

Politica sociale

Anno accademico 2020-21

Analisi politiche pubbliche



Come



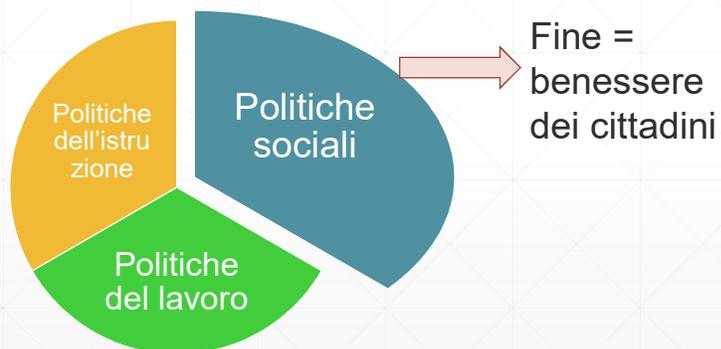
Perché



Con quali effetti

I diversi sistemi politici predispongono determinate azioni per rispondere a questioni di rilevanza collettiva

Politiche sociali sottoinsieme delle politiche pubbliche



Politiche sociali

- Si occupano dei problemi che riguardano le condizioni di vita delle persone
- Rischio: esposizione a eventualità che possono accadere; quando si verificano hanno effetti negativi per le condizioni di vita delle persone
- Bisogno: indica una mancanza di qualcosa di importante e, contemporaneamente, il bene mancante

Cittadinanza sociale (Marshall)

Cittadinanza

- Conferisce alle persone che compongono una comunità il diritto ai servizi sociali (Marshall)
 - Appartenenza alla comunità →
 1. Diritti civili = libertà personale, di parola, di pensiero (XVIII sec.)
 2. Diritti politici = diritto di partecipare all'esercizio del potere politico (XIX sec.)
 3. Diritti sociali = diritti che vanno dalla garanzia di un minimo benessere a quelli legati a vivere una vita secondo i costumi e le abitudini di una comunità (XX sec) = *minimo benessere* + *partecipazione nella società*
-

Le generazioni dei diritti

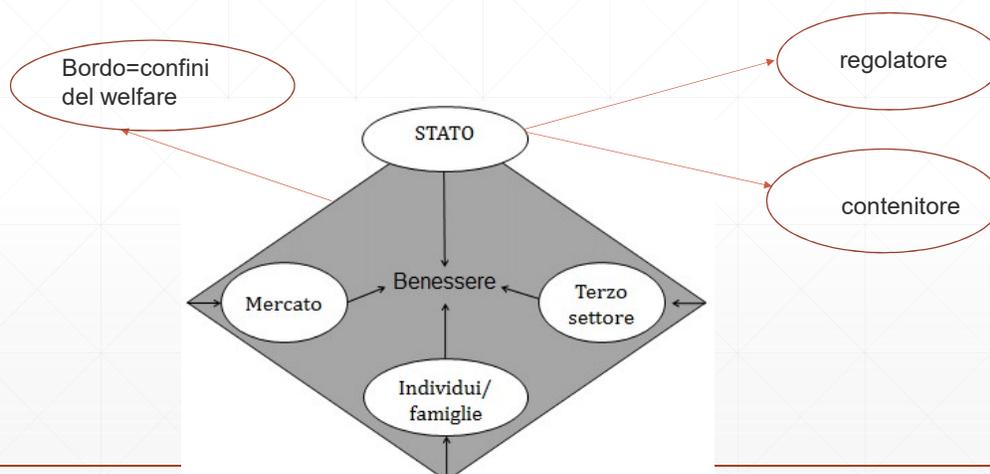
(N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990)

