



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

Modulo Jean Monnet - Centro Studi Europa  
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della  
Comunicazione

“L'Unione Europea e le sfide nel sociale”

Relazione a cura di: Roberta Genovese

Responsabile: Prof. Massimo Pendenza

Staff del progetto: Dario Verderame, Beatrice Benocci, Salvatore Esposito,  
Vanessa Lamattina

## INDICE:

INTRODUZIONE	pag. 3-4
cap.1 UNIONE EUROPEA	pag. 4-6
cap.2 POLITICHE SOCIALI	pag. 7-9
cap.3 WELFARE STATE	pag. 10-12
• Previdenza sociale	pag.12-15
• Assistenza sociale	pag. 15-16
• Assistenza sanitaria	pag. 16
cap.4 INTERVENTI SOCIALI DELL' UE	pag. 17-18
CONCLUSIONI	pag.18-19
BIBLIOGRAFIA	pag.19

## INTRODUZIONE

La scelta del tema è maturata durante il mio percorso di studi, in particolare il corso di politica sociale. Il progetto Jean Monnet mi ha permesso di ampliare le mie conoscenze sulla materia e di comprendere meglio le dinamiche su varie tematiche riguardanti l'Europa.

Il paper è stato suddiviso in quattro capitoli: nel primo ho introdotto alcune nozioni generali dell'Unione Europea, cos'è; quando nasce ed in che modo; quali sono stati i massimi esponenti; poi sinteticamente le funzioni dei suoi organi; ed infine i suoi obiettivi in campo economico, internazionale e sociale.

Nel secondo capitolo ho dato una definizione di politiche sociali e come sono entrate a far parte di interesse dell'Unione Europea, citando il trattato di Roma il quale fissò solamente disposizioni minime d'igiene e sicurezza del lavoro e di parità di trattamento fra uomini e donne; fino ad arrivare al trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, il quale sottolinea l'importanza di lottare contro l'esclusione sociale attraverso incentivi e azioni volte alla creazione di una società più inclusiva che dovranno coinvolgere tutti i soggetti pertinenti, soprattutto a livello locale.

Nel terzo capitolo, in riferimento alle politiche sociali, ho trattato del welfare state. Dalla sua nascita nel 1883 grazie all'intervento di Bismarck in campo lavorativo e del rapporto dell'economista liberale Beveridge, il quale prevede il piano per un servizio nazionale gratuito; il piano pensionistico; sussidi all'infanzia e il raggiungimento della piena occupazione.

Successivamente ho trattato, brevemente, dei suoi obiettivi e strumenti per la loro realizzazione.

Ho introdotto poi i tre modelli di welfare del sociologo Esping- Andersen: quello conservatore dell'Europa meridionale e continentale; quello liberale della Gran Bretagna e infine quello socialdemocratico dei paesi scandinavi.

Infine mi soffermo sulle tre questioni fondamentali del welfare state: previdenza sociale, assistenza sociale ed assistenza sanitaria.

Nell'ultimo capitolo ho inserito alcuni interventi dell'Unione Europea in ambito sociale come la necessità di rafforzare il carattere inclusivo e la coesione della società europea; di eliminare le iniquità di accedere alle opportunità e risorse; e consolidamento delle protezioni sociali.

Grazie alla strategia di Lisbona del 2000 l'Unione Europea è intervenuta con un'azione di monitoraggio e coordinamento contro la povertà, in particolare a favore delle fasce più deboli e dell'infanzia, al fine di bloccare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

Infine ho citato la legge n. 328 del 2000, la quale è però una legge nazionale, ma che comunque, sulle direttive dell'Unione Europea, cerca di aiutare concretamente le persone, in particolare disabili,

emarginati e fasce di svantaggiate, superando le forme tradizionali di assistenzialismo, ormai obsoleto e poco efficace.

In ultima analisi ho considerato alcuni problemi ancora da fronteggiare per un'Europa che vuole dirsi davvero democratica e che effettivamente cerca di monitorare e debellare le disuguaglianze sociali.

## CAP.1 “L’UNIONE EUROPEA”

L'**Unione europea** è un'organizzazione internazionale politica ed economica a carattere sovranazionale, che comprende 27 paesi membri indipendenti e democratici<sup>1</sup>. Essa è stata resa possibile grazie ai padri fondatori. Questi ultimi erano un gruppo eterogeneo di persone, europeisti convinti e fautori dell'integrazione europea, mossi dagli stessi ideali di pace, unità e prosperità in Europa.

