



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

**Scuola Dottorale di Ateneo**

**Graduate School**

**Dottorato di ricerca**

**in DIRITTO EUROPEO DEI CONTRATTI CIVILI, COMMERCIALI E DEL  
LAVORO**

**Ciclo XXIV**

**Anno di discussione 2013**

***Titolo*            *SISTEMI LOCALI DI WELFARE STATE***

***Sottotitolo*    *ESPERIENZE A CONFRONTO***

**Tesi di Dottorato        di NEST ZEFI,                                matricola 955737**

**Coordinatore del Dottorato**

**Tutore del Dottorando**

**Prof. CARMELITA CAMARDI**

**Prof. ADALBERTO PERULLI**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>Capitolo Primo. I Sistemi di Welfare State nei Paesi dell'Unione Europea</b>	
1. Cenni storici	9
2. Modello socialdemocratico (o scandinavo)	16
3. Modello corporativo (o continentale)	21
4. Modello anglosassone	27
5. Modello mediterraneo	31
<b>Capitolo Secondo. Excursus Storico sul Welfare Albanese</b>	
1. La Dinamica Sociale Postcomunista	34
3. Le politiche Attive e Passive del Lavoro	47
4. I Servizi Sociali e Sistema Previdenziale	56
<b>Capitolo Terzo. L'Identità Precaria del Welfare Albanese</b>	
1. Welfare tra collettivizzazione ed economia di mercato	69
2. Le Imprese Piramidali; surrogato provvisorio di Welfare State	81
3. Il Ricorso al Voucher	88
4. Il Workfare albanese; risposta alle migrazioni interne	91

## **Capitolo Quarto: Welfare, Riforme e Povertà**

1. Gli Approcci teorici all'analisi del welfare state	96
2. L'Albania: Transizione tra crescita economica e nuova povertà	99
3. Le Riforme radicali: la shock-therapy (1992-1995)	101
4. La 'Stabilizzazione' (1995-1999)	103
5. L'Attuale fase di preparazione all'ingresso nell'UE	106
6. Forme e dinamiche dell'esclusione sociale	108
7. Lavoro e occupazione	110
8. Infanzia a rischio	113
9. Disuguaglianza regionale	117
10. Una duplice transizione?	119

## **Capitolo Quinto. La Governance del welfare a Scutari**

1. Prospettive di rimodellamento dell'architettura istituzionale	123
2. I Piani di zona; nuovo strumento di programmazione	131
3. L'Ufficio Sociale: Obiettivi, Funzioni e Organizzazione	136
4. Il Ruolo degli enti locali e di altri soggetti	141

<b>CONCLUSIONE</b>	<b>145</b>
--------------------	------------

<b>BIBLOGRAFIA</b>	<b>149</b>
--------------------	------------

<b>ABSTRACT</b>	<b>150</b>
-----------------	------------

<b>RINGRAZIAMENTI</b>	<b>159</b>
-----------------------	------------

## Introduzione

Il termine welfare state (o più semplicemente welfare) significa letteralmente “Stato del benessere” ed indica, fra l’altro, l’insieme dei servizi indispensabili alla vita della società (ad esempio la sanità, l’assistenza sociale, le politiche del lavoro, ecc.) che uno Stato garantisce a tutti i suoi membri perché, se fossero lasciati al mercato, risulterebbero inaccessibili a un’ampia fascia di cittadini meno abbienti. Nel tentativo di individuare una definizione scientificamente accettabile, ritengo di aderire a quanto proposto da Maurizio Ferrera (1993), il quale rielaborando una definizione proposta nel 1988 da Jens Alber, giunge a questa conclusione: *“il welfare state è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l’altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria”*.

Nel primo capitolo partendo dalla ratio comparativa del presente lavoro mi accingo a ripercorrere attraverso una breve descrizione analitica dei sistemi europei di protezione sociale. Essi presentano specificità e peculiarità nella definizione delle proprie politiche sociali, riflesso delle diverse esperienze storiche, politiche ed economiche. Sulla base della ormai affermata ripartizione tra i quattro modelli di stato sociale, mi preme sintetizzare i tratti caratteristici di ciascun sistema e offrire una presa in esame degli interventi di riforma più rilevanti intrapresi negli ultimi anni per permettere ai sistemi di welfare state europei di far fronte alle nuove sfide poste dai mutamenti demografici ed economici.

Il secondo capitolo, insieme ai successivi e che rappresenta l'oggetto principale del mio lavoro di ricerca, si prefigge l'obiettivo di analizzare gli aspetti centrali del faticoso processo di consolidamento democratico albanese caratterizzato dalla lunga transizione politica economica e sociale. In questa ricerca ho dovuto scontare una serie di difficoltà oggettive in termini di ricognizione delle fonti documentarie e adagiandomi sulla massima di "fare della necessità virtù" ho consultato la raffazzonata letteratura albanese di carattere storiografico caratterizzata da disorganiche notizie in merito nonché la documentazione con i testi legislativi.

Nel presente capitolo ho fatto ampio ricorso ad una metodologia di ricostituzione storica per descrivere la trasformazione e lo sviluppo del welfare in Albania e delle istituzioni preposte alle politiche sociali durante il passaggio dal socialismo verso la democrazia cosiddetta liberale.

Nel terzo capitolo si mette l'accento sulle lacerazioni che ha comportato in ambito sociale nei paesi ex comunisti e soprattutto in Albania, l'esperienza traumatica del ritorno al mercato e alla democrazia.

Il rilancio dell'economia, dopo lunghi anni del sistema centralizzato, è stato pagato con rilevanti tagli alla spesa sociale, oltre che con significativi incrementi del carico fiscale e del debito pubblico. Pochi hanno guadagnato dalla trasformazione dei regimi collettivisti in economie di mercato. Tra questi, ad approfittarne sicuramente i settori più spregiudicati delle vecchie nomenklature che si sono improvvisati imprenditori senza scrupoli o, più accortamente, beneficiari senza rischio alcuno delle generose concessioni statali e delle rendite accordate dai nuovi autocrati.

Sperimentando con l'acutezza dei sensi e maggiore consapevolezza nel corso degli ultimi quattro anni, in pianta stabile in Albania, sono stato testimone di come l'aggressione al bene pubblico dai nuovi "sciacalli" del capitalismo in salsa albanese, abbia provocato una crescita spaventosa di nuove povertà; per questo mi sono proposto di indagare attraverso un repentino excursus storico il passaggio dalla fase di collettivizzazione forzata in quella della libertà caotica senza rispetto delle regole. Va detto che durante la collettivizzazione forzata esisteva una forma implicita di welfare state poiché era garantita dalla mancanza di disoccupazione per legge nell'economia centralizzata comunista e un sistema sanitario in cui era garantito gratuitamente l'accesso a tutti.

Con la dissoluzione dell'Ideologia comunista e l'avviamento dell'Albania alla democrazia e al sistema del libero mercato si aprono scenari nuovi e la crisi economica partorisce reazioni caotiche che portano perfino a considerare le rendite provvisorie del sistema delle truffe finanziarie come una sorta di mite welfare state informale.

Un altro aspetto di cui si parla in questo capitolo è il tentativo di adottare in largo stile una sorta di meccanismo che rientra nel sistema dei voucher per trattare diverse categorie e situazioni come quella delle persone estremamente povere, gli ex detenuti politici a titolo di compensazione, la vendita delle proprietà statali nell'ambito delle aste di privatizzazione etc.

Il capitolo quarto ha lo scopo di sostanziarsi di una riflessione che spazia dai processi di esclusione sociale, all'analisi delle nuove disuguaglianze con particolare riferimento alla nuova regolamentazione del lavoro, della disoccupazione, della condizione dell'infanzia e problematiche simili.

Tutto ciò sarà condotto tenendo presente una prospettiva che si salda con una riflessione metodologica, per cui la società albanese deve essere interpretata come uno spazio sociale dinamico e interagente con la realtà europea in cui si articolano, s'integrano e si sovrappongono dimensioni e tendenze che travalicano la dimensione nazionale del welfare state. In questa prospettiva, saranno oggetti di una specifica analisi gli specifici sforzi di inventarsi un modello sociale agganciato a quello in processo di ristrutturazione europeo.

Il sistema universalista che garantisce il massimo grado di protezione sociale ed uguaglianza, palesa oggi nuove criticità, in particolare per quanto riguarda la sua capacità di tenuta in un contesto di globalizzazione crescente. Il modello albanese, che si definisce come un modello ancora in costruzione, si caratterizza per uno sviluppo contrastante tra slanci universalisti e derive liberiste (c.d. "catching up model"), aprendo su peculiari specificità sociali che assumono una particolare rilevanza nella definizione dei nuovi spazi della disuguaglianza e dell'esclusione attuale. Tale articolazione permette di sviluppare una riflessione critica proprio sui limiti o meglio sull'inadeguatezza delle classificazioni comparative tradizionali e sulla necessità di elaborare una nuova metodologia (strumentale quanto interpretativa) del cambiamento in atto nella realtà sociale europea come processo che può essere colto solo nel divenire delle sue plurali dimensioni costitutive.

L'ultimo capitolo costituisce un tentativo di analizzare e riflettere su un caso pratico o meglio dire un cantiere aperto che mira a implementare un progetto welfare nella Regione di Scutari secondo gli schemi più in voga applicati in alcune Regioni dei paesi dell'Unione Europea.

Il processo di localizzazione dei diritti sociali è senza dubbio favorito e rafforzato dalla tendenza al decentramento amministrativo che caratterizza l'ultimo decennio in Albania avviato con la promulgazione della Costituzione del 1998 e la ratifica della Carta Delle Autonomie Locali del Consiglio dell'Europa. L'integrazione dei livelli amministrativi e dei diversi attori del welfare diviene dunque una priorità, spingendo al centro della riforma la base territoriale delle competenze e delle policies, in un rapporto integrato verso il basso (le reti della governance territoriale) e altresì in senso verticale nei rapporti tra i livelli amministrativi, viziati spesso in Albania di sovrapposizioni e scarsa capacità di coordinamento. Tale riorganizzazione su base territoriale delle competenze amministrative in materia di politiche sociali e occupazionali ha avviato un processo di rescaling che rimodula i rapporti tra i livelli europei, nazionale, regionale, municipale, e tende a realizzarsi.

L'indagine si è svolta con un approccio metodologico di tipo qualitativo, e si è avvalsa sia di un'analisi di desk della normativa, della documentazione disponibile con riferimento alla Regione di Scutari, sia di un'analisi di field, con interviste in profondità e raccolta dati realizzate direttamente sul campo. Al tal fine sono stati coinvolti e intervistati assessori, funzionari, responsabili amministrativi ed esponenti del terzo settore. Estendo a loro tutti, il ringraziamento per la disponibilità a fornirmi informazioni sulle complesse dinamiche di strutturazione e implementazione del welfare nella Regione di Scutari.



## 1. Cenni Storici

Dalle loro origini, più di un secolo fa, gli istituti del welfare state hanno dato un importante contributo alla modernizzazione della società europea, stabilizzando l'economia di mercato e consolidando le istituzioni democratiche. Sebbene anche in precedenza fossero presenti forme d'intervento pubblico con le stesse finalità, esiste una stretta correlazione tra lo sviluppo dei programmi di protezione sociale e l'avvento della rivoluzione industriale: la tutela dei bisogni coperti dai sistemi di welfare è sorta, in genere, come risposta alle sfide dell'era industriale, per iniziativa dei lavoratori e delle loro organizzazioni. Inizialmente, le tutele erano principalmente di tipo categoriale, garantiscono solamente ai lavoratori dipendenti; tuttavia, nella prima metà del Novecento, nelle socialdemocrazie scandinave, le forme di assicurazione sociale sono state estese a tutta la popolazione, dando origine a un sistema di prestazioni a carattere universale. Nel secondo dopoguerra, in tutti i paesi europei si è verificata un'intensa espansione delle spese sociali; in Italia questo processo è avvenuto con un lieve ritardo, solo verso la metà degli anni '60, in corrispondenza di una fase di accelerato sviluppo economico<sup>1</sup>. I sistemi europei di protezione sociale presentano caratteristiche diverse, che riflettono i legami esistenti tra le modalità di sviluppo degli istituti e le esperienze storiche, politiche ed economiche dei singoli paesi. I vari sistemi differiscono tra loro principalmente rispetto alla dimensione e alla composizione della spesa pubblica, agli aspetti istituzionali, ai tipi di prestazioni erogate e ai meccanismi di finanziamento previsti; conseguentemente, le politiche sociali possono essere classificate sulla base degli strumenti utilizzati (trasferimenti in denaro o erogazione di servizi), delle regole di accesso (con accertamento, o

---

<sup>1</sup> Ferrera, Maurizio, *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino 1998; pp. 30-33

meno, delle condizioni di bisogno), delle modalità di finanziamento adottate (attraverso la fiscalità generale o tramite contributi sociali) e degli assetti organizzativo-gestionali. Secondo queste categorizzazioni è possibile identificare alcune linee comuni di evoluzione dei sistemi di sicurezza sociale e individuare alcune macro-aree relativamente omogenee<sup>2</sup>.