Diritti di I G	Diritti di II G	Diritti di III G	Diritti di IV G
Diritti individuali Libertà individuali	Diritti sociali Libertà sociali	Diritti sociali o individuali dei cittadini del mondo	Più recenti (legati all'ITC)
Libertà di fare qualcosa	Libertà da...(bisogno, malattia...)	Uomo visto come bambino, adulto, anziano, ecc	Uomo nel villaggio globale
Lo Stato non può impedire al cittadino di fare una cosa	Stato attivo, promuove benessere o rimuove ostacoli...	Stato e associazioni devono promuovere la realizzazione di diritti sociali	Stato, ong, associazioni devono promuovere questi diritti
Libertà nello Stato	Libertà realizzate per mezzo dello Stato	Iniziativa dello Stato, delle associazioni, ...	Iniziativa dello Stato, delle associazioni, ...
Es. libertà di pensiero	Diritto al lavoro, all'istruzione	Es. qualità della vita, ambiente, ...	Privacy, sicurezza in rete

Politiche sociali

- Obiettivo = definire le norme, gli standard di valutazione e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità tra i cittadini
- Forniscono **protezione sociale** ai cittadini rispetto a un insieme codificato di rischi e bisogni che riflettono le caratteristiche di una società

Diamante del welfare



Cos'è il welfare state?

- Insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione
 - Tramite queste politiche pubbliche lo Stato garantisce ai cittadini protezione contro rischi e bisogni, sotto forma di assistenza, assicurazione o previdenza sociale
 - Introduce specifici diritti sociali e forme di contribuzione finanziaria
-

Welfare state

- Wagner introduce il termine in Germania (1879) → ruolo interventista dello Stato nel garantire il benessere dei cittadini → comporta aumento della spesa pubblica cui si fa fronte con imposte progressive sul reddito
 - Temple (1941): welfare state = intervento dello Stato determinante per il benessere del cittadino
-

Capire il welfare state

- Cause dello sviluppo del WS
- Scopi
- Elementi costitutivi
- Funzionamento

I quattro elementi sono
fortemente correlati tra loro



complessità

Welfare state

Potere organizzato dello Stato utilizzato per
modificare le forze di mercato in tre direzioni:

1. Garantire un reddito minimo alle persone indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà
2. Ridurre l'insicurezza mettendo le persone in grado di far fronte a eventi del ciclo di vita (es. malattia, vecchiaia, ecc.)
3. Assicurare ai cittadini uno standard minimo di servizi sociali

Stato assistenziale

➔ **Equità**
(diritto alle prestazioni)



Welfare state (Wilensky)

- Caratteristica essenziale del WS = protezione da parte dello Stato di standard minimi di reddito, salute e sicurezza fisica, istruzione e abitazione garantita a ogni cittadino come **diritto pubblico** e **non come carità**



- Diritto del cittadino di rivendicare prestazioni di welfare
-

Critiche alla definizione di WS

- Troppo generica = non definisce le caratteristiche degli standard minimi
- Troppo poco astratta = si riferisce a un'ampia gamma di politiche, tutte con implicazioni differenti



universalismo

Quali sono gli elementi costitutivi? Come funzionano?

Come i diversi Stati garantiscono e organizzano i servizi?

Divisione sociale del welfare state (Titmuss)

- 3 categorie di welfare che rispondono a bisogni differenti: 
1. Welfare sociale
 2. Welfare fiscale
 3. Welfare aziendale
- } Possono produrre disuguaglianza sociale
- Differente organizzazione dei servizi e diverso impatto redistributivo
-

Le critiche

- Prospettive evolucioniste → presuppongono un welfare universalistico
 - Crisi economica → crisi del welfare
 - Critiche:
 1. Posizione neomarxista
 2. Posizione liberale
-

Critica neomarxista

- Efficacia ed efficienza: WS non incide sulle cause dei bisogni e non modificano le disuguaglianze sociali, ma intervengono ex post (inefficacia); richiedono un enorme apparato burocratico (inefficienza)
- Controllo sociale: le persone considerate *meritevoli* dell'aiuto (*eligibility*) sono sottoposte a un controllo dei comportamenti maggiore rispetto alle altre
- Condizionamenti ideologici: WS, attraverso le politiche sociali, indebolisce la coscienza di classe = il dibattito tra mezzi di produzione e bisogni/rischi derivati da essi passa in secondo piano
- Sostenibilità fiscale: Stato deve garantire:
 - Accumulazione (per pochi)
 - Legittimazione (da parte di tutti)