Essa è stata creata all'indomani della Seconda guerra mondiale con l'obiettivo di promuovere innanzitutto la cooperazione economica partendo dal principio che il commercio produce un'interdipendenza tra i paesi che riduce i rischi di conflitti. Proprio in questo periodo, nel 1941, tre personaggi del panorama intellettuale italiano, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colomi, stendono quello che verrà ricordato come il Manifesto di Ventotene. Quest'ultimo è un documento che traccia le linee guida di quella che sarà la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per contrastare i conflitti si sarebbe dovuta fondare una forza sovranazionale europea, in cui le ricchezze avrebbero dovuto essere ridistribuite e il governo si sarebbe deciso sulla base di elezioni a suffragio universale. L'ordinamento di questa forza avrebbe dovuto basarsi su una “terza via” economico-politica, che avrebbe evitato gli errori del capitalismo e del comunismo, e che avrebbe permesso all'ordinamento democratico e all'autodeterminazione dei popoli di assumere un valore concreto, infatti sul piano politico esso ha portato al principio di nazionalità, ossia all'uguale diritto di tutte le nazioni di organizzarsi in stati indipendenti.

Sulla scia del panorama italiano altre menti cercano di risolvere il problema della nascita di nuovi conflitti e nazionalismi: Jean Monnet, in qualità di consigliere principale del governo francese fu il più importante ispiratore della famosa “Dichiarazione Schuman”, resa pubblico il 9 maggio 1950, la data che oggi segna la data di nascita dell'Unione europea. Esso propone il controllo congiunto della produzione del carbone e dell'acciaio, i principali materiali per l'industria bellica. L'idea di fondo era che, non avendo il controllo sulla produzione di carbone e ferro, nessun paese sarebbe stato in grado di combattere una guerra; Konrad Adenauer, democratico pragmatico della Germania federale, il

---

<sup>1</sup> Definizione di “unione europea” di Wikipedia.

quale pensa a una Germania denazificata e democratica, partecipa ai progetti europei. Un caposaldo della politica estera di Adenauer è rappresentato dalla riconciliazione con la Francia. <<Insieme al Presidente francese Charles de Gaulle produsse una svolta storica: nel 1963 Germania e Francia, un tempo nemici per antonomasia, firmarono un trattato di amicizia che divenne una delle pietre miliari sulla via dell'integrazione europea; Winston Churchill, primo ministro britannico (1940-45 e 1951-55), è stato uno dei primi ad invocare la creazione degli "Stati Uniti d'Europa". A seguito della Seconda Guerra Mondiale si convinse che solo un'Europa unita potesse garantire la pace. Era sua intenzione debellare una volta per tutte i germi del nazionalismo e bellicismo europeo>>. (Mammarella, Cacace, 2013)

Nel 1958 è stata così creata la Comunità economica europea (CEE), che ha intensificato la collaborazione economica tra sei paesi: Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Da allora, è stato creato un grande mercato unico dove, cioè, persone, merci, servizi e denaro possono circolare con la stessa facilità con cui si muovono all'interno di un singolo paese: i cittadini dell'Unione Europea possono studiare, vivere, fare acquisti, lavorare e andare in pensione in qualsiasi paese dell'Unione, oppure godere di un'ampia scelta di prodotti provenienti da tutta Europa. Successivamente quella che era nata come un'unione puramente economica è diventata col tempo un'organizzazione attiva in tutta una serie di settori che spaziano dal clima all'ambiente, alla salute, alle relazioni esterne e alla sicurezza e alla giustizia e all'immigrazione; promuove la pace, i valori e il benessere dei suoi popoli, lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione, favorisce il progresso scientifico e tecnologico e mira alla stabilità politica, alla crescita economica e alla coesione sociale e territoriale tra gli stati membri, cercando di attenuare le differenze socio-economiche tra i vari stati membri e incrementarne il benessere socio-economico; dalle politiche economiche (agricoltura e commercio) agli affari esteri, alla difesa e alla protezione ambientale, prevede una politica agraria comune, una politica estera comune e la presenza di fondi strutturali per il raggiungimento degli obiettivi socio-economici preposti. Per riflettere questo cambiamento, nel 1993 il nome di Comunità economica europea (CEE) è stato sostituito da Unione europea (UE). L'Unione europea si fonda sul principio dello stato di diritto: tutti i suoi poteri si basano cioè su trattati liberamente e democraticamente sottoscritti dai paesi membri. L'Unione Europea è inoltre governata dal principio della democrazia rappresentativa, in cui i cittadini sono rappresentati direttamente a suffragio universale a livello dell'Unione nel Parlamento europeo, organo legislativo con competenze di vigilanza e di bilancio e gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo, il quale definisce gli orientamenti generali dell'Unione Europea e riunisce i leader nazionali e dell'Unione Europea ed è guidato da un presidente ed è costituito dai capi di Stato o di governo degli Stati membri; e nel Consiglio dell'unione Europea, il quale rappresenta i governi dei singoli Stati membri e la

presidenza del Consiglio è assicurata a rotazione degli Stati membri. La sua formazione risale al trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, secondo il quale l'Unione europea ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli stati membri e tra i loro popoli<sup>2</sup>. Inoltre, sinteticamente, essa si prefigge i seguenti obiettivi:

- <<In campo economico: di promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile; e l'instaurazione di un'Unione economica e monetaria.
- In campo della difesa e della politica internazionale: affermare la sua identità sulla scena internazionale, mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, compresa una politica di difesa comune; rafforzare, inoltre, la tutela dei diritti e gli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;
- Nell'ambito sociale: sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.>><sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Europa.EU in sintesi

<sup>3</sup>Trattato di Maastricht, Titolo primo.