La letteratura di social policy distingue quattro modelli di stato sociale: il modello socialdemocratico (o scandinavo), il modello liberale (o anglosassone), il modello corporativo (o continentale) e il modello mediterraneo.

Il primo modello, che caratterizza i paesi scandinavi (Finlandia, Danimarca e Svezia) e l'Olanda (il cui sistema di welfare ha però delle specificità assimilabili anche al modello continentale), presenta i livelli più alti di spesa per la protezione sociale (circa un terzo del PIL), considerata un diritto di cittadinanza; le prestazioni, che garantiscono una copertura universale, consiste in benefici in somma fissa, erogati automaticamente al verificarsi dei vari rischi<sup>3</sup>. In aggiunta a questa base di tutela universalistica, i lavoratori occupati ricevono prestazioni integrative, tramite schemi professionali obbligatori molto inclusivi. Le prestazioni assicurative contro la disoccupazione e le politiche attive sul mercato del lavoro rivestono un ruolo essenziale. La principale forma di finanziamento della sicurezza sociale è rappresentata dal gettito fiscale, sebbene siano stati compiuti, dalla metà degli anni '90, alcuni passi per estendere il ruolo dei contributi sociali obbligatori.

---

<sup>2</sup> Ibidem, pp.80

<sup>3</sup> Il welfare state viene generalmente identificato con l'insieme delle spese destinate alla previdenza, alla sanità, agli ammortizzatori sociali, all'assistenza, all'istruzione e alle politiche per la casa. Si tratta della parte più consistente della spesa pubblica, volta a soddisfare un'ampia gamma di bisogni fondamentali.

Il modello liberale (proprio di Irlanda e Regno Unito), legato alla tradizione beveridgiana, ha come obiettivo prioritario la riduzione della diffusione delle povertà estreme e dei fenomeni di emarginazione sociale; pertanto, il sistema è caratterizzato dalla presenza di rilevanti programmi di assistenza sociale e di sussidi, la cui erogazione è tuttavia subordinata alla verifica delle condizioni di bisogno (means testing). Un ruolo importante è svolto dalle politiche attive del lavoro e da schemi che condizionano l'accesso ai benefici al possesso di un'occupazione regolare. Le modalità di finanziamento sono miste, in quanto, mentre la sanità è interamente fiscalizzata, le prestazioni in denaro sono generalmente finanziate tramite i contributi sociali.

Il terzo raggruppamento comprende i paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo): questo modello risente ancora dell'originaria ispirazione bismarckiana, che prevede uno stretto collegamento tra le prestazioni sociali e la posizione lavorativa degli individui, ed è centrato sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie dai rischi d'invalidità, malattia, disoccupazione e vecchiaia. In questi paesi, che dedicano alle spese sociali circa il 27-30% del PIL, tendono a prevalere programmi molto frammentati e diversificati per categorie, spesso più generosi verso i dipendenti pubblici, finanziati, prevalentemente, tramite contributi sociali, distinti per i vari istituti di spesa. Infine, i paesi dell'Europa meridionale, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, presentano sistemi sociali di introduzione relativamente recente, caratterizzati da livelli più bassi di spesa (circa un quarto del PIL). Il modello mediterraneo di stato sociale può essere considerato come una variante di quello continentale corporativo, presentando sistemi di garanzia del reddito d'impronta bismarckiana, altamente frammentati per categorie occupazionali, in cui è ancora

più accentuato il ruolo di ammortizzatore sociale assegnato alla famiglia. A differenza dei sistemi dell'Europa continentale, tuttavia, nei paesi mediterranei manca un'articolata rete di protezione minima di base, sebbene, di recente, alcuni paesi abbiano cercato di porre rimedio a quest'anomalia, attraverso l'introduzione di schemi di reddito garantito (in Spagna, Portogallo e, a livello sperimentale, in Italia). Continuano ad essere poco sviluppati anche i programmi di assistenza sociale e le politiche attive del mercato del lavoro. I vari paesi europei presentano, quindi, peculiarità e specificità nella definizione e organizzazione delle rispettive politiche sociali, che riflettono i valori culturali e solidaristici dominanti in ciascun sistema. La mancanza di omogeneità tra i vari stati sociali è stata riconosciuta anche dalla Commissione europea, che ha evitato di imporre processi forzati di armonizzazione, 3 introducendo un "metodo di coordinamento aperto"<sup>4</sup>, delineato attraverso i successivi Consigli di Lisbona, Feira e Nizza, al fine di rafforzare l'integrazione e la coesione europea. In particolare, nel marzo del 2000, il Consiglio europeo di Lisbona<sup>5</sup> ha riconosciuto il ruolo che il modello sociale europeo deve svolgere, per sostenere e promuovere la transizione verso la nuova economia dell'informazione. Tuttavia, è stata anche evidenziata la necessità di prevedere un ripensamento delle tradizionali strutture di protezione sociale, per assicurare la loro sostenibilità finanziaria di lungo periodo, per promuovere l'inclusione sociale e le pari opportunità tra i generi, per garantire servizi sanitari di standard qualitativamente elevato<sup>4</sup>.

Il metodo di coordinamento aperto, concepito contestualmente alla Strategia europea per l'occupazione, è stato applicato, successivamente al vertice di

---

<sup>4</sup> Bertola G., T. Boeri e G. Nicoletti, "Protezione sociale, occupazione e integrazione europea", Bologna 2001, Il Mulino. pp. 17-20

Lisbona, a vari settori di politica sociale, come la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e la riforma dei sistemi pensionistici. Riguardo al comparto previdenziale, l'introduzione del metodo di coordinamento aperto è stata realizzata dai Consigli di Stoccolma, Göteborg e, soprattutto, Laeken. Più precisamente, Il Consiglio di Göteborg (del giugno 2001) ha approvato i tre principi di massima, dettagliati poi in undici obiettivi comuni, volti a garantire la sostenibilità di lungo termine dei sistemi pensionistici:

- Adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, in grado di garantire un reddito sufficiente a prevenire efficacemente la povertà e l'emarginazione sociale tra gli anziani;
- Sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali;
- Flessibilità e capacità di rispondere alle nuove sfide sociali.

Sulla base delle relazioni strategiche presentate dai singoli Stati membri e volte ad illustrare le politiche nazionali intraprese al fine di conseguire gli obiettivi comuni, il Consiglio europeo di Bruxelles, a marzo 2003, ha adottato la relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili<sup>6</sup>, in cui si suggeriscono le principali direzioni di riforma, al fine di salvaguardare la capacità dei sistemi di soddisfare gli obiettivi sociali, rispettando al contempo i vincoli di sostenibilità finanziaria di lungo periodo.

Dalla fine degli anni '80, i sistemi di welfare europei sono stati oggetto di critiche, tendenti a rilevare la necessità di riforme, al fine di ridefinirne gli ambiti di applicazione e di garantirne la sostenibilità finanziaria di lungo periodo; in molti paesi europei si è diffusa l'opinione secondo cui il welfare state, a causa degli effetti disincentivanti dei suoi istituti e del prelievo fiscale necessario al suo

finanziamento, sia da ritenere uno dei principali responsabili dell'insoddisfacente crescita economica, rispetto alla corrispondente performance statunitense.

In effetti, negli ultimi anni, gli stati sociali europei sono stati soggetti a pressioni di vario tipo, che hanno determinato, da un lato, un crescente scollamento tra i nuovi bisogni/rischi che richiedono protezione e le tutele garantite dai programmi esistenti e, dall'altro, una lievitazione dei costi di finanziamento dei programmi di spesa. Una delle principali sfide che i sistemi di welfare si è trovati ad affrontare è rappresentata dai mutamenti demografici: l'invecchiamento della popolazione, conseguente sia al calo della natalità sia all'allungamento della speranza di vita, ha causato un'espansione della domanda di prestazioni in campo previdenziale, sanitario e dei servizi sociali. Questo fenomeno, sommandosi alla contemporanea diminuzione del numero di soggetti attivi sul mercato del lavoro, ha accresciuto la pressione finanziaria sui sistemi pensionistici e sanitari. Accanto all'evoluzione demografica, anche le trasformazioni dei rapporti familiari e la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro hanno dato origine a nuove esigenze di protezione, com'è testimoniato dalla crescente domanda, in tutti i sistemi di protezione sociale, di servizi di assistenza e di cura per i figli, i disabili e gli anziani. Inoltre, il venir meno della solidità dell'istituto familiare, molto meno stabile e protettivo rispetto al passato, la diffusione di famiglie monoparentali o con un solo componente, spesso anziano, costituisce una nuova fonte di rischio sociale, particolarmente avvertito nei paesi dell'Europa meridionale, in cui l'efficacia redistributive delle politiche sociali è sempre stata profondamente legata alle consuetudini di redistribuzione intrafamiliare<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Saraceno, C. "Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia", Bologna, il Mulino 2003 pp.55

Un'altra sfida alle istituzioni del welfare è stata posta dai processi di ristrutturazione dei modi di produzione e dall'evoluzione dell'organizzazione economica delle società europee, a seguito delle dinamiche di globalizzazione, innovazione tecnologica e terziarizzazione dei mercati del lavoro. Le modifiche nelle strutture occupazionali, indotte dalla crisi del modello fordista (caratterizzato da posti di lavoro stabili e garantiti, con contratti a tempo indeterminato) e dalla creazione di forme di occupazione atipiche e flessibili (lavoro temporaneo, interinale o a tempo parziale), oltre alla preoccupante impennata dei tassi di disoccupazione, particolarmente in alcune regioni europee e tra alcune categorie, hanno determinato la necessità di prevedere forme di tutela individuale diverse rispetto a quelle dominanti in passato. Accanto alla domanda di prestazioni di sostegno del reddito, si è diffusa l'esigenza di provvedere a forme di protezione dai rischi connessi ai nuovi modi di occupazione flessibile, sostenendo e migliorando le possibilità di occupazione, soprattutto dei segmenti più deboli e dequalificati della popolazione.

## **2. Il Modello Socialdemocratico (o Scandinavo)**

Il modello scandinavo di protezione sociale garantisce un'ampia copertura dei rischi cui la popolazione può essere soggetta e, l'accesso alle prestazioni, concepite come un diritto di cittadinanza, spesso è condizionato solo alla residenza nel paese. Nei sistemi di sicurezza sociale dei paesi inclusi in questo gruppo, un ruolo importante è svolto dai trasferimenti d'assistenza, finanziati attraverso la fiscalità generale: i welfare states scandinavi si distinguono per l'utilizzo di forme di sostegno al reddito di tipo universale e per la presenza di un sistema molto sviluppato di servizi all'infanzia, ai disabili e agli anziani bisognosi. La garanzia di un'ampia rete di sostegno del reddito, e la presenza di una vasta gamma di servizi di cura alle famiglie permette di mobilitare i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro, come le donne, i genitori soli con figli piccoli, i lavoratori anziani e gli individui con qualche forma d'invalidità. Conseguentemente, il sistema scandinavo si rivela particolarmente efficace nell'azione di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, riuscendo a minimizzare contemporaneamente la povertà tra gli anziani e i minori (in questo uguagliati, in ambito europeo, solo dal Belgio). In Finlandia, in particolare, l'estesa disponibilità di sussidi e di servizi di cura all'infanzia permette di conciliare lo svolgimento di un'attività lavorativa e l'assunzione delle responsabilità familiari; non è un caso, forse, che la Finlandia presenti uno dei tassi di fertilità più alti dell'Unione europea, pari a 1,73 figli per donna nel 2000, rispetto ad una media europea di 1,48, accanto ad un tasso di occupazione femminile del 65,4% nel 2001 (rispetto al 54,9% dell'Unione nel suo complesso).