Contraddizione →
esplosione in momenti di
crisi economica

Critica neoliberaista

Welfare State:

- Radicalizza il conflitto sociale e non lo mitiga
- Impedisce il corretto funzionamento delle forze di mercato
- Disincentiva gli investimenti
- Disincentiva il lavoro = persone a basso reddito sono disincentivate ad accettare qualsiasi tipo di lavoro → dipendenza dallo Stato

Mancanza di motivazione al lavoro



Elementi in comune

- Welfare state non può essere la risposta sempre valida ai problemi sociopolitici delle economie capitaliste
 - Entrambe le posizioni non contemplano lo smantellamento del WS
 - Entrambe le posizioni non propongono una soluzione realistica per organizzare lo Stato e la società
-

Welfare state (Flora, Heidenheimer, 1982)

- WS risponde a due processi fondamentali:
 1. Formazione degli stati nazionali e trasformazione in democrazie di massa
 2. Espansione del capitalismo
 - WS = risposta istituzionale a diverse domande di uguaglianza e sicurezza sociale ed economica garantita attraverso tre mezzi:
 1. Pagamento diretto di prestazioni in denaro
 2. Erogazione diretta di servizi in natura
 3. Estensione indiretta di benefici mediante crediti e deduzioni fiscali
-

Cos'è il welfare state? (Ferrera)

- Insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione
 - Tramite queste politiche pubbliche lo Stato garantisce ai cittadini protezione contro rischi e bisogni, sotto forma di assistenza, assicurazione o previdenza sociale
 - Introduce specifici diritti sociali e forme di contribuzione finanziaria
-

Criteri per distinguere il WS

- Tipi di prestazione e regole di eleggibilità = cosa offre e chi può accedere
 - Eventi che trovano copertura = rischi/bisogni considerati
 - Ampiezza della copertura = percentuale di popolazione cui si indirizzano le prestazioni
-

L'evoluzione storica

Evoluzione storica

- Società rurale → terre di proprietà e terre comuni
- Incremento demografico → viene a mancare il terreno
- Nascita del commercio (ambito urbano) → nascita delle banche e delle assicurazioni
- Protezione militare dei signori feudali risulta insufficiente → alleanza con altri, cessione delle proprie prerogative → accentramento → livello embrionale degli stati nazionali)
- Rapporto signore/servo → proprietario terriero/salariato
- Recinzione delle terre comuni → effetti:
 - Spinta verso capitalismo
 - Ricadute sociali

= viene meno l'economia di sussistenza

I contadini sono costretti a spostarsi → proletariato rurale

Poor law (1601) – politica sociale negativa

- Sancisce il diritto a vivere
- Per avere diritto all'assistenza bisognava accettare di essere internati
- Due tipi di strutture:
 1. Strutture per persone impossibilitate a lavorare (es. malati, anziani)
 2. Strutture per persone che dovevano essere avviate al lavoro (*poorhouse*) → se uno rifiutava l'internamento → sanzioni (= case di reclusione, pena capitale per i recidivi)