## CAP.2 “LE POLITICHE SOCIALI”

Le **politiche sociali** sono <<l'insieme degli interventi pubblici con lo scopo di produrre benessere e tutela sociale; con variabili che vanno da una più equa distribuzione societaria di risorse ed opportunità, alla produzione di benessere e qualità della vita; infine esse sono finalizzate a ridurre od eliminare le conseguenze sociali prodotte da altre politiche. I problemi e gli obiettivi delle politiche sociali, secondo gli autori Fazi e Borzaga, interessano sia le norme relative alla distribuzione di risorse ed opportunità, sia la cittadinanza, la quale comprende diritti civili, politici e sociali>>( Carlo Borzaga e Luca Fazzi (2006). p.19). L'Unione europea promuove la sicurezza sociale, erogando e coordinando finanziamenti per aiutare i paesi membri a investire nelle persone in settori come l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria, la formazione, l'accessibilità delle infrastrutture, l'orientamento nella ricerca di un lavoro e a riformare i loro sistemi di sicurezza sociale. Molti anni sono stati necessari per l'avvio di un'autentica politica sociale europea. Da sempre competenza degli Stati membri, la decisione di intervenire a livello europeo per il miglioramento della parità di opportunità, della tutela sociale minima, delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e della promozione dell'occupazione è stato oggetto di ampia discussione in occasione delle trattative per la fondazione della Comunità economica europea, a Roma nel 1957, in seguito alle quali la politica sociale europea fu intesa come politica "di complemento": Il Trattato di Roma fissò solamente alcune disposizioni minime d'igiene e sicurezza del lavoro e di parità di trattamento fra uomini e donne.

Poi, con il passare degli anni questa situazione si andò lentamente sbloccando.

L'evoluzione cominciò all'inizio degli anni '70, quando la Commissione, dopo il vertice di Parigi (1972) dei capi di Stato e di governo, propose l'attuazione del primo piano d'azione sociale, comprendente iniziative nei settori della legislazione del lavoro, della parità di condizioni, dell'igiene e sicurezza del lavoro e del potenziamento del Fondo sociale europeo. Nel 1995 la questione ruota intorno a tre punti fondamentali: la politica sociale costituisce il perno dell'integrazione europea; la portata dell'evoluzione socioeconomica in corso postula una visione europea dinamica e flessibile; la politica sociale ed economica richiede un'armonizzazione più spinta.

Con il Trattato di Amsterdam (giugno 1997) l'attenzione è quella di rafforzare l'azione sociale dell'Unione individuando nell'occupazione un impegno prioritario, il quale poggia su alcuni elementi: una serie di linee direttrici per la creazione di posti di lavoro e un rafforzamento della cooperazione con le parti sociali europee. Per il 1998 il compito dell'Unione europea consiste nel mettere in pratica le disposizioni del Trattato di Amsterdam (riduzione della disoccupazione, miglioramento dei livelli

occupazionali, sviluppo delle risorse umane, modernizzazione dell'ambiente di lavoro, parità di opportunità, sviluppo dell'imprenditorialità, dell'occupabilità e dell'adattabilità).

La Commissione ha presentato, inoltre, alcune "linee direttrici per la politica degli Stati membri", che si articolano intorno a quattro obiettivi principali: promozione dell'occupabilità (prevenire le disoccupazione di lunga durata, migliorare l'occupabilità dei disoccupati); creazione di una nuova cultura imprenditoriale (facilitare l'avviamento e la gestione delle imprese); miglioramento dell'adattabilità (consentire la flessibilità alle imprese e ai lavoratori); realizzazione della parità uomo/donna nel mercato del lavoro (migliorare il tasso d'occupazione delle donne e ridurre il disequilibrio nella rappresentanza delle donne o degli uomini in taluni settori d'attività e in talune professioni), attraverso la carta sociale, la quale comprende una serie di principi basilari, tra cui: il diritto dei lavoratori a lavorare nello Stato membro di propria scelta; il diritto a una retribuzione equa, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, alla protezione sociale secondo le modalità specifiche di ciascun Paese, alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva; il diritto alla formazione professionale, alla parità di trattamento tra uomini e donne, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione dei lavoratori; il diritto alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro, alla protezione dell'infanzia e degli adolescenti; il diritto delle persone anziane a un tenore di vita dignitoso; il sostegno all'inserimento sociale e professionale delle persone disabili, permette un maggiore sostegno per delle determinate fasce di cittadini.<sup>4</sup>

