

ANALISI EVOLUTIVA DEL WELFARE STATE: UN QUADRO COMPARATO (2/2)

Corso di Public Management
Professoressa Tiziana Di Cimbrini

Seconda parte

Dott. Alessio Maria Musella

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO



1

I modelli storici del Welfare State

La differenziazione dei modelli di welfare state europei ha portato a un articolato dibattito tra studiosi. Esping Andersen sostiene che nel periodo di massima espansione si sono consolidati 4 “regimi di welfare”:



UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



2

I regimi di Welfare secondo Esping Andersen

Secondo Esping Andersen la differenziazione tra regimi corre lungo **2 dimensioni:**

❖ **LA DEMERCIFICAZIONE:** il grado in cui gli individui possono, all'interno di un dato regime di welfare, liberamente astenersi dalla prestazione lavorativa, senza rischiare il posto, perdite significative di reddito o in generale di benessere.

❖ **LA DESTRAFICAZIONE:** il grado in cui la conformazione delle prestazioni sociali di un dato regime di welfare attutisce (in alcuni casi fino ad annullare) i differenziali di status occupazionale o di classe sociale.



3

IL WELFARE STATE IN ITALIA

Il modello di welfare italiano può essere definito in vari modi:

1) da un punto di vista costituzionale è considerabile come:

LAVORISTA (artt. 1, 4 Cost.),
SOLIDARISTA (art.2 Cost.),
OCCUPAZIONALE (art. 38 Cost.).

In particolar modo viene definito come: **“OCCUPAZIONALE MISTO A TRATTI DI UNIVERSALISMO”**, perché il S.S.N. dal 1978 garantisce pari prestazioni sanitarie a tutti i cittadini;

2) da un punto di vista politico viene invece definito come:

PARTICOLARISTA e CLIENTELARE (Paci, Ascoli, Ferrera);

In base alle caratteristiche tipiche del welfare dell'Europa mediterranea è invece definito come **FAMILISTA** (Ferrera).



4

PECULIARITA' DEL WELFARE STATE IN ITALIA

1) Peculiarità della composizione interna della spesa:

- altissima per il sistema pensionistico;
- decisamente sottodimensionata verso famiglia, disoccupazione ed esclusione/distorsione funzionale.
- 2) Netto divario di protezione fra differenti categorie occupazionali.
- 3) Gruppi garantiti: lavoratori dipendenti pubblici e delle grandi imprese.
- 4) Gruppi semi-garantiti: lavoratori dipendenti e autonomi/pensione minima.
- 5) Gruppi non garantiti: lavoratori dell'economia sommersa/assegno sociale.
- 6) Forte logica politicizzata: partitocrazia distributiva.
- 7) Modalità particolaristico-clientelari.
- 8) Forte familismo: famiglia unico ammortizzatore offerto ai giovani che rischia di trasformarsi in trappola.

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

5

EVOLUZIONE STORICA DEL WELFARE STATE IN ITALIA (1/2)

Sequenza politico-istituzionale:	Andamenti dell'amministrazione della protezione sociale:
→ 1861-1919 MONARCHIA secondo lo Statuto Albertino	→ 1861-1920 A+L ossia accentrato e laissez-faire
→ 1919-1922 Crisi REGIME LIBERALE/Avvento FASCISMO	→ 1920-1975 A+I ossia accentrato e interventismo
→ 1922-1943 FASCISMO e MONARCHIA	→ 1975-2000 D+I ossia decentramento e interventismo
→ 1943-1948 Avvento PRIMA REPUBBLICA	

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

6

EVOLUZIONE STORICA DEL WELFARE STATE IN ITALIA (2/2)

- **1859**: obbligo di istituire in tutti i comuni italiani le Congregazioni di carità, ovvero i comitati locali di beneficenza pubblica;
- **Legge 753/1862**: ribadisce precedente decreto; disciplina gli istituti assistenziali, tra cui le Opere pie, riconoscendone le funzioni di pubblica utilità con finalità di beneficenza (e autonomia);
- **LEGGE CRISPI n. 6972/1890**: riordina il sistema della beneficenza, secondo il principio di obbligo e controllo per il soggetto pubblico e di autonomia vigilata verso i soggetti privati. I comuni devono assistere gli indigenti che vi hanno residenza (*domicilio di soccorso*). Opere pie e altri enti morali, religiosi e laici confluiscono nelle Istituzioni pubbliche di beneficenza (IPB). Vengono istituiti (1904) a livello provinciale i **COMITATI PREFETTIZI** di assistenza e beneficenza e alla provincia passano competenze più ampie per il trattamento di disabili, minori illegittimi, malati mentali;
- **ONMI (1925)** + istituti provinciali per l'infanzia e la maternità;
- **IPB** diventano **IPAB** (1926);
- **ECA** (1937);
- **Art. 38 della Costituzione**: assistenza sociale a ogni cittadino inabile al lavoro e povero.