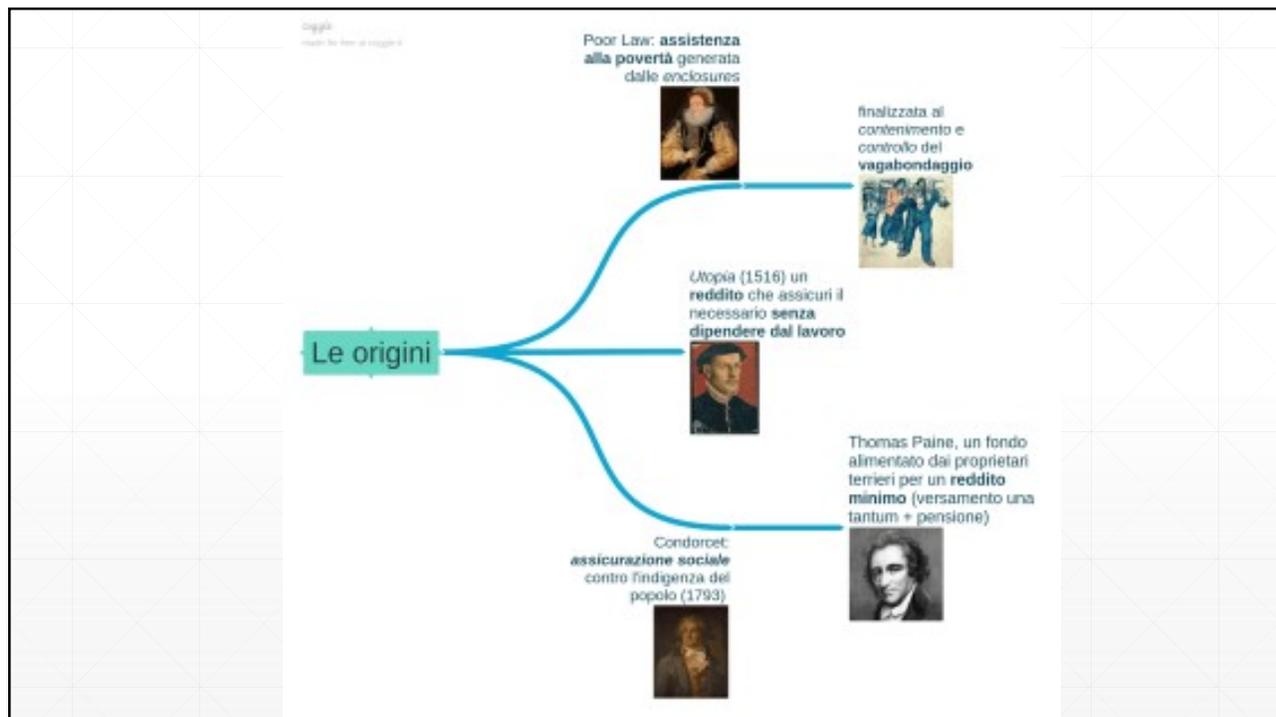
povertà = colpa → responsabilizzazione dell'individuo

Politica sociale negativa = controllo dei poveri e la difesa dell'ordine pubblico → scoraggiare comportamenti opportunistici e 'indigenti di professione'

NB i poveri possono ricevere assistenza solo dalla parrocchia dove sono residenti (Act of Settlement)

Tra '700 e '800

- Sviluppo delle workhouses = legame tra povertà e disoccupazione
 - Speehamland law: persona con un salario sotto una certa soglia riceve un'integrazione al reddito
 - Critiche: non incentiva i datori di lavoro ad aumentare i salari = salari sotto il livello di sussistenza → persone scelgono di vivere con i contributi assistenziali
 - Meccanismo non consente ai lavoratori di costituirsi come classe economica
 - Crea immobilità salariale che si unisce all'immobilità geografica (vedi Act of Settlement)
-



La questione sociale



Miseria & sviluppo economico

- Povert , indigenza, disoccupazione



XIX – inizio XX secolo

- 1814 riconoscimento diritto di associazione (UK) → nascita del sindacato
- 1871 Germania (Bismarck) → prima assicurazione → protezione contro gli infortuni → riconoscimento delle responsabilit  del datore di lavoro
- Limiti: debole copertura dei rischi; limitata estensione ai lavoratori
- Inizi '900: sviluppo **sistemi assicurativi su base volontaria** (societ  di mutuo soccorso) = i lavoratori decidevano se aderire o meno (minoranza dei lavoratori) → versamento di un **premio** = somma forfetaria legata al profilo di rischio
- Stato = ruolo residuale
- Germania introduce le **assicurazioni obbligatorie** → **contributi** previdenziali in base al reddito
- Assicurazioni sociali** = rivolte anche a chi non lavora (es. pensione di reversibilit ) → 1913 in Svezia tutti i cittadini con pi  di 67 anni avevano diritto alla pensione