Infine il Consiglio europeo pone l'attenzione sulle seguenti materie: salute e sicurezza dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; pari opportunità tra uomini e donne in materia professionale, infatti fra le cd. clausole sociali (artt. 117-122) solo la parità retributiva uomo-donna diviene, grazie alla Corte di giustizia, il primo "cavallo di troia" di un'effettiva tutela del lavoro. Non a caso la Corte di giustizia sancisce (sent. 8.4.1976, Defrenne c. Sabena, causa C-43/75, in Racc., 1976, 455) che «il principio della parità di retribuzione è uno dei principi fondamentali della comunità» e che «l'art. 119 può essere applicato direttamente e può quindi attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare»<sup>5</sup>; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; miglioramento delle conoscenze, scambi di informazione e promozione di approcci innovativi in materia di lotta contro l'esclusione sociale. In particolare su: sicurezza sociale dei lavoratori; tutela dei lavoratori in caso di licenziamento; rappresentanza e difesa collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro; accordi contrattuali come salari e dei diritti di associazione, di sciopero e di serrata; condizioni di occupazione dei migranti da Paesi terzi alla

---

<sup>4</sup>La politica sociale nell'Unione Europea

<sup>5</sup>Ennio Triggiani, Treccani 2014

Comunità in soggiorno regolare; contributi finanziari che mirano alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro; lotta contro discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le credenze, un handicap, l'età o l'orientamento sessuale.

Promuovere l'inclusione sociale costituisce un altro obiettivo fondamentale da perseguire nell'ambito delle politiche sociali: la nuova strategia per l'occupazione contribuirà in questo senso con una riforma del sistema di protezione sociale per migliorare l'occupabilità delle persone. Secondo il Trattato di Amsterdam, l'Unione deve lottare contro l'esclusione attraverso incentivi e azioni volte alla creazione di una società più inclusiva che dovranno coinvolgere tutti i soggetti pertinenti, soprattutto a livello locale.

I sistemi di protezione sociale degli Stati membri rappresentano ormai più del 28% del Pil complessivo dell'Unione Europea, benché questa percentuale vari tra gli Stati membri (dal 16% della Grecia al 35% della Finlandia).

### CAP.3 “IL WELFARE STATE”

Il termine **welfare state** indica «un tipo di stato che si fa carico del benessere dei suoi cittadini, perseguendo l’obiettivo di garantire loro gli standard minimi di vita rispetto al reddito, all’alimentazione, alla salute, all’abitazione, all’educazione ecc., nonché di tutelare, legalmente ed economicamente, i momenti critici della vita umana, quali: infanzia, maternità e vecchiaia >> (Volontè, Lunghi, Magatti e Mora. (2008)p.426).

Le prime leggi sulla previdenza e assistenza pubblica, in particolare per i lavoratori, furono emanate fra il 1883 e il 1889 in Germania da Otto von Bismarck. Egli istituì delle assicurazioni sociali obbligatorie, cioè l’obbligo da parte del lavoratore e per l’imprenditore di versare allo stato una quota del salario in cambio di indennizzi monetari (come ad esempio le pensioni) per prevenire disagi in caso di eventi critici, quali malattia, vecchiaia, infortunio sul lavoro, disoccupazione.

Il cancelliere tedesco dunque modifica il concetto di Stato: per la prima volta si intende quest’ultimo come attore garante di benessere economico e sanitario dei propri cittadini.

Tradizionalmente si fa coincidere la nascita del welfare state con l’affermazione delle tesi del rapporto Beveridge pubblicate a Londra il 1 dicembre 1942.

L’economista liberale inglese propone un piano per un servizio nazionale gratuito; un servizio pensionistico; sussidi all’infanzia; pone, poi, l’attenzione al lavoro e al raggiungimento della piena occupazione.

Dunque gli obiettivi del welfare sono:

- Assicurare una vita dignitosa a tutti i cittadini;
- Garantire l’accesso ai servizi.

Gli strumenti che adotta sono:

- <<Erogazione dei servizi ed
- offrire risorse monetarie in particolare nelle fasi di non occupazione o di incapacità lavorativa.>> (Carlo Borzaga e Luca Fazzi 2006).

Secondo il sociologo svedese Gosta Esping- Andersen esistono tre modelli di welfare state, ad ognuno dei quali è attribuibile una delle istituzioni per la protezione e riproduzione sociale: mercato, famiglia, stato e terzo settore. Grazie ad esse prendono corpo le tre modalità di distribuzione delle risorse economiche all’interno della società, rispettivamente, scambio, reciprocità e redistribuzione.

Il mercato è, infatti, il luogo istituzionale in cui beni e servizi vengono scambiati grazie all'intermediazione del denaro. La famiglia è il luogo istituzionale in cui beni e servizi vengono reciprocamente offerti in un contesto di relazione affettive. Lo stato è il soggetto istituzionale che ha il compito di ridistribuire le ricchezze tra i cittadini.

