così ai concetti di assistenza e previdenza:

Assistenza: *all'origine generica funzione di tutela degli indigenti limitata alla disponibilità degli enti e dei soggetti erogatori. In seguito si assiste alla trasformazione da aspettativa e mero interesse a diritto (legge quadro n. 328/2000).*

Previdenza: *funzione specifica di tutela dei lavoratori imposta ai datori (rischio professionale) limitata ai soggetti protetti (i quali vantano un vero e proprio diritto soggettivo) e agli eventi previsti.*

Nel campo delle politiche sociali i settori della previdenza e dell'assistenza si distinguono, almeno sul piano concettuale, per il differente tipo di finanziamento: attraverso il gettito fiscale per l'assistenza, mediante il prelievo contributivo per la previdenza. Si tratta di una distinzione molto relativa in quanto il tipo di finanziamento non risponde sempre a criteri astratti ma a ragioni storiche. Ormai ovunque, anche nei modelli occupazionali, è rilevante l'intervento dello Stato nella previdenza, allo scopo di garantire le prestazioni laddove non è più sufficiente il prelievo contributivo. Tanto che – come vedremo in seguito – si è molto ridotta la stessa differenza tra tributi e contributi.

Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai *lavoratori* hanno diritto alle classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Al verificarsi di questi eventi lo Stato deve assicurare mezzi adeguati. Il concetto di adeguatezza è ben chiaro: sta a significare un trattamento superiore all'idea di minimo vitale (evocato dall'aggettivo <necessari> indicato nelle fattispecie assistenziali), ma comunque compatibile con le risorse disponibili. Le prestazioni assistenziali spettano al *cittadino*, purchè inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

Si nota immediatamente la differente intensità della tutela prevista per i cittadini e per i lavoratori; i primi non devono essere emarginati, ma inclusi; i secondi hanno il diritto ad essere “preveduti e assicurati” con mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di eventi che pregiudichino la loro capacità di lavoro. L'accezione lavoratori è ampia (dipendenti, autonomi, atipici, professionisti).



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ufficio Consigliera Nazionale di Parità



In sostanza, il modello di protezione sociale non è particolarmente innovativo. Il salto di qualità deriva dal fatto che l'articolo 38 deve necessariamente riferirsi ai principi generali della Costituzione, i quali dispongono sicuramente una nuova concezione dei diritti sociali quali parte integrante dei diritti di cittadinanza. Si prenda, dunque, il combinato disposto tra l'articolo 1 primo comma ('L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro') e l'articolo 4 ('La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società'): si spiega così anche la <visione> di cui all'articolo 38, secondo il quale è il lavoro (quale concorso al benessere collettivo) il viatico dell'emancipazione sociale e dell'accesso ad un regime pieno di protezione previdenziale, riservando all'assistenza (articolo 38 primo comma) una funzione inclusiva, in grado o di condurre al momento in cui la persona possa accedere al lavoro e provvedere quindi a se stessa oppure di riconoscere ad essa una sorta di minimo vitale. Analoga impostazione è riconoscibile nel secondo comma dell'articolo 3 che è un altro caposaldo della Carta. "E' compito delle Repubblica – recita l'articolo - rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Anche in questo caso è presente, pur in un contesto molto moderno ed avanzato dell'idea di cittadinanza, un maggior riconoscimento delle prerogative del lavoratore.