Tra le due guerre mondiali

- Regimi democratici vs regimi totalitari
 - Repubblica di Weimar: documento costituzionale riconosce i diritti sociali e il diritto di partecipazione dei sindacati → modello regolativo dal basso basato sul pluralismo corporativo
 - New Deal (1933-37): riconoscimento della contrattazione collettiva; definizione dell'orario settimanale (40 ore) e del salario minimo; nasce un primo impianto di assicurazione obbligatoria, ma ... permane l'idea che la povertà sia una colpa = spesa sociale bassa
-

Regimi totalitari

- Contrasto alle richieste di cambiamento sociale; smantellamento dei sindacati e delle istituzioni democratiche
 - Germania: internamento degli indigenti, politicizzazione della sanità (evitare il deterioramento del popolo)
 - Italia: Concordato Stato – Chiesa del 1929: Chiesa si occupa dell'assistenza, Stato si occupa delle questioni che hanno a che fare con la socializzazione politica → istituzionalizzazione degli interventi = nascita di INPS e INAIL
-

Rapporto Beveridge (Regno Unito)

- 1941: istituzione di un comitato presieduto da Lord Beveridge
 - 1942: presentazione del piano per la sicurezza sociale che entra in vigore nel 1945
 - Povertà e mancanza di salute legate alla mancanza di reddito → sussidi compensativi erano sotto la soglia di sussistenza e penalizzanti per chi aveva responsabilità familiari
 - Lotta alla povertà → politica di progresso sociale → affrontare la mancanza di reddito, l'ignoranza, l'incuria, la malattia → politica sociale correlata alla politica economica → obiettivo = piena occupazione
-

Punti del piano

- Passaggio dall'assicurazione dei lavoratori a quella di tutti i cittadini
 - Attenzione alle famiglie numerose (assegni familiari)
 - Servizio sanitario nazionale gratuito per tutti i cittadini
 - Universalità e unitarietà del sistema assistenziale
-

Punti del piano

- Sussidi di sussistenza = quote omogenee per interruzione del reddito percepito (pensionamento a 65 anni per gli uomini, 60 per le donne)
 - Sistema di contribuzione uniforme = stessi contributi per stesse forme previdenziali (eccezioni per lavoratori ad alto rischio che ricevevano speciali sussidi e pensionamenti)
 - Unificazione delle responsabilità amministrative → Ministero per la sicurezza sociale
 - Classificazione e inclusione → 8 categorie di lavoratori (in base al genere e alla tipologia di lavoratori) → inclusione di tutti nel sistema previdenziale
-

Il dopoguerra

- Impiego dello Stato in alcuni settori dell'economia e della vita sociale (es. mercato del lavoro, scuola, sanità, ecc.)
 - Principi ispiratori:
 - Pieno impiego (Keynes) → sfera economica e sfera sociale reciprocamente connesse
 - Rifiuto dell'assistenza come carità discrezionale
 - Differenziazione tra i diversi modelli di welfare in base a:
 - Adeguatezza ed equità dei programmi di sicurezza sociale
 - Standard di uguaglianza stabiliti a livello centrale e libertà locali
 - Sicurezza economica per tutti e libertà individuale di azione economica
 - Programmazione dei servizi da parte dello Stato e libero arbitrio del mercato
-

Anni '60 – prima metà anni '70

- Sviluppo economico → massima espansione del welfare
 - Da logica redistributiva a strumento di distribuzione di redditi
 - Servizi e misure assistenziali rivolti alla maggioranza della popolazione che vive in una condizione intermedia tra ricchezza e povertà
 - Deficit spending → misure vengono previste senza accertarsi della copertura finanziaria
 - Dalle classi alle categorie → gruppi di pressione che ottengono maggiori benefit rispetto a quelli di cui avrebbero avuto diritto
 - Espansione della spesa
-