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

7

EVOLUZIONE DEL WS DAL XIX SECOLO ALLA FINE DEL '900

- **1898**: prima assicurazione sociale obbligatoria contro infortuni.
 - **1910**: introduzione indennità di maternità per lavoratrici dipendenti.
 - **1919**: assicurazione sociale obbligatoria sulla vecchiaia.
- La Cassa nazionale delle assicurazioni sociali diventa all'inizio degli anni '30 **Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale**, poi **INPS** con l'avvento della Repubblica.
- **1969**: riforma dell'INPS (L. 153), dalla capitalizzazione alla ripartizione; metodo retributivo di calcolo.
 - **1970**: Statuto dei diritti dei lavoratori (L. 300).
 - **1981**: L. 155 distingue prestazioni previdenziali e assistenziali.
 - **1989**: GIAS (gestione interventi assistenziali) dell'INPS, finanziati attraverso la fiscalità generale.
 - **1995**: "riforma Dini" (L. 335).

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

8

LE POLITICHE SOCIALI NEGLI ANNI 2000 (1/2)

-> La legge 328/2000.

->**Risorse:** Nel 1998 il Governo di centrosinistra costituisce il Fondo nazionale politiche sociali (Nel 1997 venne istituita la Commissione Onofri) e aumenta le risorse pubbliche.

->**Nel 2001 la riforma del Titolo V:** si attribuisce alle regioni la competenza esclusiva in materia di politiche sociali. Allo Stato non rimane che finanziare il fondo perequativo; coordinare la fase di implementazione della riforma costituzionale; introdurre livelli di assistenza garantiti e omogenei per tutto il paese.

-> **Spese per assistenza (LIVEAS):** spese fondamentali e/o essenziali, vanno finanziate integralmente (tributi propri e fondo perequativo) finanziamento sulla base della stima del costo/fabbisogno standard.



LE POLITICHE SOCIALI NEGLI ANNI 2000 (2/2)

*Dopo l'approvazione della legge vengono predisposti alcuni provvedimenti attuativi, ma altri decreti previsti non vengono più ripresi perché il ruolo nazionale della materia previdenziale viene ridefinito dall'approvazione della legge costituzionale del 2001 che modifica il Titolo V.

*Le Regioni hanno potestà legislativa primaria in materia socio assistenziale. La visione della 328 era coerente con il vecchio art. 117 e quindi con un sistema di competenza concorrente e con il federalismo amministrativo designato prima della riforma del Titolo V.

*Con la nuova prospettiva costituzionale i legislatori regionali hanno margini di autonomia maggiore e le Regioni possono ricorrere alla normativa nazionale della l.328/2000 o percorrere sentieri diversi.

*Il nuovo articolo 117 riserva però alla potestà legislativa esclusiva dello stato la determinazione dei livelli essenziali. Si tratta di una norma tesa a salvaguardare tali diritti e contenere i rischi di disuguaglianze tra le diverse aree del paese.



LA LEGGE DI STABILITA' DEL 2013 E LE POLITICHE DI WELFARE CONTEMPORANEE

Legge di stabilità 2013

FONDI STATALI DI CARATTERE SOCIALE (Bilancio di previsione dello Stato - milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	32,0	19,8	21,2	21,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	10,5	10,8	11,6	11,7
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	8,2	6,2	6,9	6,7
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0	39,6	39,4	38,8
Fondo per le politiche sociali (*)	929,3	583,9	435,3	273,9	70,0	344,2	43,9	43,3
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	275,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	68,8	71,2	76,3	77,0
TOTALE	2.526,7	1.757,3	1.472,0	538,3	229,4	766,8	199,1	198,9
Numero indice (2008=100)	100,0	69,6	58,3	21,3	9,1	30,3	7,9	7,9