- <<Il *regime liberale* è caratterizzato dalla predominanza del mercato. È diffuso nei paesi anglosassoni, in cui il soddisfacimento dei più importanti bisogni sociali è completamente a carico dell'individuo, che inserito nel mercato (prima fra tutti quello del lavoro) vi trova le risorse necessarie per la propria riproduzione e per il proprio benessere. Dunque la funzione dello stato è residuale: interviene solo nelle situazioni di bisogno estremo o di effettiva povertà, si attiva solo per offrire assistenza sociale d'emergenza nei casi concreti di indigenza o emarginazione insostenibile. Questo sistema ha il vantaggio di mantenere bassa la pressione fiscale sui cittadini, poiché lo stato non necessita di enormi somme per l'organizzazione dei servizi che eroga. Essa ha però lo svantaggio di non operare una redistribuzione diffusa delle risorse nella società, e quindi di non contribuire all'eliminazione della povertà e dell'emarginazione.
- Il *regime conservatore* è caratterizzato dalla centralità della famiglia. È tipico dell'Europa continentale (Germania, Francia, Austria e Svizzera) e meridionale (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), il cui sistema è fondato sulla tutela della famiglia, considerata come la principale istituzione responsabile dei compiti di riproduzione sociale e di protezione degli individui. Il mercato è visto come strumentalmente incapace di raggiungere un'equa distribuzione di beni e di servizi e di garantire a tutti condizioni di vita e di benessere dignitose. Lo stato ha un ruolo redistributivo, il quale interviene solo quando la famiglia diviene incapace di provvedere pienamente alle necessità dei propri membri. Esso è sostenuto da una pressione fiscale abbastanza significativa, ma non eccessiva, tuttavia ha lo svantaggio di funzionare solo dove i legami familiari sono molto forti. Inoltre la peculiarità che caratterizza questi paesi è l'influenza della cultura cattolica e di una tradizione familistica, in cui, in particolare la donna, provvede al benessere dei membri, privando quest'ultima alla partecipazione al mercato del lavoro.
- Il *regime socialdemocratico* è caratterizzato dalla prevalenza dello stato, tipico dei paesi scandinavi. Il tipo di copertura offerti dallo stato sono totali, e sono tali da permettere a ogni cittadino di mantenere un livello di vita socialmente accettabile a prescindere dal suo rendimento sul mercato e dal suo inserimento in una famiglia. Esso ha lo svantaggio di avere una pressione fiscale elevata, tuttavia è compensata dall'alta qualità ed efficienza dei servizi

offerti e dalla consistenza delle erogazioni in danaro.>>( Volontè, Lunghi, Magatti e Mora. (2008)pp.428-430)

Il fine fondamentale delle politiche sociali è garantire e <<promuovere la coesione sociale, ovvero l'inclusione di tutti i cittadini in uno standard comune di risorse e opportunità. Le politiche sociali possono essere caratterizzate attraverso tre nozioni fondamentali: benessere, rischio e bisogno. Il benessere dei cittadini è il fine a cui tendono, il rischio e il bisogno sono i problemi a cui devono far fronte. Gli strumenti di cui si serve lo Stato sono le risorse connesse al mercato, alla famiglia e alle associazioni intermedie (per esempio il volontariato). Questi quattro soggetti concorrono al benessere dei cittadini e offrono protezione sociale rispetto a rischi e bisogni; le relazioni formali e informali tra questi quattro soggetti costituiscono il «regime di welfare» e lo Stato svolge tra essi un ruolo predominante in quanto contenitore e regolatore di tutti i processi. >>( C. Borzaga e L. Fazzi. 2006)

In generale, il Welfare state, si occupa di tre questioni: la previdenza sociale, l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria.

### **Previdenza sociale:**

Essa consiste in una serie di misure volte a prevenire condizioni di bisogno di soggetti esposti ed economicamente indifesi in quanto totalmente dipendenti dal lavoro quotidiano; è riservato alle classi lavoratrici, le quali fruiscono di determinate prestazioni al fine di riparare le conseguenze dannose derivate da alcuni eventi previsti ed individuati dal legislatore.

I rischi assicurati sono rappresentati dagli infortuni del lavoro e malattie professionali, dall'invalidità o inabilità al lavoro, dalla tubercolosi, dalla disoccupazione involontaria e dalla vecchiaia; è evidente che le assicurazioni sociali, essendo dirette alla copertura di determinati rischi e solo di questi, forniscono le prestazioni economiche e sanitarie quando il rischio si è realizzato, ossia quando il soggetto diventa malato, infortunato, invalido o disoccupato, perciò l'intervento ha il carattere riparatore di un danno in atto, ma è privo di una reale efficacia preventiva del danno stesso.

Il finanziamento delle prestazioni previdenziali è basato su un fondo alimentato dai contributi assicurativi versati in parte dal soggetto assicurato ed in parte dal datore di lavoro (salario previdenziale o differito) eventualmente integrati dallo Stato.