Crisi economica

- Crisi petrolifera (metà anni '70) + crisi economica + tensioni sociali = cadono i tassi di crescita economica, aumenta la disoccupazione, aumenta la spesa sociale → Stato sociale oggetto di processi di ristrutturazione per sanare bilanci pubblici
 - Critiche al WS:
 - Costi = tasse per sostenere welfare gravano sul ceto medio e basso; impossibile ricorrere al deficit pubblico
 - Efficienza delle politiche sociali = incapacità dei servizi statali di redistribuire denaro e servizi a chi ne ha veramente bisogno
 - Eccesso di regolazione = gigantismo burocratico → timore di espansione del potere statale ed emersione di una spinta individualista
-

Anni '80 – '90

- Revisione della spesa pubblica → riduzione dell'apparato amministrativo
- Strumento = decentramento amministrativo → valorizzare le comunità locali + contenere i costi statali
- Dopo gli anni '80 lo Stato si occupa di materia a maggior impatto sociale (no materie eccessivamente conflittuali o meno rilevanti)
- Anni '90 → trasferimento di funzioni e budget al livello locale → welfare mix
- Gruppi favoriti (= maggiori benefit) e gruppi svantaggiati (sotto-occupati, persone con percorsi lavorativi frammentati, donne, immigrati, ecc.)

Logiche politiche e welfare state

redistribuzione

- Assicurazioni obbligatorie → questioni: modalità di finanziamento (= chi deve pagare e quanto); per quali prestazioni

distribuzione

- Crescita economica → massa media (=ceto medio) → beneficiaria e contribuente del WS → trasferimenti incrociati all'interno del ceto medio = si sa chi riceve e quanto, ma non esattamente chi paga
- Asimmetria costi/benefici
- Attori politici: strategie di cooperazione (per massimizzare le quote da dividere) e compromesso (tutti ricevono qualcosa)
- Domanda di prestazioni: dalle classi alle categorie (gruppi di pressione)
- Offerta: competizione dei partiti nell'elargizione di benefit per godere dei favori dell'elettorato

sottrazione

- Cancellazione o sensibile riduzione di spettanze codificate (es. pensioni)
- Nuove sedi di conflitto: dal parlamento alla piazza → tagli decisi in Parlamento
- Attori politici: ricerca di consenso mantenendo delle logiche distributive

Politiche sociali

Welfare state

- Complesso sistema politico-amministrativo istituzionalizzato dagli Stati nazionali per rispondere agli squilibri creati dal mercato
 - Tre fattori portanti:
 - Sviluppo economico
 - Diritti di cittadinanza
 - Equità sociale
- } → differenziazione dei tipi di welfare state

Sviluppo del welfare = ridurre la disuguaglianza generata dai processi di produzione riconoscendo lo status di cittadino → uguali diritti e doveri

Come?

Germania

- Bismarck → assicurazioni sociali
- Strumento per contenere le rivendicazioni della classe operaia

Regno Unito

- Rapporto Beveridge
- Interventi sistematici di garanzia per tutti i cittadini (rischio di povertà del periodo postbellico)

Anni '50-60 → welfare state deve garantire principi di equità sociale = intervento pubblico finalizzato a raggiungere un equilibrio tra capitalismo e benessere sociale

Equità: quale significato?

- Giustizia e imparzialità
- Uguaglianza nelle prospettive di vita
- Differenziazione meritocratica
- Accesso universalistico e solidarietà

+ gestione dei conflitti di classe



Differenziazione delle politiche sociali



Lo Stato sociale non si preoccupa allo stesso modo del benessere dei cittadini nei diversi Paesi



Destinazione delle risorse:

- Politiche universalistiche
- Politiche assicurativo-previdenziali
- Politiche assistenziali