Fonte: OECD

UNITE

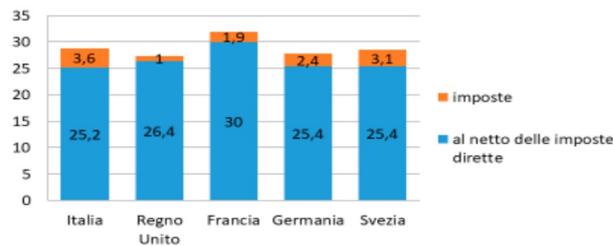
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



11

LA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE IN ITALIA



Fonte: Eurostat

Per i cinque Paesi qui considerati la spesa lorda complessiva, in termini di PIL, va dal 32% della Francia al 27,8% del Regno Unito, con l'Italia che si colloca in una posizione intermedia al 28,8%. Al contrario, la spesa al netto delle imposte, pur in quadro di sostanziale uniformità con l'eccezione della Francia, pone l'Italia al **livello più basso**. Deve essere sottolineato che il dato riferito all'Italia comprende le erogazioni per il TFR.

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



12

COMPOSIZIONE DELLA SPESA SOCIALE IN EUROPA AL NETTO DI IMPOSTE E TFR (2019)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Svezia
Vecchiaia	10,9	11,5	7,7	10,7	9,8
Superstiti	2,2	1,6	1,6	0,1	0,2
Invalidità	1,6	2,0	2,1	1,7	3,1
Totale IVS	14,7	15,1	11,4	12,5	13,1
Disoccupazione	0,9	1,8	1,0	0,4	0,9
Totale IVS + Disoccup.	15,6	16,9	12,4	12,9	14,0
Famiglia e altro	2,0	4,1	3,9	4,7	4,2
Totale	17,6	21,0	16,3	17,6	18,2
sanità	6,6	9,0	9,1	8,9	7,1

Fonte: Eurostat

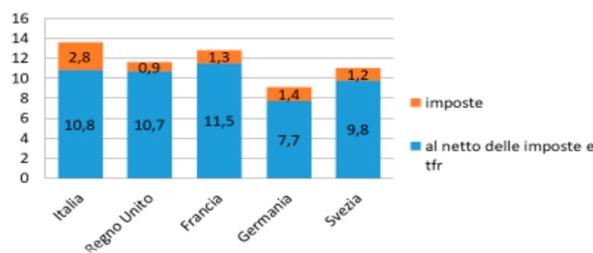
Il dato complessivo per l'Italia, di cui alla slide precedente, può poi essere ripartito nelle tre componenti principali della spesa per il welfare: trasferimenti monetari, sanità e assistenza.

La tabella individua appunto la spesa per IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti) sia complessiva che per singole componenti), quella per disoccupazione e quella di natura assistenziale. Il Trattamento di Fine Rapporto, nelle elaborazioni di Eurostat, è ripartito fra le funzioni "old age" e "unemployment" in parti pressoché uguali.



13

LA SPESA PER "OLD AGE"



Fonte: Eurostat

Per la centralità che hanno i trattamenti di vecchiaia in tutti i sistemi di welfare, nell'istogramma è paragonata l'incidenza sul prodotto interno delle pensioni di vecchiaia in cinque Paesi europei, oltre che le imposte dirette e i contributi sociali ad essi afferenti. Ad integrazione delle precedenti osservazioni la figura dimostra che le imposte sulle prestazioni sociali colpiscono in larga misura i trattamenti di vecchiaia: in Italia su un prelievo fiscale complessivo di 3,6 del PIL, ben 2,8 derivano dall'imposizione dei trattamenti di vecchiaia e anzianità.