In tutti i paesi dell'area scandinava, l'assistenza di base è un diritto soggettivo di ciascun individuo e svolge la funzione di rete di protezione sociale di ultima istanza, garantita ai soggetti temporaneamente privi dei mezzi economici sufficienti a far fronte alle necessità primarie; tutti i residenti in condizioni di bisogno e con un reddito al di sotto della soglia di sussistenza hanno diritto a ricevere un sostegno. In generale, gli strumenti di sostegno al reddito sono complementari e non influenzano il diritto ad accedere alle altre prestazioni sociali, confermando il carattere ampio e sostantivo del sistema di protezione sociale nordico. Mentre in Danimarca il sussidio di reddito minimo è sottoposto a prelievo fiscale, in Finlandia e in Svezia è esente da tassazione<sup>6</sup>.

Dal 1993, la Danimarca ha riorientato il proprio sistema di tutela della disoccupazione, accentuando il peso delle misure attive, prevedendo il diritto/dovere per i beneficiari di partecipare a corsi di formazione o d'istruzione e di seguire dei piani di inserimento lavorativo. 14 In Svezia e in Finlandia, le indennità di disoccupazione sono composte di un ammontare minimo, concesso in base alla residenza dei destinatari, e da una parte integrativa, commisurata alla precedente vita retributiva. In particolare, in Finlandia, il Labour Market Support copre i disoccupati che hanno già esaurito il periodo massimo di godimento dell'indennità o che non soddisfano le condizioni richieste per l'accesso alle prestazioni; i trasferimenti di questo programma possono, però, essere versati anche ai datori di lavoro sotto forma di sussidi finalizzati all'inserimento lavorativo dei disoccupati. Nei Paesi Bassi, l'assicurazione contro la disoccupazione comprende tre tipi d'indennità: una a breve termine, una legata alla storia

---

<sup>6</sup> Merrien Francois-Xavier "L'Etat-Providence" Paris 1997 pp.42-45.

retributiva dell'assistito e un'indennità specifica per i lavoratori più anziani, ma ancora non in età pensionabile.

Nei paesi scandinavi, anche i sistemi pensionistici si fondano sul principio della cittadinanza, che garantisce il diritto ad una prestazione minima universale, condizionata al numero di anni di residenza nel paese.

Il principale pilastro del sistema pensionistico danese è costituito da uno schema obbligatorio per i trasferimenti di vecchiaia, universale, basato sulla residenza, di natura non contributiva, ma finanziato tramite la fiscalità generale; alla prestazione hanno accesso tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni, che abbiano risieduto almeno 40 anni nel paese. Il sussidio, indicizzato all'andamento dei salari e sottoposto a tassazione, è composto da un ammontare di base, concesso a tutti, e da un'integrazione income tested: il valore netto del beneficio complessivo è pari al 47% della retribuzione media netta di un lavoratore. Adesso, la pensione base è percepita dal 99% dei residenti che hanno raggiunto l'età pensionabile (di cui il 64% percepisce anche l'integrazione sottoposta ad accertamento). Accanto a questo esistono alcuni schemi di tipo occupazionale, a capitalizzazione e a contribuzione definita, basati su accordi collettivi definiti a livello di settore: questi programmi, che presentano caratteri solidaristici molto forti (fornendo, tra l'altro, assicurazione contro il rischio d'invalidità), sono stati sviluppati fin dagli anni '80 e, al momento, si estendono a oltre l'80% della forza lavoro occupata. Durante gli anni '90, sono state promosse alcune riforme allo scopo di promuovere l'occupazione, fornendo incentivi al lavoro, in particolare ai lavoratori più anziani. A tal fine, nel 2001, sono stati resi meno attraenti i programmi di pensionamento anticipato, sia imponendo obblighi di

contribuzione, sia, al contrario, concedendo esenzioni fiscali a chi sceglie di ritardare il ritiro anticipato. Per quanto riguarda lo schema delle pensioni di invalidità, inoltre, sono state rinforzate le misure volte alla riabilitazione, incoraggiando le persone a rimanere sul mercato del lavoro.

Anche in Finlandia, il sistema previdenziale prevede uno schema pensionistico nazionale di base, in cui, però, l'ammontare delle prestazioni, concesse a tutti i residenti da almeno 40 anni, tende a ridursi al crescere degli altri redditi da trasferimenti previdenziali. Accanto a questo, è previsto uno schema assicurativo, in cui le pensioni, collegate alle retribuzioni percepite, sono erogate a tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi, senza limiti di reddito: l'ammontare delle quindici prestazioni è calcolato sulla base dei redditi medi degli ultimi dieci anni (ma sarà basato sull'intera vita lavorativa dal 2005).

Negli anni '90 sono stati realizzati numerosi interventi rivolti, tra l'altro, ad allineare l'entità delle prestazioni nel settore pubblico a quelle del settore privato e ad accrescere i limiti di età per l'accesso al pensionamento anticipato. Nel 2001 è stato presentato un altro pacchetto di riforme, il cui scopo principale è di scoraggiare i ritiri anticipati dal lavoro: le misure più rilevanti riguardano l'introduzione di un pensionamento flessibile tra i sessantadue e i sessantotto anni, con un maggior accumulo di diritti pensionistici negli ultimi anni di attività, un aumento, da 56 a 58 anni, del limite di età per accedere alla pensione part-time, l'abolizione graduale dello schema di pensioni di disoccupazione (dal 2009 al 2014) e dello schema di pensionamento anticipato per i disabili, dal 2003.

Il sistema pensionistico svedese, riformato nel 1999, si articola secondo due schemi: il primo, correlato alle retribuzioni percepite durante la vita lavorativa, è a

contribuzione definita e finanziato con un tasso di contribuzione (che si prevede di mantenere costante) pari al 18,5% dei redditi pensionabili. Di questa percentuale, il 16% è utilizzato per il finanziamento pay-as-you-go, mentre i 2,5 punti percentuali rimanenti sono investiti in fondi scelti dall'assicurato; al momento del pensionamento, il capitale accumulato in tal modo è convertito in trasferimenti commisurati all'aspettativa di vita dei beneficiari.

Il secondo schema fornisce una pensione minima agli ultrasessantacinquenni, con 40 anni di residenza in Svezia, ed è finanziato tramite l'imposizione generale. Per il 2003 è stata prevista l'introduzione di nuove forme di sostegno al reddito, means tested, per gli anziani che non possono accedere alla garanzia pensionistica (soprattutto immigrati). Anche il sistema previdenziale dei Paesi Bassi prevede un'erogazione di base, flat-rate, per tutti i residenti sopra i sessantacinque anni; l'ammontare della pensione di base è sufficiente a impedire il rischio di povertà tra le persone più anziane. In aggiunta, gli schemi pensionistici occupazionali, a capitalizzazione e a prestazione definita, sono più sviluppati che in qualsiasi altro paese dell'Unione ed assicurano una copertura obbligatoria ad almeno il 91% della popolazione occupata<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Borgetto Michel, Lafore Robert "La Republique Sociale. Paris 2000. Pp.60-66.

### **3. Il Modello Corporativo (o Continentale)**

Il Modello corporativo è caratterizzato da un'elevata frammentazione dei programmi di spesa, che spesso hanno una natura categoriale e sono distinti per lavoratori dipendenti, autonomi e inattivi. Nei paesi che rientrano in questo gruppo, il sistema sanitario copre tutti gli individui che possiedono un impiego retribuito, oltre ad altre categorie assimilate (tra cui i pensionati, i disoccupati, i disabili). Generalmente, tutti i lavoratori dipendenti sono assicurati contro il rischio di disoccupazione; in Lussemburgo, questa tutela è estesa anche ai lavoratori autonomi, mentre in Belgio possono ricevere l'indennità di disoccupazione anche i giovani disoccupati, dopo aver partecipato a programmi di formazione.

Lo stretto legame tra la posizione lavorativa degli individui e il diritto ad accedere alle prestazioni sociali fa sì che questo modello di welfare sia in grado di offrire una protezione sostanzialmente inadeguata a chi ha una debole connessione con il mercato del lavoro; la mancanza di meccanismi che consentano, soprattutto alle donne, di conciliare lavoro e responsabilità di cura familiare ha prodotto la coesistenza di bassi tassi di occupazione femminile e di fertilità. In tutti i paesi dell'Europa continentale sono previsti degli istituti di ultima istanza, diretti ad assicurare un reddito minimo contro il rischio della povertà estrema. In particolare, la Germania prevede due tipi di programmi assistenziali di reddito minimo: l'Arbeitslosenhilfe, un intervento categoriale a favore dei disoccupati, sottoposto alla prova dei mezzi economici, e il Sozialhilfe, un trasferimento non categoriale nazionale. Il Sozialhilfe, che costituisce il principale strumento di assistenza finanziaria di base, è destinato a persone i cui mezzi economici non

consentono di raggiungere uno standard minimo accettabile, con lo scopo di favorirne il reinserimento nella vita sociale e lavorativa e l'affrancamento dagli schemi d'assistenza pubblici. I programmi d'assistenza, che tradizionalmente hanno svolto un ruolo residuale nel sistema di welfare state tedesco, fornendo sussidi e misure di accompagnamento solo in casi di estrema necessità, sono divenuti un importante strumento di sostegno al reddito, in seguito all'aggravarsi dei fenomeni di disoccupazione che hanno interessato il paese nell'ultimo decennio. La spesa per l'esclusione sociale tedesca ha continuato ad aumentare fino alla metà degli anni novanta (2,3% della spesa totale dal 1995 al 1997), per poi iniziare a diminuire, essendo pari all'1,9% nel 2000. In Francia, accanto agli interventi categoriali di minimo vitale, rivolti a disoccupati (l'Allocation de Solidarité Spécifique e l'Allocation d'Insertion), vedove e disabili con un'insufficiente carriera contributiva, dal 1988 è stato introdotto un nuovo schema non categoriale, il Revenu Minimum d'Insertion, commisurato alle disponibilità economiche dei beneficiari e condizionato alla disponibilità a svolgere attività lavorative o di formazione. Per quanto riguarda i trasferimenti per quiescenza, le pensioni di vecchiaia sono generalmente correlate alle retribuzioni e al numero di anni assicurati.

Più in dettaglio, in Belgio il sistema previdenziale è suddiviso in uno schema generale obbligatorio, a ripartizione, che copre tutti i lavoratori del settore privato (quasi il 70% dei pensionati riceve le prestazioni da questo istituto), uno schema per i lavoratori autonomi e uno per i dipendenti pubblici. Nel primo schema, l'ammontare delle prestazioni è calcolato sulla base dell'intera vita contributiva del lavoratore (fino a quarantacinque anni di contribuzione); il coefficiente di calcolo della pensione (uguale per uomini e donne) è applicato sui

redditi percepiti durante tutta la carriera lavorativa. Nello schema relativo ai dipendenti pubblici, invece, le prestazioni sono calcolate sulla base del reddito medio percepito negli ultimi 5 anni. E' previsto il pensionamento anticipato da sessanta anni, a condizione che il beneficiario abbia accumulato trentacinque anni di contribuzione (condizione richiesta dal 2005). 17 Accanto al sistema pubblico, esistono fondi pensionistici aziendali, di natura volontaria, organizzati in piena autonomia dai datori di lavoro, accanto ad altre forme di risparmio pensionistico e assicurazioni sulla vita, stimolate attraverso la concessione di sgravi fiscali. Circa il 90% dei pensionati ha accesso almeno al minimo pensionistico. Le persone più anziane (sopra i sessantadue anni, o i 65 dal 2009) che presentano un reddito insufficiente sono tutelate da uno schema di natura assistenziale, means tested, il GRAPA (Garantie de Ressources aux Personnes Agées), riformato nel 2001.