Politiche universalistiche e di sicurezza sociale

- Copertura dei rischi sociali estesa a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro partecipazione al mercato del lavoro (es. Paesi scandinavi)
 - Sistema finanziato dal gettito fiscale e non dai contributi sociali = si accede al servizio indipendentemente dai contributi versati
 - Pagamento delle tasse → finanziamento dello stato sociale → comporta:
 1. Uguale opportunità di accesso dei cittadini ai servizi
 2. Maggiore copertura dei rischi → in tutte le fasi della vita dell'individuo
 3. Rete capillare di servizi finalizzati a fornire beni pubblici (es. istruzione, cura, ecc.) → riduce i compiti di cura delle famiglie = maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro
-

Politiche di tipo assicurativo-previdenziale

- Erogazione di prestazioni standardizzate in forma automatica e imparziale in base a specifici diritti/doveri individuali (es. versamento dei contributi) secondo modalità istituzionali altamente specializzate e centralizzate → es. accesso alla pensione dipende dalla situazione contributiva di ciascuno
- I beneficiari delle politiche sociali sono **assicurati** contro rischi specifici collegati all'attività svolta => beneficiario = lavoratore
- Sistema è differenziato per genere e classi di età → prototipo = maschio adulto capofamiglia → destinatario diretto delle politiche sociali
- Destinatari indiretti = familiari a carico

↓
Benessere della famiglia

Differenze nei sistemi assicurativi

1. Chi contribuisce all'assicurazione sociale (es. individuo, datore di lavoro, Stato)
→ varia a seconda del settore occupazionale, tipo di lavoro, caratteristiche degli assicurati, rischio coperto
 2. In che modo è calcolata la contribuzione → fissa o in percentuale sul reddito
 3. In che modo sono calcolate le erogazioni agli assicurati → uguali per tutti o proporzionate alle retribuzioni percepite
- Combinazione dei tre fattori = impatto redistributivo del sistema assicurativo
-

Politiche assistenziali

- Erogazione di benefici e prestazioni in base alla prova dei mezzi (means test) = verificare il reddito di coloro che fanno richiesta di una determinata prestazione
- Intervento pubblico è destinato ai più bisognosi
- Mercato e famiglia → compito di creare opportunità di inserimento sociale
- Accertamento → prevede due passaggi:
 1. Riconoscimento del bisogno
 2. Mancanza di risorse sufficienti per affrontare autonomamente il bisogno (non solo economiche, anche rete familiare)

Cittadino assistito

Civilmente obbligati

Limiti e differenze

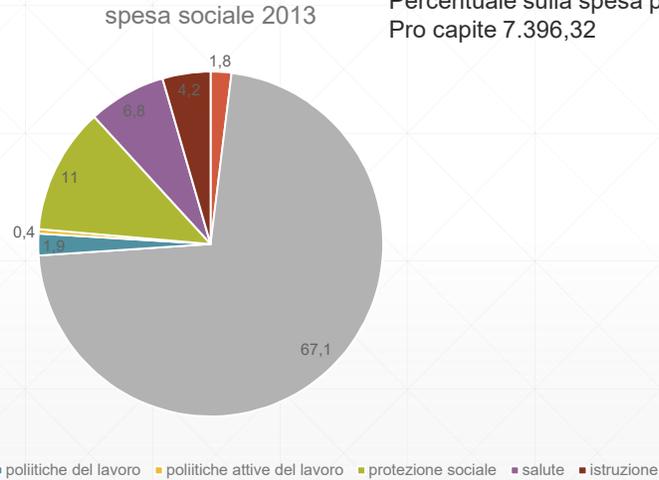
- Limiti:
 1. Scarsa efficacia delle misure assistenziali
 2. Trappola della povertà → difficilmente i cittadini riescono a uscire dalla situazione di bisogno es. ricollocarsi nel mondo del lavoro
 - Differenze:
 1. Soglie di reddito stabilite per l'accesso alle prestazioni
 2. Rete familiare considerata (conviventi o rete allargata?)
 3. Discrezionalità delle organizzazioni: chi può accedere? E per quanto tempo? → rischio di pratiche clientelari
-

Modalità di intervento del WS (Ferrera)