14

SALARIO LORDO E NETTO DEL LAVORATORE MEDIO

	Salario lordo (€)	Cuneo fiscale complessivo per famiglia (un reddito a salario medio e 2 bambini) (%)	Cuneo fiscale complessivo per singolo (%)	Salario netto di una famiglia (€)	Salario netto di un singolo (€)
Italia	30.642	38,6	47,6	18.814	16.056
Francia	38.042	40,0	48,1	22.825	19.744
Germania	47.809	34,0	49,4	31.554	24.191
Spagna	26.719	33,8	39,5	17.688	16.165
Svezia	44.679	38,0	42,8	27.700	25.556
Regno Unito	44.627	25,8	30,8	33.113	30.882

Fonte: Eurostat

Le modalità di finanziamento della protezione sociale sono fondamentali perché concorrono a determinare il **cuneo fiscale**. Nel 2016, fatto 100 il salario lordo del lavoratore medio tedesco, il corrispondente salario italiano era pari a 64. Per effetto della contribuzione sociale e delle imposte dirette, in Germania il salario veniva diminuito del 34% per lavoratore con moglie e due figli a carico e del 49% nel caso di lavoratore singolo. In Italia il cuneo fiscale era superiore di quasi 5 punti per un lavoratore con carichi famigliari e di 1 punto nel caso del singolo. La situazione italiana è molto simile a quella francese.

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



15

SPESA SOCIALE PUBBLICA E PRIVATA AL LORDO E AL NETTO DELLE IMPOSTE (% PIL)

	Francia	Germania	Italia	Svezia	Regno Unito	Stati Uniti
Spesa sociale pubblica lorda totale	31,9	25,8	28,6	29,8	21,7	19,2
Spesa sociale privata lorda	3,6	3,2	2,0	3,2	6,3	10,8
-(imposte e contributi) + (agevolazioni)	-4,2	-3,6	-5,2	-6,7	-2,9	-1,2
Spesa sociale netta totale	31,3	25,4	25,4	26,3	26,1	28,8

Fonte: OECD

Nel livello della spesa pubblica totale, è confermata, sempre con l'eccezione della Francia, la sostanziale omogeneità della spesa in Europa, con il Regno Unito che si colloca allo stesso livello. Deve essere poi sottolineato che la spesa sociale negli Stati Uniti, se integrata con le componenti fiscali, è stata negli ultimi anni significativamente superiore a quella europea, salvo la Francia.

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

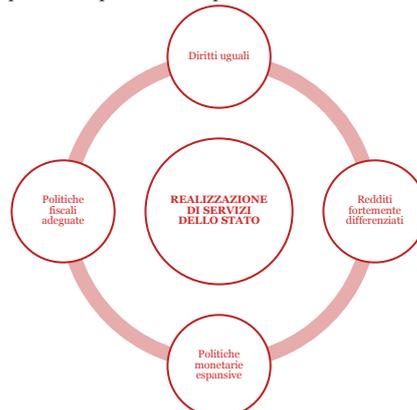
dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



16

GIUSTIFICAZIONI ECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE

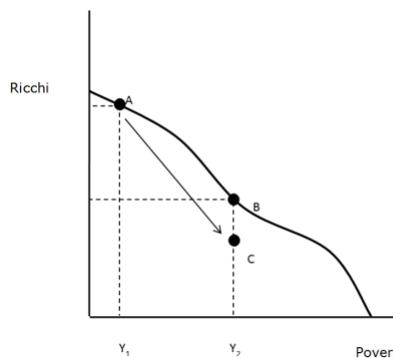
Nonostante l'obiettivo della spesa sociale sia quello di accrescere il benessere dei cittadini, essa non trova fondamento nelle teorie dell'economia del benessere, perlomeno non in quelle di matrice utilitarista. Nella grande maggioranza dei casi le prestazioni offerte dallo Stato sociale non sono beni pubblici e pertanto essi potrebbero essere forniti dal mercato.



17

LE CRITICHE ALLA SPESA SOCIALE

La critica efficientista allo Stato sociale è senza dubbio quella più importante e che oggi ha maggiore rilevanza politica.



Il grafico rappresenta una frontiera delle utilità. Il punto A è efficiente perché si trova sulla frontiera ma la distribuzione è molto diseguale a favore dei ricchi

Se si vuole redistribuire il reddito in modo che i poveri abbiano Y_2 l'economia si muove non verso il punto B della frontiera ma verso un punto inefficiente come C



18

LE AREE DEL WELFARE FAMILIARE

L'industria del welfare è ad oggi un settore capace di attrarre investimenti e sostenere la crescente domanda di servizi che proviene dalle imprese (welfare aziendale) e dalle famiglie (welfare familiare). Parlando di industria del welfare non intendiamo dire solamente che la domanda di benessere sociale può alimentare un business di grande valore economico per le imprese. Intendiamo anche affermare che questo business, se ben regolato e indirizzato dalle politiche pubbliche, può contribuire in modo straordinario alla generazione di valore sociale per l'intera comunità.