La previdenza sociale è realizzata mediante le assicurazioni sociali INAIL ed INPS, che non perseguono scopi di lucro; l'assicurazione ha un carattere collettivo sia per la definizione dei rischi e delle prestazioni che per l'iscrizione dei soggetti protetti.

<<La garanzia della tutela dei rischi è data dalla obbligatorietà ed automaticità dell'assicurazione.

L'assicurazione è infatti obbligatoria in quanto le disposizioni legislative impongono l'iscrizione del lavoratore per il fatto stesso dell'instaurarsi del rapporto di lavoro, per cui la mancata iscrizione del lavoratore dipendente da parte del datore di lavoro realizza un fatto antiggiuridico sanzionabile.

L'automaticità dell'assicurazione realizza un dispositivo che garantisce le prestazioni assicurative anche nel caso in cui i contributi non siano stati versati, lasciando all'Ente assicuratore l'onere di acquisire la contribuzione assicurativa, senza che per questo vengano lasciati i lavoratori senza prestazioni assistenziali>>. <sup>6</sup>

Si possono distinguere tre modelli di previdenza:

- <<Nei regimi di Welfare conservatore l'accesso alla previdenza è subordinato alla partecipazione al mercato del lavoro. Infatti è il lavoratore che si autofinanzia le prestazioni previdenziali versando allo stato una quota del proprio salario.
- Nei regimi di Welfare liberale, al contrario, solo l'esclusione dal mercato del lavoro consente l'accesso ai sussidi dello stato, mentre la parte più rilevante della previdenza è affidata a forme di assistenza privata.
- Nei regimi di Welfare socialdemocratico viene garantita ai cittadini una copertura più generalizzata, per cui è il bisogno del singolo a trovare risposta da parte dello stato, indipendentemente dal fatto che egli sia un lavoratore regolare. Per esempio in Svezia e in Finlandia le indennità di malattia e di maternità vengono erogate a tutte le donne, prescindendo dal fatto che siano o non siano lavoratrici>>. (Volontè, Lunghi, Magatti e Mora. (2008)Pp.431-432).

L'Unione Europea ha ampliato il discorso della copertura previdenziale per i lavoratori che si trasferiscono in un altro stato membro dell'U E rispetto a quello di origine, emanando alcuni decreti: Il principio fondamentale sancito dal trattato di Roma è l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone tra gli Stati membri. Per conseguire questo obiettivo è necessario adottare misure di sicurezza sociale che permettano ai cittadini dell'UE che lavorano e risiedono in uno Stato membro che non sia il loro Stato di origine di non perdere la totalità o una parte dei loro diritti di sicurezza sociale.

Nel 1958 il Consiglio ha adottato due regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, che sono stati successivamente sostituiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71, integrato da un regolamento di applicazione (regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio). Sono coperti anche i cittadini di Islanda, Liechtenstein e Norvegia, in virtù dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), e i

---

<sup>6</sup>CONCETTI DI ASSISTENZA, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE.

cittadini della Svizzera, in virtù dell'accordo UE - Svizzera. Nel 2004 è stato adottato il regolamento (CE) n. 883/2004 (regolamento di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale), inteso a sostituire e ampliare il regolamento (CEE) n. 1408/71. L'atto è stato modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 e integrato dal regolamento (CE) n. 987/2009 (regolamento di applicazione), che mira a chiarire i diritti e gli obblighi dei vari soggetti interessati, stabilendo le misure necessarie affinché le persone coperte possano viaggiare, dimorare o risiedere in un altro Stato membro senza perdere il diritto alle prestazioni previdenziali. Il «pacchetto di modernizzazione del coordinamento» costituisce il pacchetto legislativo in vigore dal maggio 2010.

Dato che ogni Stato membro rimane libero di organizzare autonomamente il proprio regime di sicurezza sociale, il regolamento di coordinamento serve a stabilire da quale regime (di quale paese) debba essere coperto un cittadino dell'UE quando vi sono due o più paesi interessati. In generale la copertura previdenziale è fornita dal paese di impiego o, in assenza di un impiego, dal paese di residenza.<< Il regolamento di coordinamento ha così sostituito tutti gli accordi preesistenti fra gli Stati membri in materia di sicurezza sociale aventi lo stesso campo di applicazione. Esso poggia su quattro principi fondamentali, illustrati di seguito (gli articoli citati si riferiscono al regolamento di coordinamento):

#### 1. Parità di trattamento (articoli 4 e 5)

I lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi originari di altri Stati membri hanno gli stessi diritti e doveri dei cittadini dello Stato di accoglienza. Il diritto alla parità di trattamento si applica incondizionatamente a qualsiasi lavoratore subordinato o lavoratore autonomo di un altro Stato membro che abbia soggiornato nello Stato di accoglienza per un certo periodo di tempo. Inoltre, se in virtù della legislazione dello Stato membro competente sono attribuiti effetti giuridici al verificarsi di taluni fatti (ad esempio, aver contratto matrimonio) o avvenimenti (ad esempio, aver avuto un incidente) oppure al beneficio di prestazioni di sicurezza sociale, detto Stato membro tiene conto di fatti o avvenimenti analoghi oppure di prestazioni equivalenti verificatisi in un altro Stato membro come se si fossero verificati nel proprio territorio nazionale.