Lo schema pensionistico pubblico tedesco, a ripartizione, copre circa l'82% dei lavoratori tedeschi; il tasso di contribuzione è versato in quote uguali da datori e occupati e l'ammontare contributivo finanzia il 63% della spesa previdenziale, mentre il restante 37% è coperto con fondi pubblici. Le pensioni dei dipendenti pubblici sono, invece, finanziate direttamente dal bilancio pubblico.

Nel 2001 è stata varata un'importante riforma del sistema previdenziale, preceduta da una riforma delle pensioni d'invalidità con consistenti tagli alle prestazioni, con la finalità di contenere la dinamica della spesa pensionistica. La riduzione delle prestazioni previdenziali è dovuta principalmente all'introduzione di una nuova formula di calcolo, diretta a ridurre il cosiddetto livello pensionistico standard dello schema pubblico, dal 70 al 67-68% entro il 2030, e alla modifica del criterio di indicizzazione delle pensioni, non più legate all'inflazione, ma

all'incremento della media dei salari lordi. Inoltre, il tasso di contribuzione è stato portato al 20% fino al 2020 e al 22% fino al 2030. La diminuzione del ruolo assegnato al primo pilastro del sistema previdenziale è compensata dal forte impulso dato allo sviluppo del secondo e terzo pilastro, realizzato principalmente attraverso la concessione di cospicue deduzioni fiscali. In aggiunta, è stata facilitata l'istituzione di fondi di previdenza integrativa aziendale e sono stati incentivati i contratti previdenziali privati, offerti dal settore finanziario. In Francia, il sistema previdenziale si basa su schemi retributivi obbligatori, che rappresentano il 98% della spesa pensionistica complessiva e che sono finanziati sia tramite contributi sociali, sia tramite la fiscalità generale. Tali schemi si differenziano secondo il settore di attività dei beneficiari: per quanto riguarda le prestazioni a favore dei lavoratori del comparto privato, pari al 63% della spesa totale, accanto ad uno schema generale che presenta forti caratteri solidaristici, sono previste forme pensionistiche integrative, obbligatorie.

Le prestazioni previdenziali dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e di imprese statali, generalmente più generose di quelle del settore privato, rientrano in schemi speciali e costituiscono il 28% della spesa pensionistica totale. Dopo l'importante riforma realizzata nel 1993 (riforma Simone Veil), a luglio del 2003 è stata approvata una nuova modifica del sistema pensionistico francese, il cui principale obiettivo è il bilanciamento del debito previdenziale, adattando il livello delle prestazioni a quello dei contributi versati e cercando, contemporaneamente, di garantire il potere d'acquisto dei lavoratori in quiescenza, attraverso l'incentivazione al prolungamento dell'attività lavorativa. Al fine di rendere più stabile il rapporto tra i contributi versati e le prestazioni attese, infatti, la riforma punta ad aumentare progressivamente il numero di anni di contribuzione richiesti

per ottenere la pensione piena (40 anni entro il 2008, 41 anni a partire dal 2012, per arrivare a 41 anni e tre trimestri entro il 2020). Oltre all'estensione della vita lavorativa, da realizzare attraverso incentivi e disincentivi di natura economica, le innovazioni salienti riguardano il perseguimento di una maggiore uniformità nei trattamenti delle varie categorie, attraverso l'eliminazione di alcune delle clausole di favore di cui godono i dipendenti pubblici, e gli incentivi all'utilizzo di schemi integrativi di risparmio previdenziale. Infine, in Austria, il sistema pensionistico pubblico consiste in uno schema generale per i lavoratori del settore privato e in schemi speciali per gli autonomi e i dipendenti pubblici; nel 2001, quasi il 95% della popolazione attiva rientrava in questi programmi assicurativi obbligatori.

A giugno 2003 è stata approvata la legge di riforma del sistema pensionistico, che rivede la disciplina preesistente, principalmente attraverso l'abolizione di tutte le forme di prepensionamento e la modifica del sistema di calcolo delle prestazioni. Prima della riforma, tre diverse forme di prepensionamento (pensione anticipata per lunga assicurazione, pensione anticipata per disoccupazione, pensione parziale anticipata) consentivano di anticipare il ritiro dal lavoro, fissato ufficialmente a sessantacinque anni per gli uomini e sessanta per le donne, rispettivamente a 61,5 anni per gli uomini e 56,5 anni per le donne; in seguito all'aumento sproporzionato della spesa previdenziale registrato negli ultimi anni a causa del massiccio ricorso a queste forme di prepensionamento, la riforma prevede che tra la fine del 2003 e il 2014 (2017 per le donne) siano aboliti tutti gli schemi di ritiro anticipato. Le principali innovazioni nel sistema di calcolo delle pensioni riguardano l'allungamento del periodo di riferimento per la determinazione della base di calcolo (che passa dai quindici ai quarant'anni di

migliore retribuzione), la riduzione del tasso di rendimento annuo (dal 2 all'1,78%) e l'aumento della percentuale di penalizzazione in caso di prepensionamento.

## 4. Il Modello Anglosassone

Il sistema di protezione sociale anglosassone è formato da uno schema di previdenza sociale (contributivo), da programmi di assistenza sociale (non contributivi), da child benefits universali e in-work benefits. In particolare, il consistente ruolo svolto dagli in-work benefits, ossia sussidi monetari o deduzioni fiscali che possono essere parzialmente goduti anche alla presenza di un lavoro remunerato, costituisce una peculiarità della sicurezza sociale anglosassone rispetto agli altri modelli europei. Lo scopo principale degli in-work benefits è di supportare gli individui nel periodo anni); inoltre, prevedeva un aumento del periodo retributivo su cui era calcolata la prestazione, indicizzata all'evoluzione dei prezzi, dai 10 ai 25 anni di miglior retribuzione. 19 di transizione dalla disoccupazione all'impiego, incentivando anche l'accettazione di lavori a tempo parziale o temporanei, evitando, nello stesso tempo, di dare origine a trappole della povertà o della disoccupazione. In Irlanda, per esempio, il disoccupato che intraprende un'attività lavorativa può continuare a richiedere i benefici (come il Back to Work Allowance e il Back to Education Allowance) per diversi mesi dopo l'avvio del lavoro.

Nell'ambito delle politiche assistenziali inglesi, un ruolo importante è ricoperto dai trasferimenti alle famiglie, i cui programmi più rilevanti, fino a tutto il 2002, erano il Working Families Tax Credit, il Disabled Person's Tax Credit e il Child Benefit. Il Working Families Tax Credit, che dal 1999 ha sostituito il precedente Family Credit, è rivolto a sostenere il reddito delle famiglie di lavoratori poveri con figli, senza, tuttavia, disincentivarne la partecipazione al mercato del lavoro, essendo disegnato in modo da assicurare che il reddito familiare disponibile, al

netto del sussidio, sia crescente all'aumentare del reddito lordo percepito. Il Disabled Person's Tax Credit è un programma analogo al precedente, indirizzato però ai genitori di bambini disabili. Il Child Benefit, infine, è un trasferimento universale, destinato ai responsabili del mantenimento di un bambino: l'ammontare del sussidio, di natura non contributiva e non soggetto a tassazione personale, non è correlato né al reddito familiare, né all'età dei figli. In seguito al Tax Credits Act del 2002, è stato varato un progetto di riforma radicale degli interventi a sostegno delle responsabilità familiari, in base al quale gli interventi previsti dai programmi Working Families Tax Credit, Income Support e Children's Tax Credit saranno unificati in un unico sistema di supporto finanziario, denominato Integrated Child Credit (ICC). Il nuovo credito di imposta, che entrerà in vigore nel biennio 2003-2004, è destinato a tutte le famiglie con figli, indipendentemente dal fatto che i genitori svolgano un'attività lavorativa, e consiste di una componente destinata alla famiglia in quanto tale, di una componente aggiuntiva per ciascun figlio a carico e di un'integrazione addizionale per i bambini minori di 1 anno e per quelli con qualche forma di invalidità. Le prestazioni, che si riducono progressivamente al crescere del reddito percepito, sono cumulabili con il Child Benefit, che rimane in vigore. Con questa riforma, il governo inglese si propone di razionalizzare il sistema dei trasferimenti alle famiglie, garantendo un supporto finanziario più efficace ai minorenni che vivono in famiglie a basso reddito<sup>16</sup>, mantenendo, nello stesso tempo, gli incentivi al lavoro che caratterizzavano gli interventi precedenti. In entrambi i paesi, il piano pensionistico copre principalmente i lavoratori dipendenti, però, mentre in Irlanda le prestazioni sono di tipo flat-rate, in Inghilterra, accanto a queste, esistono anche trasferimenti correlati alle retribuzioni (il Second State Pension,

che, nell'aprile 2002, ha sostituito il precedente State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS, introdotto nel 1979). In Inghilterra, l'età pensionabile ora è di sessantacinque anni per gli uomini e sessanta per le donne, limite che sarà portato a sessantacinque anni per entrambi entro il 2020; il diritto alla pensione, che richiede 44 anni di 20 contribuzione (39 per le donne), non può essere goduto prima di aver raggiunto i limiti di età, anche se può essere ritardato, ottenendo in cambio prestazioni più generose. Una caratteristica peculiare della previdenza inglese è rappresentata dalla possibilità di rinunciare alla componente earningsrelated della prestazione e di optare per schemi pensionistici alternativi, di tipo occupazionale o privato, nel caso in cui questi siano in grado di assicurare benefici pari o superiori; attualmente, circa il 60% dei lavoratori rientra in schemi di questo tipo. I programmi pensionistici occupazionali, in genere del tipo a prestazione definita (sebbene sia in atto una tendenza a favore di sistemi a contribuzione definita), forniscono prestazioni commisurate al numero di anni di servizio e all'entità dell'ultimo stipendio. A partire da aprile 2003, il reddito minimo garantito (Minimum Income Guarantee), la prestazione non contributiva rivolta a individui poveri ultrasessantenni, è stato sostituito dal Pension Credit, di importo superiore.

In Irlanda, accanto al sistema delle pensioni pubblico, il governo sta incoraggiando lo sviluppo di schemi occupazionali e privati attraverso la concessione di un trattamento fiscale agevolato dei contributi e dei rendimenti associati ai relativi investimenti. Inoltre, una quota rilevante di spesa è dedicata alla fornitura di benefici non monetari, sottoposti ad accertamento dei mezzi economici, a chi ha raggiunto limiti di età prestabiliti (in genere settanta anni), come, ad esempio,

cure mediche gratuite, deduzioni per canoni telefonici o televisivi, per spese in energia elettrica, carburanti, ecc<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Il Regno Unito presenta uno dei tassi di povertà tra i minori più alti nell'Unione Europea (cfr., tra gli altri, Bradbury et al. [1999]).

## 5. Il Modello Mediterraneo

I sistemi di welfare state nei paesi mediterranei sono caratterizzati da una generalizzata frammentazione, minore solo in Portogallo, e dalla posizione di relativo privilegio accordato ai lavoratori dipendenti. Tra i caratteri che accomunano i sistemi con l'interno di questo raggruppamento, particolarmente rilevante è l'assenza di un'articolata rete di protezione minima di base, non categoriale, erogata e gestita a livello di governo centrale, che possa fungere da strumento di sostegno di ultima istanza. Solo recentemente, si è cercato di ovviare a quest'anomalia con l'introduzione di schemi di reddito minimo garantito, come in Portogallo, dove il Rendimento Minimo Garantito è stato introdotto come programma pilota nel 1996 ed esteso al resto del paese nell'anno seguente, e in Italia, con la sperimentazione, dal 1999 e limitatamente ad alcuni comuni, del Reddito Minimo d'Inserimento. In Spagna.