SPESA DI WELFARE DELLE FAMIGLIE ITALIANE 2017 VS 2018

Nel 2018 la spesa di welfare delle famiglie è aumentata complessivamente del 6,9%. L'area al tempo stesso più rilevante ed in maggior crescita è la salute: 37,7 miliardi, con un aumento dell'11,9% rispetto all'anno precedente. La seconda area per dimensione è quella dei supporti al lavoro: gli italiani per lavorare, infatti, spendono ogni anno all'incirca 31,9 miliardi in alimentazione e trasporti.

Aree	2017	2018	Variazione (%)
Salute	33,7	37,7	11,9
Assistenza ad anziani e persone bisognose d'aiuto	25,3	27,9	10,3
Assistenza ai bambini ed educazione prescolare	6,4	6,7	4,7
Assistenza familiare	13,0	13,2	1,5
Istruzione	9,6	10,5	9,4
Cultura e tempo libero	7,6	7,5	-1,3
Supporti al lavoro	31,2	31,9	2,2
Previdenza e protezione	7,3	7,8	6,8
Totale	134,2	143,4	6,9

Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021

Salute	134,3	147,4	9,9
Alimentazione e trasporti	1,7	1,8	6,9



GLI SQUILIBRI REGIONALI

- Forte discrepanza nella spesa sociale tra le regioni italiane (la spesa procapite per interventi e servizi sociali dei comuni: da un massimo di 230 euro nella provincia di Trento a un minimo di 30 euro in Calabria. Ad esempio, i tassi di copertura degli asili Nido sono il 16,4% nel Nord Est, e il 3,4 % al Sud. Anche i dati sull'assistenza domiciliare agli anziani hanno divari considerevoli tra regioni.
- L'attuale scenario economico del nostro paese mostra un divario molto forte fra le performance del sistema scolastico nel welfare del Nord e del Sud.
- Qualità della spesa sanitaria è diversa: migliore al Nord e peggiore al Sud.
- Indagini Banca d'Italia: qualità diversa tra Nord e Sud anche per giustizia, trasporti e infrastrutture.



UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

21

CRESCE LA SPESA PER IL WELFARE FAMILIARE A LIVELLO LOCALE

Nel 2018, la spesa dei Comuni per i servizi sociali è cresciuta per il quinto anno consecutivo raggiungendo i 7 miliardi e 472 milioni di euro, recuperando pienamente il calo del triennio 2011-2013. La spesa per abitante è stata pari a 124 euro (120 nel 2017) con differenze territoriali molto ampie: al Sud (58 euro), meno della metà del resto del Paese e circa un terzo di quella del Nord est (177 euro). Le risorse sono state destinate prevalentemente ai minori e alle famiglie con figli (38%), alle persone con disabilità (27%) e agli anziani (17%).



Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021

UNITE

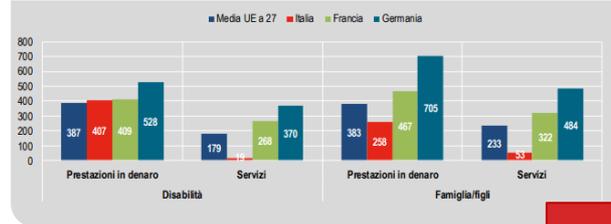
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMOdr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it

22

CRESCE LA SPESA PER FAMIGLIE, MINORI E DISABILI

Anche nel 2018 la maggior spesa sociale è stata quella destinata a minori e famiglie con figli: circa 2,8 miliardi di euro (38,1% della spesa totale), in crescita rispetto al precedente anno (+2,7%). A livello territoriale è stato il Centro Italia ad aver destinato più fondi a quest'area (41,3%), con in testa la regione Umbria (47,1%); seguono il Sud (40,4%), con la Puglia che ha la quota più alta (il 44%), il Nord-ovest (39,2%), trainato dalla Liguria (44,6%), il Nord-est (36%) e le Isole (30,3%).