#### 2. Cumulo dei periodi (articolo 6)

Questo principio assicura che i periodi di assicurazione, lavoro o residenza precedentemente trascorsi in altri paesi, siano tenuti in considerazione ai fini del calcolo delle prestazioni da corrispondere ai lavoratori. Si applica laddove, ad esempio, una legislazione nazionale preveda l'obbligo per un lavoratore di essere stato assicurato o impiegato per un certo periodo prima di poter beneficiare di certe prestazioni sociali. Per effetto del principio del cumulo dei periodi, lo Stato membro competente, nel decidere se un lavoratore soddisfa i requisiti relativi alla durata del periodo di assicurazione o di

impiego, deve tener conto dei periodi di assicurazione e di impiego completati ai sensi della legislazione di un altro Stato membro.

### 3. Principio di un'unica legge applicabile

Il principio in questione mira a evitare che un soggetto tragga indebitamente vantaggio dal diritto alla libera circolazione. Ciascun beneficiario è soggetto alla legislazione di un singolo Stato membro e versa i contributi unicamente nel medesimo paese (articolo 11, paragrafo 1). Il fatto di versare contributi a regimi di sicurezza sociale obbligatori di due o più Stati membri durante lo stesso periodo di assicurazione non conferisce alcun diritto a beneficiare di diverse prestazioni dello stesso genere (articolo 10).

### 4. Esportabilità (articolo 7)

Secondo questo principio, le prestazioni sociali possono essere versate nell'intero territorio dell'Unione ed è fatto divieto agli Stati membri di riservare il pagamento delle prestazioni ai soli soggetti residenti nel paese. Non si applica tuttavia a tutte le prestazioni sociali; per i sussidi di disoccupazione, ad esempio, sono previste disposizioni particolari. In sintesi se si ha diritto ad una prestazione in denaro da un paese, in genere la si riceve anche se si vive in un altro paese.>><sup>7</sup>

### **Assistenza sociale:**

<<consiste in un insieme di interventi di sostegno e di prevenzione volti ad assistere i cittadini che si trovano in situazioni di povertà, di emarginazione o di devianza. Essa mira a soccorrere le fasce più deboli della società e ad arginare alcuni problemi che minano l'ordine sociale, quali la droga o la criminalità facendo ricorso non a strumenti di controllo sociale, a sanzioni, ma ad interventi volti ad eliminare le cause di devianza come la povertà, l'ignoranza, i difetti di socializzazione.

L'assistenza sociale funziona attraverso la creazione di una rete di servizi alla persona, come ad esempio, il consultorio familiare, centri ricreativi per minori, centri riabilitativi per i malati mentali, le comunità terapeutiche per i tossicodipendenti.

Inoltre svolge azioni di prevenzione, soprattutto tramite strumenti di comunicazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, come per esempio le campagne informative sui rischi connessi al consumo di alcool ecc.

---

<sup>7</sup>Copertura previdenziale negli altri Stati membri dell'UE

Nei regimi di welfare liberale lo stato interviene in maniera molto marginale, offrendo sussidi finanziari a chi dimostra di trovarsi in condizioni di estremo disagio come i poveri e gli homeless.

Nei regimi di welfare socialdemocratico viene garantita una copertura molto più ampia sia attraverso una rete di servizi, sia con trasferimenti monetari più consistenti e diffusi, come ad esempio un reddito minimo per tutti.

I regimi di welfare conservatore tendono ad avvicinarsi al modello socialdemocratico disponendo però di una rete di servizi meno diffusa e meno efficiente>>. (Volontè, Lunghi, Magatti, Mora.(2008) p.432)

### **Assistenza sanitaria:**

<<Consiste nella realizzazione e nel finanziamento di strutture ospedaliere e nell'erogazione di prestazioni finalizzate a curare e a prevenire le malattie. Il modo in cui l'assistenza sanitaria è stata realizzata non è uguale ovunque, paesi come la Gran Bretagna, l'Italia, l'Irlanda e i paesi scandinavi hanno creato un servizio nazionale gratuito, riconoscendo uguali diritti di cura a tutti i cittadini. Nei paesi dell'Europa continentale il sistema sanitario, invece, è stato costruito su base mutualistica: le cure non sono gratuite, tuttavia i lavoratori sono obbligati ad assicurarsi presso una mutua, così le cure mediche ed ospedaliere non sono mai a carico del singolo individuo. Lo stato interviene solo nei confronti di chi non può accedere al sistema di mutue perché escluso dal mondo del lavoro. Negli Stati Uniti esiste un regime essenzialmente privatistico: l'assistenza sanitaria non è fornita gratuitamente dallo stato e sono previsti solo dei programmi minimi di copertura sanitaria gratuita per gli anziani e per i poveri.>> ( Ivi, pp. 432-433)

## CAP.4 “INTERVENTI SOCIALI DELL’ UE”

Una delle tappe fondamentali dell’Unione Europea, grazie al suo sostegno agli Stati membri nella lotta contro la povertà, l'esclusione sociale e la discriminazione, è quella di rafforzare il carattere inclusivo e la coesione della società europea e di far sì che tutti i cittadini abbiano parità di accesso alle opportunità e alle risorse disponibili.