	Assistenza sociale	Assicurazione sociale	Sicurezza sociale
Copertura	Universale, ma selettiva	Occupazionale	Universale
Prestazioni	Collegate alla situazione di bisogno	Contributive/retributive	A somma fissa
Finanziamento	Fiscalità generale	Contributivo	Fiscalità generale

Ripartizione della spesa sociale

Percentuale sul PIL 19,8 (media UE 28,6)
 Percentuale sulla spesa pubblica 60,1
 Pro capite 7.396,32



Disuguaglianza redistributiva

- Accesso ai servizi e trasferimenti monetari subordinato al versamento di contributi previdenziali



Chi è considerato povero?

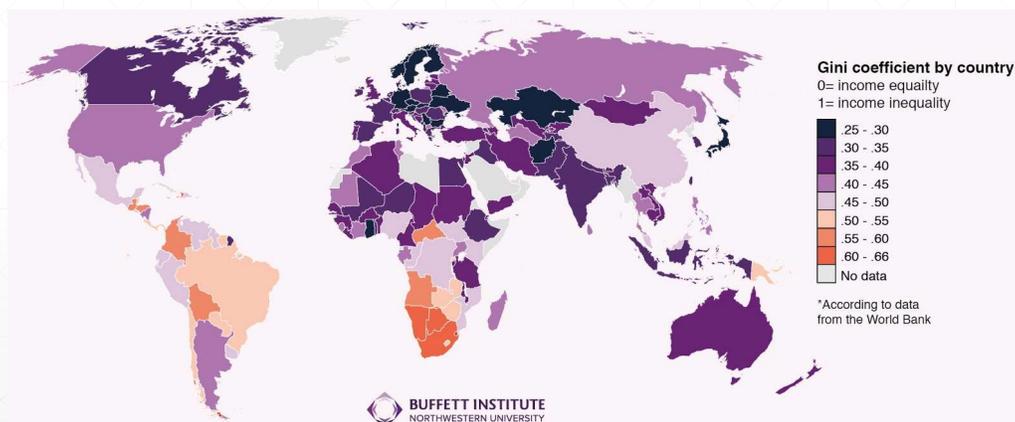
- Chi vive sotto una certa soglia di reddito annuo

	Danimarca	Germania	Italia	Regno Unito
%popolazione a rischio di povertà prima dei trasferimenti di welfare	26,9	25,0	24,7	29,3
%popolazione a rischio di povertà prima dei trasferimenti di welfare	12,1	16,7	19,4	18,8
Indice di Gini	28,8	30,2	35,1	32,6

Indice di Gini

- Strumento per calcolare la disuguaglianza di reddito e l'inequiva distribuzione della ricchezza all'interno di un sistema sociale.
- Si tratta in pratica di un **numero compreso da 0 a 1**. Lo zero indica una situazione in cui **tutti i cittadini hanno lo stesso reddito**, mentre il **valore 1** corrisponde alla situazione dove **una sola persona percepisce tutto il reddito** del paese mentre tutti gli altri hanno reddito nullo. In altre parole, più basso è il valore, più uguale è la distribuzione.
- Può essere moltiplicato per 100 = 0 situazione in cui tutti hanno lo stesso reddito, 100 situazione in cui un solo cittadino detiene tutto il reddito del Paese.

Distribuzione della disuguaglianza (2016)



Italia	0.322	
Piemonte	0.311	
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	0.29	Fonte: ISTAT
Liguria	0.294	
Lombardia	0.32	
Trentino Alto Adige / Südtirol	0.277	
Provincia Autonoma Bolzano / Bozen	0.284	
Provincia Autonoma Trento	0.269	
Veneto	0.275	
Friuli-Venezia Giulia	0.284	
Emilia-Romagna	0.299	
Toscana	0.29	
Umbria	0.273	
Marche	0.285	
Lazio	0.335	
Abruzzo	0.304	
Molise	0.314	
Campania	0.332	
Puglia	0.316	
Basilicata	0.307	
Calabria	0.33	
Sicilia	0.345	
Sardegna	0.305	