SPESA PER ABITANTE PER PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA, PER DISABILITÀ E FAMIGLIE. Anno 2018, valori in euro (dati provvisori)



Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

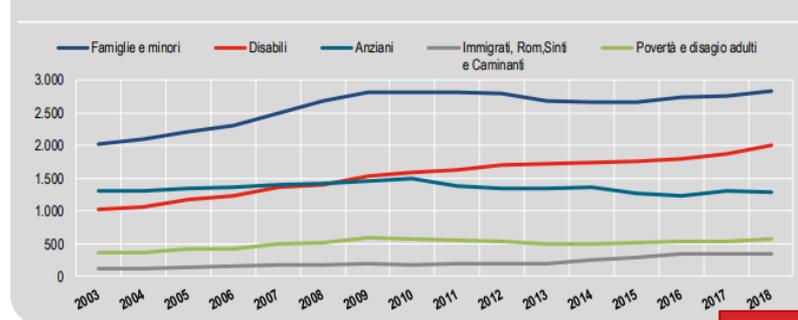
dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



23

NEL DETTAGLIO (1/2)

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER AREA DI UTENZA. Anni 2003-2018, milioni di euro



Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

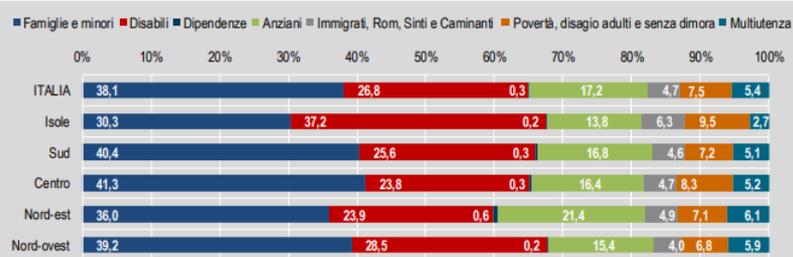
dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



24

NEL DETTAGLIO (2/2)

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER AREA DI UTENZA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anno 2018, valori percentuali



Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021



UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



25

IL VALORE DEL WELFARE PUBBLICO E PRIVATO

Analizzando le politiche di Welfare in base ai macrosettori e alle fonti di finanziamento, è interessante osservare come le componenti private e la componente pubblica abbiano quote diverse nei settori del welfare, in relazione al livello di maturità degli stessi.

Miliardi di euro

	Previdenza e protezione	Sanità	Assistenza	Istruzione	Cultura e tempo libero	Supporti al lavoro	Totale	Quoto %
Spesa pubblica di welfare	341,4 ^(a)	113,6 ^(a)	17,2 ^(b)	61,1 ^(c)	11,2 ^(c)		544,5	76,9
Pensioni	263,6							
Altre prestazioni sociali	77,7							
Spesa di welfare occupazionale	8,6 ^(d)	3,9 ^(e)	0,6 ^(f)	0,4 ^(g)	0,2 ^(h)	7,2 ^(h)	20,9	2,9
Spesa delle famiglie	7,8	37,7	47,8	10,6	7,5	32,0	143,4	20,2
Totale	357,8	155,2	65,6	72,1	18,9	39,2	708,8	100
% sul Pil	20,6	8,9	3,8	4,1	1,1	2,3	40,8	

Fonte: Rilevazione ISTAT del 23 febbraio 2021

UNITE

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

dr. Alessio Maria Musella
ammusella@unite.it



26

EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA DI WELFARE

In Italia come in tutte le società più mature è in corso un cambiamento degli stili di vita, orientato ai valori della salute e del benessere personale (oltre che di un maggiore rispetto dell'ambiente), che costituisce un driver potente di domanda per tutti i settori della produzione e dei servizi.

	2010	2015	2020	2025	2030	2040
Spesa sanitaria	7,1	6,7	6,4	6,6	6,8	7,3
LTC e socio-assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
Istruzione	3,9	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1
Ammortizzatori sociali	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6
Pensioni	14,8	15,7	15,2	15,8	16,7	18,3

Fonte: NADEF 9/2018



Analisi previsionale delle politiche di WS nei prossimi decenni



Riferimenti:

Conca Messina S. A, Varini V., *“Il Welfare in Italia tra pubblico e privato. Un percorso di lungo periodo”*, Milano, Franco Angeli, 2020.



Alessio Maria Musella
PhD. Student in Accounting
Università degli Studi di Teramo
ammusella@unite.it