Nonostante il potenziamento delle politiche d'assistenza realizzato nell'ultimo ventennio, i programmi appaiono ancora molto categoriali; gli stessi schemi di reddito garantito, introdotti nel 1989 su base regionale, assicurano una copertura della popolazione differenziata a livello locale e sostanzialmente poco efficace a far fronte alle condizioni di bisogno.

In Grecia è ancora assente una misura universale di contrasto della povertà. In generale, nei paesi dell'area mediterranea tutto il comparto d'assistenza appare poco sviluppato; in particolare, le politiche di sostegno ai carichi familiari, sia in natura, sia in moneta, evidenziano punti di debolezza. Una delle voci più rilevanti è costituita dagli assegni al nucleo familiare, il cui importo, correlato negativamente al reddito del percettore (in Spagna è prevista una soglia di

esenzione, al di sopra della quale l'assegno non viene erogato), dipende positivamente dal numero dei figli a carico; il Portogallo è l'unico paese in cui gli assegni familiari, sebbene di modesta entità, hanno un carattere universale.

Tutti i paesi, tra il 1978 e il 1985, hanno istituito dei sistemi sanitari nazionali universali, in cui spesso la fornitura dei servizi è realizzata attraverso una combinazione di offerta pubblica e privata. I sussidi per malattia e invalidità, che comportano livelli di spesa molto inferiori alla media europea, sono sottoposti a severi controlli per verificare l'effettivo diritto alle prestazioni; nel primo caso, al fine di evitare richieste fraudolente, molto diffuse soprattutto in Italia e Spagna, è richiesta la presentazione di un certificato medico che attesti la reale impossibilità al lavoro, mentre, per quanto riguarda le indennità d'invalidità, la Grecia, nel 1998, ha introdotto una soglia reddituale, riesaminando tutti i casi di disabilità.

Scarsamente tutelato nei paesi dell'Europa meridionale, è anche il rischio di disoccupazione: in mancanza di programmi ad hoc, spesso sono impiegate altre forme d'intervento non specifiche, come i sussidi d'invalidità, e, inoltre, la copertura offerta dalle prestazioni riguarda solo particolari categorie di lavoratori. La conseguenza è che, spesso, non sono previste misure a favore di persone che non hanno mai svolto un'attività lavorativa regolare. I sistemi previdenziali all'interno di questo raggruppamento presentano alcune caratteristiche comuni: l'ammontare dei trasferimenti è basato sul salario percepito e dipende dal numero di anni di contribuzione, obbligatoria, mentre l'età pensionabile legale è fissata a 65 anni (5 anni in meno per le donne in Italia e Grecia). Più in dettaglio (tralasciando l'Italia, il cui sistema di protezione sociale sarà esaminato nell'ultimo paragrafo), il sistema delle pensioni portoghese prevede uno schema generale

obbligatorio per tutti i lavoratori dipendenti e autonomi, in cui le prestazioni sono calcolate sulla base del reddito medio percepito nei migliori dieci anni sugli ultimi quindici di vita lavorativa. Peculiare è che i contributi delle pensioni non sono separati dai contributi versati per gli altri programmi della sicurezza sociale: il tasso di contribuzione è pari al 34,75% dei redditi per i lavoratori dipendenti e varia tra il 25,4 e il 32% per gli autonomi.

In Spagna, il beneficio previdenziale è calcolato come una percentuale di una sorta di “pensione di base”, definita sull’ammontare contributivo versato durante i 15 anni lavorativi precedenti al momento del ritiro; la percentuale dipende dal numero di anni di contribuzione e dall’età di pensionamento, con la conseguenza che la pensione completa è ottenuta dopo 35 anni contributivi e all’età di 65 anni. Accanto al sistema pubblico esistono altre forme delle pensioni di tipo occupazionale, ma sono molto meno sviluppate rispetto a quelle che caratterizzano i modelli sociali precedenti.

Infine, in Grecia, il sistema previdenziale è molto frammentato e si articola in una pluralità di schemi delle pensioni, dispersi tra i vari settori industriali, in cui il livello delle prestazioni è molto variabile.

## **Capitolo Secondo. Excursus Storico sul Welfare Albanese**

### **1. La Dinamica Sociale Postcomunista**

La trasformazione del welfare dopo il crollo del sistema comunista nel 1990 in Albania, in primo luogo ha comportato la creazione d'istituzioni che nel sistema politico precedente avevano un assetto organizzativo accentrato tipico di uno Stato comunista.

L'avvio del paese alla democrazia comportò la promulgazione di una serie di leggi in tutti i settori compreso quelli riguardante le istituzioni sociali e previdenziali.

In seguito alla nuova legge in materia sociale, furono creati ex novo e trasformati diversi enti istituzionali nell'ambito della politica sociale; in particolare, nel 1993 fu fondato l'Istituto delle Assicurazioni Sociali (I.A.S), seguito da altri istituti, quale, il Servizio Sociale Statale (S.S.S) nel 1996 e il Servizio Nazionale dell'Impiego (S.N.I) nel 1998.

La presente legge nel regolare l'assetto organizzativo delle nuove istituzioni, prevede l'inserimento e la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali nell'organo decisionale che è il Consiglio tripartito (rappresentati dei datori di lavoro e dei sindacati), conferendo una dimensione democratica alla gestione interna degli istituti citati.

Nel corso degli anni intervengono varie modifiche organizzative sugli enti sociali; l'Istituto Statale Sociale (S.S.S) con l'approvazione della legge 9355/2005 si

trasforma un Agenzia Statale alle dipendenze del appena istituito Ministero di Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità.

Pur nella sua frammentarietà, la legislazione albanese che si stava affermando in materia sociale nella sua ratio, in quegli anni, s'ispira al principio di solidarietà generazionale, alla lotta contro la povertà, alla protezione delle fasce deboli con l'introduzione delle politiche passive del lavoro e il reinserimento lavorativo. Su questi punti fondamentali si basa la riforma del welfare in Albania la quale comunque deve scontare difficoltà di stampo strutturale in un paese in cui la transizione da una violenta collettivizzazione forzata alla de regolazione caotica delle ricette neoliberiste, è all'ordine del giorno.

Il processo di riforme istituzionali iniziato nel 1991 ha portato l'Albania ad affrontare una serie di ristrutturazioni verso la costruzione di uno Stato e società democratica e all'apertura del libero mercato; gli anni della transizione sono stati caratterizzati dalla forte instabilità di istituzioni che si sono rivelate incapaci di affrontare le nuove sfide.

La mancata definizione di adeguate politiche sociali e le limitate risorse economiche hanno fatto emergere una nuova massa di gruppi sociali a rischio di marginalizzazione e il sistema dei servizi sociali è ancora lungi dal garantire qualità e trasparenza tali da coprire il fabbisogno di una domanda crescente.

Un passaggio importante nella definizione di una maggiore chiarezza dei bisogni, dei gruppi vulnerabili e delle politiche a questi indirizzate, è stata l'approvazione da parte del governo albanese della "Strategia di inclusione sociale 2007-2013" (promulgata all'inizio del 2008), in cui vengono delineate le priorità, i mezzi e le risorse da impiegare per la riforma globale delle politiche sociali, considerate

come parte integrante di quel processo di adeguamento agli standard europei richiesti dall'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (2006).

Tale strategia si inquadra in una serie di riforme, sia di carattere economico che istituzionale, tra le quali ad esempio di cruciale importanza la riforma verso il decentramento amministrativo (iniziata fin dal 1990 e convogliata nella “Strategia per il decentramento e l'autonomia locali “ nel 2000-2002), che ha dato vita a nuove forme di organizzazione e all'avvio di sistemi di gestione e distribuzione più vicine ai cittadini.

E' così avvenuto il passaggio da un sistema altamente centralizzato con competenze esclusive in materia di pianificazione - tipico del regime comunista - a un progressivo e difficile trasferimento di poteri e responsabilità a unità amministrative inferiori (regioni, municipi e comuni). La prima normativa sulle funzioni e organizzazioni dei governi locali risale al 1992 ma si deve aspettare il 1998 affinché questa divenga legge (art.13 della nuova Costituzione 1998). Per la prima volta, i governi locali hanno una certa autonomia gestionale e finanziaria nonostante la pianificazione e la distribuzione del budget sia ancora prerogativa del governo centrale.

L'Albania è uno dei paesi con più bassi livelli di reddito in Europa e nei Balcani, presentando un reddito annuo procapite stimato in 2973 € per il 2011, che è comunque il 6% in più del 2008. Infatti, i tassi di crescita fin dagli anni '90 sono tra i più alti di tutte le economie in transizione, ma il paese nelle statistiche sulla povertà supera solo il Kosovo.

Tra le politiche delle istituzioni albanesi più rilevanti in materia di inclusione sociale bisogna ricordare il Programma di Assistenza Economica (Ndihma

Ekonomike), attivo fin dal 1993, totalmente finanziato dal bilancio dello Stato e la cui distribuzione è gestita a livello locale dai municipi (Bashkia) e dai comuni (Komuna).

Due sono gli obiettivi principali per cui vengono erogati contributi attraverso i centri dei Servizi Sociali dislocati sul territorio nazionale: da una parte il sostegno al reddito per le famiglie bisognose per garantire i requisiti del livello minimo di sussistenza; dall'altra assegni per l'invalidità (dalla nascita o acquisita) in seguito alla valutazione da parte di una commissione medica. Sono inoltre previsti dei rimborsi parziali delle bollette elettriche a famiglie particolarmente povere.

In seguito la legge 9355/2005 sull'Assistenza e i servizi sociali (Ligji per ndihmen dhe sherbimet shoqerore) hanno posto le basi per attuare una riforma dei servizi sociali in chiave di decentralizzazione e de-istituzionalizzazione, oltre ad allargare l'erogazione degli aiuti a nuove categorie svantaggiate.

La presente legge, riconosce un ruolo importante agli enti locali nella gestione operativa dei servizi sociali per i cittadini, diventando precursore di leggi che successivamente aumenteranno l'autonomia locali. I fondi per i servizi di cura e residenziali sono ancora limitati, andando a incidere sulla spesa per le prestazioni monetarie a beneficio degli invalidi civili.

La disabilità in Albania rappresenta ancora un problema di natura culturale, anche se alcuni passi avanti, sono stati fatti anche negli interventi. L'inquadramento dato dalla Strategia nazionale per la disabilità e dal Sistema di protezione sociale relativamente alle persone disabili (sia con invalidità dalla nascita che acquisita), ha subito notevoli sviluppi e cambiamenti negli anni della transizione.

Inizialmente, infatti, erano previsti dei contributi per le famiglie con persone disabili attraverso il capofamiglia; successivamente i benefici sono stati diretti alla persona disabile e attualmente sono previsti ulteriori aiuti economici per l'assistenza a domicilio nei casi in cui venga ritenuta necessaria dalla commissione medica. Negli ultimi anni c'è stato un incremento di diverse forme di associazionismo per la difesa dei diritti delle persone disabili, e residenze preposte alla loro cura e assistenza nelle principali città del paese.

Ciò nonostante, è ancora elevata l'incapacità di accogliere ed integrare persone disabili o affette da invalidità nel mercato del lavoro, mancano le strutture adeguate sia a livello organizzativo che nelle infrastrutture pubbliche e l'accessibilità in generale è una fortissima criticità.<sup>9</sup>

Gli anni novanta sono stati caratterizzati dalla crisi del welfare in Europa e giustamente gli studiosi definiscono questo decennio come il periodo di austerità, di rigidità e restrizione del welfare state in Europa Occidentale. L'invecchiamento della popolazione, il cambiamento del modello familiare, la crescita della presenza delle donne sul mercato del lavoro e il cambiamento dei valori e delle abitudini a riguardo della cura informale sono le nuove variabili che hanno modificato il sistema e le politiche del welfare. A differenza dell'occidente, la crisi dell'Europa dell'Est ha fatto sì che lo Stato non fosse in grado di garantire protezione ai propri cittadini.