Come previsto dall'articolo 160 TFUE, nel 2000 è stato istituito un comitato per la protezione sociale al fine di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e con la Commissione.

La strategia di Lisbona, lanciata nel 2000, ha posto in essere un meccanismo di monitoraggio e coordinamento consistente nella fissazione di obiettivi, nella misurazione della povertà sulla base di una serie di indicatori e parametri di riferimento, in orientamenti all'indirizzo degli Stati membri e in piani d'azione nazionali contro la povertà. Il metodo aperto di coordinamento è stato inoltre applicato in parallelo ad altri settori della protezione sociale.

Di fronte all'aumento del numero di persone esposte al rischio di povertà in Europa a causa della crisi, nel 2013 la Commissione ha adottato due ulteriori iniziative: la Commissione esorta gli Stati membri a dare la priorità agli investimenti sociali a favore delle persone e in particolare a favore dell'infanzia al fine di spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale; Inoltre, essa ha proposto di potenziare la dimensione sociale dell'unione economica e monetaria, dove l' elemento fondamentale in proposito è il quadro di valutazione degli indicatori sociali, uno strumento analitico per individuare le situazioni all'interno dell'UE che richiedono un monitoraggio più accurato, che comprende cinque indicatori chiave: disoccupazione, disoccupazione giovanile e tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione, reddito disponibile delle famiglie, tasso di persone a rischio di povertà e disparità di reddito.

Sul piano nazionale italiano, in linea con gli interventi sociali dell’Unione Europea, nasce la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” n. 328 dell’8 novembre 2000. Essa è la legge per l’assistenza, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscono un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà. Gli obiettivi di tale legge sono la qualità della vita, la previdenza, la riduzione e l’eliminazione delle disabilità, il disagio personale e familiare e il diritto alle prestazioni.

Attraverso essa viene istituito un fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali, aggregando e ampliando i finanziamenti settoriali esistenti e destinandoli alla programmazione regionale e degli enti.

Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, i profughi e gli apolidi, ai quali sono garantite le misure di prima assistenza.

La legge 328 intende superare il concetto assistenzialistico dell'intervento sociale, in quanto considera il cittadino non come passivo fruitore, ma come soggetto attivo e in quanto tale portatore di diritti, a cui devono essere destinati interventi mirati alla rimozione di situazioni di disagio psico-sociale e di marginalità.

Sono previsti progetti individuali per persone disabili, famiglie e anziani non autosufficienti come valutazione diagnostico-funzionale; prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio Sanitario Nazionale; servizi alla persona con riferimento al recupero e all'integrazione sociale; misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

Inoltre essa prevede l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e paternità responsabile, da realizzare in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio-educativi della prima infanzia. La legge sottolinea che la realizzazione dei servizi sociali affinché possa avvenire in maniera unitaria e integrata, con gli enti locali, le regioni e lo Stato. Deve collaborare anche il Terzo settore, cioè il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati, nell'erogazione dei servizi sociali, come l'Onlus, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, fondazioni.

## CONCLUSIONI

È importante il ruolo delle politiche pubbliche nella realizzazione di una società fondata sulla solidarietà, sull'uguaglianza e su un elevato livello di qualità della vita e di salute. Esse possono incrementare l'occupazione, promuovere la redistribuzione del reddito, alleviare la povertà e lottare contro la discriminazione e la disuguaglianza.

Occorrerà innanzitutto modernizzare e migliorare la protezione sociale perché sia in grado di fronteggiare meglio i bisogni esistenti e di rispondere alle nuove esigenze, come la creazione di maggior occupazione e l'adattamento dei sistemi alle conseguenze dell'invecchiamento demografico.

Bisogna anche cercare di migliorare il processo di integrazione europea in termini di giustizia e libertà, due valori democratici essenziali, favorendo nuove forme di gestione, rafforzando il dialogo sociale così come il partenariato e il dialogo civile, sia a livello di elaborazione che a livello di attuazione della politica sociale europea.

## **BIBLIOGRAFIA**

Borzaga C., Fazzi L. (2006) *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli.

Volontè P., Mora E., Lunghi C., Magatti M. (2008) *Sociologia concetti. Metodi, temi di scienze sociali*, Einaudi scuola.

Brancati A., Pagliarani T., (2007) *Il nuovo dialogo con la storia*, La Nuova Italia.