Nei paesi dell'Europa dell'Est compresa l'Albania, ha prevalso inizialmente l'approccio fondamentalmente liberale e liberista; tale approccio, sosteneva la

---

<sup>9</sup> Si veda: Ligji I shërbimeve shoqërore dhe strategjia ndërsektoriale e shërbimeve sociale 207-2013. (Legge sui Servizi Sociali e Strategia intersettoriale sui Servizi sociali).

riduzione della protezione sociale che lo Stato continuava a offrire secondo lo schema precedente comunista in modo da sostituirlo con schemi di assicurazione privata o pubblica.

In effetti, si è assistito all'introduzione dei dispositivi di legge formalmente modellati sulla falsariga delle legislazioni sociali dell'Europa Occidentale.

Gli standard dei servizi sociali ricalcando la ratio del modello bismarckiano, introducono la divisione dei costi delle assicurazioni sociali tra i lavoratori e datori di lavoro. Al contrario durante il precedente sistema del welfare erano le imprese statali quelle che pagavano i contributi dei lavoratori.

Lo Stato nel nuovo e costituendo ordine capitalista dell'economia, non ha più un ruolo di comando ma s'inserisce in una nuova articolazione di compiti e responsabilità insieme a diversi attori sociali che esprimono una pluralità di interessi l'Albania si è pertanto allineata su questo modello come visto nelle pagine precedenti pur con la propria difficoltà dovuta alla specificità della transizione albanese.

L'Erosione del Sistema comunista nei Balcani ha colto la società impreparata a gestire i possibili conflitti socio-economici e la mediazione politica non si presentava all'altezza della nuova sfida. Oggi, il sistema democratico instaurato dopo il crollo del comunismo pur essendo più avanzato in termini politico-istituzionali, non è riuscito a mitigare i conflitti sociali i quali permangono e possono condizionare la fragilità delle stesse istituzioni politiche. La chiusura delle fabbriche e delle industrie ha generato conflitti sociali, come ad esempio le proteste violente dei lavoratori contro i fallimenti dichiarati dal governo. La ricomparsa del fenomeno della disoccupazione ha aumentato la soglia della

povertà e altri fenomeni sociali quali la prostituzione, la violenza all'interno della famiglia, il traffico delle donne, la bassa partecipazione al potere decisionale, l'immigrazione, la ripresa delle faide (gjakmarrje) tra i fis (le varie tribu) e la crescita della criminalità.

Durante l'era comunista, il forte controllo della vita pubblica da parte del regime ha comportato la trasformazione radicale delle strutture sociali ed economiche. I valori comunisti hanno determinato i cambiamenti sociali nei Balcani e in Albania in modo ancora più marcato, le trasformazioni hanno generato differenze e in vent'anni la società rurale è stata caratterizzata dall'insorgenza di problematiche di enorme complessità sociale. Il marxismo era stato inteso come una "scienza oggettiva", creando società senza classi e conflitti, applicando valori egualitari e l'emancipazione come diritto universale, il realismo socialista come l'arte della duplicazione della società "perfetta"<sup>10</sup>.

In seguito alla transizione dal comunismo alla democrazia e all'economia di mercato, il parlamento uscito dalle elezioni post-comuniste ha cominciato a modificare il sistema di welfare dall'universalismo onnicomprensivo di stampo comunista in politiche di occupazione e/o schemi di fondi occupazionali<sup>11</sup>.

Dal 1992 in Albania sono stati approvati numerose leggi che davano avvio al cambiamento attraverso la formazione di nuove istituzioni pubbliche e del welfare in linea con le esigenze dell'economia di mercato di stampo liberista<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Bianchini, Stefano, "Political Culture and democratization in the Balkans", in Pridham Geoffrey e Gallagher Tom, (eds.), *Experimenting With Democracy, Regime change in the Balkans*, Routledge, London, 1999, pp. 67-68.

<sup>11</sup> Dopo il 1992 in Albania sono stati approvati diverse leggi che davano l'inizio al cambiamento e la formazione delle istituzioni pubbliche dando l'avvio alla formazione del welfare basandosi nel economia di mercato liberista.

<sup>12</sup> Holmes, Leslie "Post-communism, un Introduction", Polity Press, Londra 1997, p. 241.

Il processo della transizione dal sistema comunista a quello liberista e pluralista, è stato accompagnato dai conflitti sociali e problemi socio-economici con forti cambiamenti strutturali, culturali e socio-economici

Sì e palesato una mancanza d'identificazione con lo Stato e ciò ha portato a una crisi istituzionale e alla debolezza dell'ente statale medesimo ad affrontare il processo della trasformazione della società.<sup>13</sup>.

La rottura con il passato e la fragilità dello Stato non solo hanno incentivato l'intervento degli attori stranieri ma anche il desiderio degli albanesi di essere europei; l'obiettivo dello stato era quello di raggiungere il loro traguardo per l'integrazione nelle istituzioni occidentali. I governi dei Balcani, hanno risposto positivamente all'intervento dell'Unione Europea e il processo della democratizzazione è stato sostenuto da attori privati. La nascita della società civile in Albania coincide con l'entrata delle prime organizzazioni non governative straniere per portare soccorso negli anni emergenziali 1991-1992. Le ONG straniere hanno promosso la creazione delle ONG locali arrivando nel 1995 fino a 500 organizzazioni non governative.

I primi donatori stranieri che hanno sostenuto lo sviluppo delle organizzazioni non profit locali sono stati le agenzie delle Nazioni Unite, il governo Danese, l'Agenzia Americana per lo Sviluppo Internazionale e lo stato norvegese, seguiti dal Dipartimento degli Affari Sociali Italiano e la Banca Mondiale dopo la crisi del

---

<sup>13</sup> Il processo della transizione è stato accompagnato con conflitti sociali e problemi socio-economici. I cambiamenti culturali, socio-economici e la mancanza di identificazione con lo stato ha portato ad una crisi istituzionale e la debolezza dello stato per affrontare il processo della trasformazione

1997. La legge del 1994 sulle organizzazioni non governative riconosce il ruolo dello stato per monitorare, sostenere e supervisionare l'operato delle Ong.<sup>14</sup>

L'applicazione del sistema di welfare mix in Albania ha preceduto il quadro legislativo che ha disciplinato questo tipo di sistema. Di fatto, fino a 2005 non esisteva una legislazione in merito, e tutte le esperienze di welfare mix sono state sperimentate da ONG e donatori stranieri. Il campo dei servizi sociali in Albania sviluppato dopo gli anni novanta ha visto svilupparsi delle politiche che hanno cercato di modificare l'assetto organizzativo del sistema dei servizi.

Notevole peso è stato giocato in questo campo dalle istituzioni private; organizzazioni non governative straniere religiose e non, locali e stranieri) si sono imposte oggi come una risorsa preziosa per una riorganizzazione generale e modernizzazione di queste politiche. La strategia dei servizi sociali 2007-2013 cui ho accennato sopra, individua efficaci interventi come:

a) il decentramento dei servizi di cura residenziale con la priorità la formazione di servizi di cura comunitaria<sup>146</sup>.

b) Implementazione dei servizi sociali rispondendo ai bisogni.

c) L'avviamento del processo di decentramento delle responsabilità finanziarie e programmatiche dell'autorità pubblica a vantaggio delle amministrazioni locali con intento di differenziare l'offerta e adattarla alle esigenze locali.

d) Sostenere la continuità dei servizi.

---

<sup>14</sup> Krasniqi, Afrim, Shoqëria Civile në Shqipëri, Tiranë, Geer 2004, p.77.

e) Incentivare la partecipazione delle imprese sociali per il finanziamento dei servizi.

f) La collaborazione con la società civile, con l'organizzazione non profit, la quale offre servizi in comunità.<sup>15</sup>

Le cause che hanno sollecitato lo sviluppo di una sorta di welfare dai contorni non ancora meglio definiti ossia sui generis in Albania sono state molteplici. In primo luogo, la presenza delle organizzazioni non profit come erogatori di servizi sociali finanziati dai donatori stranieri ha fatto emergere il bisogno di monitorare e organizzare l'offerta dei servizi sociali nel territorio nazionale e locale attraverso paradigmi nuovi e coerenti con le esigenze e possibilità del presente e futuro.

La programmazione a livello locale incentivato dai processi in corso di decentramento, vede coinvolte l'amministrazione locale e gli attori sociali presenti nel territorio. In secondo luogo le amministrazioni locali hanno avuto difficoltà a gestire i servizi di cura a causa dei finanziamenti ridotti e per mancanza di strutture adeguate.

Le organizzazioni internazionali come Banca Mondiale e OIL hanno promosso lo sviluppo del sistema di welfare in Albania, offrendo il loro supporto decisivo allo Stato varie tipologie di expertis nella costruzione delle istituzioni di welfare.

La collaborazione tra le organizzazioni non profit e le amministrazioni locali è uno degli obiettivi principali della Strategia dei Servizi Sociali. In effetti, per la stesura degli Standard dei Servizi Sociali sono stati coinvolti oltre al Governo centrale e

---

<sup>15</sup> Nel Comune di Elbasan si è realizzato il Piano Sociale di Zona basandosi sull'esperienza italiana, con l'obiettivo di costruire la rete dei servizi sociali presenti nel territorio. Il progetto per la realizzazione del piano sociale di zona è stato finanziato dalla Regione Emilia Romagna. Le Ong italiane che hanno supportato la realizzazione di questo piano sono stati Cefa e Pulse. Vedi in Bashkia Elbasan, Plani social i Zones Elbasan, pp. 7-11.

l'amministrazione locali, anche le organizzazioni non profit, sia a livello nazionale sia locale.<sup>16</sup>

L'UNDP (United Nations Development Programme) ha attuato diversi programmi per sostenere lo sviluppo del paese durante la transizione. Il Local Governance Program LGP (2002-2005) si è incentrato sull'affiancamento nel processo di decentramento, promuovendo lo sviluppo di un sistema democratico di governance a livello locale, con l'obiettivo di ridurre la povertà e la corruzione rafforzando le competenze dei Consigli regionali ed accrescendo la capacità di management delle regioni.

Altri programmi di sostegno sono stati attuati da diversi soggetti, come per esempio dalla Banca Mondiale con il Public Administration Reform (2000) che prevedeva il sostegno alle pubbliche amministrazioni, dall'Ong IDRA (Institute for Development Research and Alternative) con un progetto di sostegno alla riforma amministrativa, dall'OSFA (Open Society Foundation for Albania) con azioni di sostegno alle riforme istituzionali.

Rilevante sul tema della collaborazione con organizzazioni internazionali e Ong locali in tema di inclusione sociale è la "Strategia nazionale per lo sviluppo e l'integrazione (SKZHI 2007-2012)" che prosegue nel processo di decentramento e rafforza il ruolo degli attori non governativi, promuovendo ad esempio il coinvolgimento di tutti gli attori e i gruppi d'interesse nella lotta all'esclusione sociale e alla povertà. E' una strategia intersettoriale che stabilisce le principali

---

<sup>16</sup> In particolare OIL ha sostenuto la trasformazione del sistema pensionistico in Albania invece programmi della Banca Mondiale hanno contribuito alla nascita dei servizi sociali

linee d'azione del governo attraverso l'articolazione di obiettivi concreti e piani di realizzazione per l'offerta di servizi ai gruppi più vulnerabili.

La fine del sistema comunista nel 1990 e l'inizio della democrazia capitalista ha dato inizio a una serie di fenomeni sociali sconosciuti o almeno formalmente non riconosciuti, durante il comunismo come la disoccupazione, il lavoro nero, il non rispetto delle leggi e delle norme lavorative nelle aziende.<sup>17</sup>

Nel 1992, il governo democratico uscito dalle elezioni del marzo dello stesso anno, istituendo il Ministero del Lavoro dell'Emigrazione e degli ex-Perseguitati Politici, accentuava l'attenzione sulla la categoria dei dissidenti comunisti usciti dal carcere ai primi mesi del 1991 e riconobbe lo per legge lo status di "ex-perseguitato politico" (ish i përndjekur politik); i relativi trattamenti economici e sociali erano atte a scattare la loro forte debolezza sociale ed esistenziale.

In quel periodo, furono approvate importanti leggi di origine sociale; la legge sulle Pensioni(1993), la legge sull'aiuto Economico e la Protezione sociale (1993), la legge sui Sindacati, la legge sulla Istituzione dell'Ispettorato del Lavoro e l'approvazione del nuovo Codice di Lavoro<sup>18</sup>.

Ritornando alla Strategia per l'Inclusione Sociale approvata nel 2007, emerge la volontà di raggiungere alcuni obiettivi per la modernizzazione del sistema di assistenza sociale mutuando formalmente la legislazione dei paesi sviluppati e di altri paesi dell'est ex comunista.

Infatti, i documenti strategici mirano alla diminuzione del tasso di povertà assoluta al 12,2% nel 2015; all'allineamento nel 2013 dell'assegno di assistenza

---

<sup>17</sup> Ministero di Lavoro e Affari Sociali, Storia del Ministero di Lavoro e Affari Sociali, Tiranë 2003, 3.

<sup>18</sup> Decreto 166 del 13.4.1992 del Presidente della Repubblica.

economica con il livello minimo di pensione, inserendo 70mila famiglie nello schema dei beneficiari di assistenza.

Si fa cenno al decentramento dei centri di assistenza per anziani e disabili con competenza data al livello comunale e alla de-istituzionalizzazione dei servizi per i bambini e le famiglie in difficoltà.

L'Albania, in questo processo di riforma dei servizi sociali e previdenziali è sostenuta dal supporto di una rete di esperti proveniente da varie organizzazioni europee e internazionali che operano nel campo.

La presenza delle organizzazioni internazionali è ancora un aspetto fondamentale, e le risorse che portano al miglioramento del sistema dei servizi sociali sono ancora troppo legate a finanziamenti privati e al ruolo delle Ong che riescono ad ottenere questi finanziamenti e che hanno un ruolo di primo piano nell'erogazione e distribuzione di servizi.

Grazie all'ingente afflusso di finanziamenti e alla disponibilità di risorse umane, le organizzazioni del terzo settore si sono affiancate alle istituzioni finendo spesso però col sostituirle, a causa della scarsa capacità di queste ultime di sostenere i processi in atto. Un rafforzamento delle istituzioni locali e un sistema di valutazione e di monitoraggio sostenibile e coordinato sono quindi la vera sfida per le politiche sociali in Albania.

## **2. Le Politiche Attive e Passive di Lavoro**

Il sistema di collocamento misto è stato sviluppato in Albania con l'approvazione di una legge ad hoc nell'anno 1999; le agenzie private di collocamento accreditate dal ministero sviluppano l'incrocio della domanda con l'offerta di lavoro e di servizi soprattutto con l'estero. La geografia di concentrazione delle agenzie di collocamento avvantaggia maggiormente la capitale del paese, piuttosto che le aree periferiche a dimostrazione di un lento sviluppo nelle altre regioni dell'Albania.

L'Istituzione di queste agenzie di mediazione del lavoro non ha sortito l'effetto sperato a causa della crisi economica e della crescente disoccupazione, le prime misure adottate dal governo riguardarono le politiche passive di lavoro, riconoscendo l'indennità alla disoccupazione, la protezione sociale alle persone che perdevano il lavoro a causa del fallimento delle industrie statali e della privatizzazione dell'economia. Nel 1995 lo stato albanese ha iniziato a focalizzare la sua attenzione sulle politiche attive di lavoro, con l'approvazione della legge in materia. Sulla base della legge 7995/1995, "Sullo sviluppo dell'occupazione" (Mbi Nxitjen e Punësimit), le competenze esclusive in materia di politiche attive spettavano allo stato. L'articolo diciassette della legge 7995/1995 prevedeva l'istituzione del Servizio Nazionale dell'Impiego (SNI Shërbimi Kombëtar i Punës) che si fondò solo nel 1998 con il decreto del Consiglio dei Ministri n. 42 che ne approvava lo statuto. Le sue competenze sono previste dalla legge 7995/1995 come modificato in seguito dalla legge 8444/1999 e dalla legge 8862/2002. Secondo lo statuto lo SNI è un'istituzione pubblica centrale che funziona attraverso i Centri per l'Impiego, le Agenzie Locali e gli Enti di Formazione

Professionale. Il ruolo decisionale è attribuito al Consiglio Tripartito, l'organo decisionale presieduto dal Ministro del Lavoro, degli Affari Sociali e delle Pari Opportunità, composto di tredici membri, sette rappresentanti governativi (Ministero delle Finanze, Ministero dell'Economia ed Energetica, Ministero dell'Istruzione, Servizio Nazionale del Lavoro) e sei rappresentanti delle parti sociali (tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei lavoratori). Il Consiglio Tripartito si rinnova annualmente (art. 12). Il Consiglio Tripartito è costituito anche nei Centri per l'Impiego regionali. La Direzione esecutiva del SNI ha un ruolo tecnico-amministrativo ed esecutivo, il suo direttore è nominato dal Primo Ministro su proposta del ministro, invece i servizi vengono svolti dai Centri per l'Impiego Locali, gli Enti Professionali e le Agenzie private.

Con la Convenzione 181/1997 dell'OIL sulle "Agenzie Private di Lavoro" ratificato dall'Albania nel 1999, è istituito un sistema di collocamento mix.

In seguito alla ratifica della convenzione nel 1999, Il governo albanese approva la relativa legge istitutiva delle Agenzie Private di Mediazione Lavorativa.

Cercherò nei paragrafi seguenti di dare un panorama sullo sviluppo dei centri per impiego nei due paesi senza però compararli poiché in primo luogo la divisione amministrativa dei due paesi è molto diversa e in secondo luogo la forma di collocamento in Italia era molto diversa rispetto alla pianificazione occupazionale dal 1945 in Albania..

Il panorama sia delle politiche attive che lo schema dei centri per impiego presenti in Italia è molto variegato poiché ogni regione ha, adottato un proprio sistema di riferimento.

Nel caso albanese lo schema costruito si basa sulle leggi in vigore dal tempo dell'occupazione ottomana e sul servizio pubblico d'impiego. A differenza del caso italiano lo schema in Albania non è variegato nel territorio nazionale. La strutturazione del servizio pubblico d'impiego ha una gerarchia verticale in tutti i due i casi. Nel caso italiano con il decentramento istituzionale, lo Stato delega alle Regioni la maggior parte delle sue funzioni. In effetti, la legge del 15 marzo 1997 n. 59 prevede il "conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa". Tra le funzioni che lo Stato delega alle Regioni, vi sono quelle in tema di mercato del lavoro, per unificare a livello regionale l'orientamento, la formazione e il collocamento, organizzando un servizio pubblico che possa concretamente occuparsi della tutela del lavoratore nell'affrontare il mercato del lavoro. Le funzioni di gestione attiva del mercato del lavoro sono delegate alle Regioni, e da queste alle Province e ad altri Enti locali, in base al principio di sussidiarietà, con il fine prioritario di rendere più flessibili i servizi<sup>19</sup>. A seguito della legge delega, è stato approvato il D. lgs. 23 dicembre 1997 n. 469, ("Decreto Montecchi"), che prevede il conferimento alle Regioni e agli altri Enti locali delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche del lavoro, prima gestiti dal Ministero del Lavoro, e stabilisce i criteri a cui le Regioni dovranno attenersi per riorganizzare il sistema per l'impiego, le nuove funzioni e i nuovi organismi strumentali. Invece nel caso albanese è lo Stato a occuparsi della tutela del lavoratore nell'affrontare il mercato di lavoro. Inoltre si occupano del collocamento e delle politiche del lavoro. Allo stesso tempo la Regione –" Qarku in albanese" non ha le stesse funzioni della Regione italiana.

---

<sup>19</sup> Dervishi, Zyhdj, "Vullnetarizmi, ind shume funksional i shoqërisë p.25-30", (Volontariato, parte multifunzionale della società) 2<sup>a</sup>ed., Tiranë:albPAPER, 2005.

In primo luogo il Qarku non è formato da un'assemblea eletta direttamente ma dai rappresentanti del governo locale.

Inoltre la regione- qarku in Albania si situa nel territorio della prefettura la quale comprende diverse Bashki e Comuni e non emette delle leggi.

I Centri per l'Impiego operano nel bacino territoriale ed erogano servizi di collocamento, certificazione della condizione di disoccupato, attuazione dei percorsi per favorire l'inserimento lavorativo dei disabili.<sup>20</sup>

Inoltre nei centri per l'impiego in Albania si riceve l'indennità della disoccupazione, oltre alla certificazione delle condizioni del disoccupato.

L'indennità di disoccupazione è ritirata direttamente negli uffici regionali dei centri per impiego fino a due anni dalla disoccupazione.

Albania dopo la ratifica nel giugno del 1999 della Convenzione 181 dell'OIL sulle Agenzie Private di Lavoro con la decisione del Consiglio di Lavoro nel giugno del 2003 emette il Decreto per "L'accreditamento delle Agenzie Private" riconoscendo la possibilità ai soggetti privati in possesso di specifici requisiti di aprire uffici di collocamento. Si configura in tal modo anche in Albania un sistema misto in cui le strutture pubbliche e private competono per garantire un servizio più efficiente. I servizi per l'Impiego sono tenuti a rispettare a sostenere adeguatamente i compiti previsti dalla legge 7995/1995 con particolare attenzione all'inserimento lavorativo / intermediazione lavorativa si deve dare ai disoccupati di lungo tempo, inoccupati, le mamme con un figlio meno di quindici anni, le persone che hanno superato i cinquanta anni e le persone con abilità

---

<sup>20</sup> Vedi su: [http://transalp.lavorosenzafrontiere.org/contenuti\\_it/italia/servizi\\_impiego.htm](http://transalp.lavorosenzafrontiere.org/contenuti_it/italia/servizi_impiego.htm)

limitate. Nel territorio albanese si sono costituite una decina di agenzie private di collocamento, la maggior parte come accennato nella capitale Tirana.

Durante il sistema socialista esisteva in teoria la piena occupazione e l'ufficio di collocamento era chiamato l'ufficio della pianificazione con la funzione di collocare i lavoratori a secondo del bisogno delle fabbriche, industrie e altri settori dell'economia<sup>21</sup>

Con riguardo alle politiche passive di lavoro, si ricorda che l'indennità alla disoccupazione è contemplata per la prima volta in Albania nel 1991 con la legge nr.7521. Dopo le prime elezioni pluraliste del marzo 1991, il parlamento approvando la legge citata sopra, riconosceva sostegno economico, e sociale nonché riqualificazione al lavoro a categorie vulnerabili con particolare attenzione a tutte le persone che perdevano il posto di lavoro a causa delle riforme economiche liberiste. La medesima legge modificata successivamente nel 1992 prevedeva il riconoscimento alla disoccupazione anche ai dissidenti politici appena usciti dalle carceri e lager comunisti.

Inoltre, beneficiavano dell'indennità alla disoccupazione anche le persone che venivano a trovarsi senza lavoro e retribuzione a causa dei licenziamenti o sospesi per mancanza del lavoro, gli inoccupati che dopo la laurea universitaria non trovavano lavoro. Erano esclusi dal riconoscimento dell'indennità alla disoccupazione, tutte le persone che abitavano nelle campagne poiché erano diventanti grazie alle leggi successivi proprietari terrieri.

---

<sup>21</sup> Bashki e Comuna sono la stessa unità amministrativa in Albania. Le Bashki sono unità amministrativa che comprendono il territorio di una città. Invece i Comuni sono delle unità amministrative che comprendono il territorio di più di un villaggio o dei piccoli centri urbani. Këshilli Bashkiak e Këshilli Komunal equivalgono in Italiano al Consiglio Comunale.

La legge su menzionata distingue tra il sostegno Economico (përkrahjen sociale) e l' Aiuto Sociale ( Ndihma Shoqërore). Il Sostegno economico è riconosciuto alla persona che si trova senza lavoro, invece L' Aiuto sociale è riconosciuto alla famiglia della persona disoccupata se il capo famiglia ha perso il lavoro. La persona disoccupata ha diritto di avere il 50% della retribuzione minimale se ha maturato da tre mesi a un anno di lavoro, 70% della retribuzione media se ha lavorato più di un anno.

Il Capo famiglia disoccupato aveva diritto a ricevere il 20% della retribuzione minimale per le persone a suo carico, ma solo in caso in cui la consorte non lavorava o era in pensione. Alle disoccupate che godono il diritto dell' indennità alla disoccupazione, è riconosciuta l' indennità alla maternità con una la sospensione della indennità alla disoccupazione. L' indennità alla disoccupazione comprende la disoccupazione di breve periodo include un anno senza lavoro della persona iscritta al Centro per l' Impiego, invece la disoccupazione di lungo periodo prevede due anni di disoccupazione. Le persone che dopo due anni non trovano impiego sono sostenute con l' aiuto economico.

La legge 7995/1995 prevede l' inserimento lavorativo delle persone che perdono il loro impiego attraverso i corsi di formazione settimanali, svoltosi dal Centro per l' Impiego. Inoltre alle aziende che aprono nuovi posti di lavoro, sono agevolate economicamente. La strategia d' occupazione del 2005-2009 prevede il miglioramento del servizio d' occupazione e le relazioni con le parti terze, il monitoraggio continuo del mercato di lavoro e programmi per incoraggiare le aziende ad aprire nuovi posti di lavoro. La strategia d' occupazione prevede sia per le persone con abilità limitata che per gli inoccupati stage e tirocini nelle aziende. Inoltre per i disabili si prevede anche il riconoscimento da parte dello stato di una

retribuzione minima oltre alle spese assicurative e delle pensioni. Le famiglie<sup>22</sup>, le quali hanno diritto di ricevere la terra dalla privatizzazione hanno diritto di una massa minore di disoccupazione con un abbassamento del 10% fino a 40%. Nello stesso tempo il capo famiglia disoccupato aveva diritto di ricevere il 20% della retribuzione minima per le persone a carico, ma solo in caso in cui la consorte non lavorava o era in pensione. Alle disoccupate che godono il diritto dell'indennità alla disoccupazione, è riconosciuta l'indennità alla maternità con una sospensione dell'indennità alla disoccupazione. L'indennità alla disoccupazione comprende la disoccupazione di breve periodo include un anno senza lavoro della persona iscritta al Centro per l'Impiego, invece la disoccupazione di lungo periodo prevede due anni di disoccupazione. Le persone che dopo due anni non trovano impiego sono sostenute con l'aiuto economico. La legge 7995/1995 prevede l'inserimento lavorativo delle persone che perdono il loro impiego attraverso i corsi di formazione settimanali, svoltosi dal Centro per l'Impiego. Inoltre alle aziende che aprono nuovi posti di lavoro, sono agevolate economicamente. La strategia d'occupazione del 2005-2009 prevede il miglioramento del servizio d'occupazione e le relazioni con le parti terze, il monitoraggio continuo del mercato di lavoro e programmi per favorire le aziende ad aprire nuovi posti di lavoro. La strategia d'occupazione prevede sia per le persone con abilità limitata che per gli inoccupati stage e tirocini nelle aziende. Inoltre per i disabili si prevede anche il riconoscimento da parte dello stato una retribuzione minima oltre alle spese assicurative e delle pensioni.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Çuçi, Zhaklina, E Drejta e Sigurimeve Shoqërore, Tiranë, 2003, p. 11.

<sup>23</sup> Legge nr. 129, del 28.10.1927, Cap.II, art.7.

Nel 1993 a causa della crisi economica, sociale e politica il parlamento approvò la legge 7710/1993 sul “Sostegno Economico e la Cura Sociale”. La presente legge, essendo in qualche modo l’embrione di una nuova legislazione in materia sociale che andrà a innestarsi nel corso degli anni successivi, prevedeva una forma rudimentale di aiuto economico a tutte le famiglie che non avevano un reddito, erano privi di proprietà e senza dei famigliari emigrati all’estero.

La seconda parte della legge prevedeva modifiche di competenze con il passaggio dal Ministero della Salute al Ministero del Lavoro e Affari Sociali delle strutture responsabili per la cura degli Anziani (Case di Cura) i disabili e gli orfani. La legge 9355/2005 la quale abroga la legge 7710/1993 introduce per la prima volta il denominazione “servizio sociale”.

Secondo l’art.4 di questa legge “i servizi sociali sono un insieme di servizi offerti a individui e a gruppi in stato di bisogno al fine di soddisfare con proprie risorse i loro bisogni vitali, per il mantenimento, lo sviluppo e la riabilitazione delle capacità individuali, per superare i bisogni emergenti o cronici.” Secondo la legge i Servizi Sociali offrono prestazioni economiche e cura sociale e socio sanitaria ai bambini, ai giovani meno di venticinque anni, alle persone anziane, alle persone con tasso di disabilità, alle donne e alle ragazze che versano in condizioni estreme di bisogno. Le persone disabili ai sensi della legge sono classificate come segue:

I non vedenti, sia completamente che parzialmente ciechi, le persone inabili a lavorare,; i paraplegici e tetraplegici che sono dichiarati tali con decisione della Commissione Medica per l’Idoneità al Lavoro indipendentemente dall’età.

Gli invalidi civili in Albania non entrano nello schema delle pensioni di Invalidità Civile; rientrano soltanto nello schema del sostegno economico da parte dei Servizi Sociali<sup>24</sup>.

Le persone certificate come beneficiarie ex legge essendo soggetti in cura, hanno diritto di avere un assistente domiciliare (perkujdestare) a sua volta retribuito dall'ente statale.

La legge nr. 9355 apporta diverse novità riguardo ai Servizi Sociali i quali sono divisi secondo l'art. dodici in servizio di cura sociale e in servizio di cura socio-sanitaria. In effetti, la legge precedente conosceva solo i servizi pubblici di cura sociale. A differenza dei Servizi di cura socio-sanitaria che sono offerti da specialisti in centri residenziali diurni, al proprio domicilio alle persone delle condizioni peggiori fisiche, psichica, mentale e sensoriale. Al contrario il servizio di cura sociale è offerto agli individui, alle famiglie, gruppi in bisogno, alle comunità e sono distinti in Servizi di Cura Residenziale e Servizi di cura Comunitaria. I primi sono centri residenziali dove possono alloggiare persone impossibilitate a rimanere nella propria abitazione a causa sia di problemi di salute sia problemi socio-economici. Invece i secondi sono offerti nei centri diurni, nella propria abitazione o nelle famiglie affidatarie<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Durante il sistema comunista gli orfanotrofi, gli istituti residenziali erano gestiti dal Ministero della Salute in quanto l'attenzione era data alla cura sanitaria delle persone.

<sup>25</sup> [www.mpcs.gov.al](http://www.mpcs.gov.al) (Ministero di Lavoro Affari Sociali e Pari Opportunità)

### **3. I Servizi Sociali e Sistema Previdenziale tra Storia e Riforma**

Il processo di decentramento dei servizi sociali ha iniziato in Albania nel 2005 con l'approvazione della legge nr.9355 è resa operativa con l'attuazione della Strategia dei Servizi Sociali. Nella prima parte, la legge definisce il ruolo del Ministero del Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità, del Servizio Sociale Pubblico, Governo Locale. In particolare il Ministero è l'organo competente per programmare delle politiche, legislazione, la programmazione dei fondi dell'aiuto economico per le famiglie e le persone con inabilità e dei servizi sociali e per l'approvazione degli standards dei servizi.

L'art.26 della legge 9355 introduce il Servizio Sociale Statale<sup>164</sup> (S.S.S) nato nel 1996 con la funzione di esecuzione delle politiche e della legislazione a riguardo lo sostegno economico e cura sociale. La riforma del decentramento prevede il passaggio della maggior parte dei ruoli dello S.S.S al governo locale ma opererà come una istituzione di mediazione tra il ministero e il governo locale con il compito di monitorare e programmare i servizi di cura sociale.

Il Servizio Sociale Statale è un'istituzione pubblica alle dipendenze del Ministero del Lavoro e gestito dal Consiglio Amministrativo che è l'organo decisionale, i membri dei quali vengono decisi con un decreto del Consiglio dei Ministri<sup>26</sup>.

Il S.S.S conta di 12 uffici decentrati in tutte le regioni (Qarku) per monitorare i servizi sociali a livello locale. La riforma del decentramento prevede l'aumento delle funzioni da parte del governo locale ed è meglio definito il ruolo della figura dell'assistente Sociale (Administratoria Sociale). Il Consiglio Comunale ha

---

<sup>26</sup> Telo, Ilija e Mema, Fatmir, "Employment in country to be a priority as compared with emigration", Tiranë: Revista Demografia, Viti IV, Nr.1(4), 2000 p. 21.

competenza di approvare il budget annuale, di programmare lo sviluppo dei servizi di cura sociale, di gestire nuovi servizi nella comunità, di approvare i programmi di collaborazione con le organizzazioni non governative, gli istituti religiosi e i rappresentanti della società civile.

La riforma del decentramento oltre alla delega delle funzioni a livello locale, prevede la contribuzione dello Stato insieme ai Comuni al fine di finanziare il fondo per il sostegno economico delle persone disabili.

La Strategia del governo rileva che “la riforma del decentramento comporta un passo importante per lo sviluppo delle politiche sociali a livello locale e prende le decisioni per pianificare l’offerta e la distribuzione dei servizi sociali composto di dodici membri dal governo centrale e locale”.

La filosofia dei Servizi Sociali cambia con la riforma del 2005 in seguito alla quale la persona beneficiaria è al centro del servizio medesimo concorrendo come un attore importante a migliorare di continuo gli standard e la qualità dei servizi<sup>27</sup>.

Il Sistema delle assicurazioni sociali ebbe luogo in Albania durante il Regno di Re Zog. Durante questo periodo si erano formate diverse società volontarie che avevano sviluppato la protezione sociale a riguardo degli incidenti al lavoro principalmente per gli operai delle miniere. La proclamazione dell’Albania come stato indipendente ha portato al riconoscimento delle pensioni ai mercenari e gli impiegati statali, ai quali era riconosciuto il diritto alla pensione. I schemi assicurativi assomigliavano in questo periodo al sistema dei paesi del Europa occidentale. La prima forma delle pensioni ha riguardato i veterani delle guerre.

---

<sup>27</sup> Kepi Fadil, “Legjislacioni dhe Problemet Sociale”, (La legislazione e i problemi sociali) Tiranë: Lilo 2004 p.65-70

Il Re riconosce ai guerrieri un premio che si realizza attraverso la concessione di diversi tipi di proprietà compresa quella di terre. Una posizione di privilegio apparteneva agli impiegati statali in termini di concessione delle pensioni poiché si riteneva doveroso onorarli in caso d'invecchiamento, invalidità a titolo di riconoscenza per l'impegno profuso a favore della società.

La caratteristica principale di questi tipi di pensioni è che non sono contributivi, ma erano considerati come continuità dell'indennità, nella misura di 100% del reddito mensile.

Queste non erano conosciute nella forma delle pensioni in quando non c'era la fase dell'interruzione del lavoro per raggiunti limiti d'età. Gli anni 1923-1934 sono stati importanti per la riforma del sistema delle pensioni in Albania culminante all'approvazione di una legge organica sulle pensioni dal parlamento albanese nel 1927.<sup>28</sup>

In effetti, in questo periodo, prende avvio la fase di abrogazione della legislazione ottomana, il quale si sostituisce con una legislazione informata ai principi dell'Europa Occidentale.

In quel tempo, la stessa Costituzione albanese monarchica appena promulgata si richiamava alle esperienze francesi, italiane e a quella Svizzera.

Tornando alla legge approvata sulle pensioni, va detto che essa diversamente dalla legge precedente, riconosceva la pensione non solo agli impiegati statali e agli militari dal 1912 ,ma di questo diritto, godevano tutti i cittadini albanesi appartenenti a qualsiasi categoria.

---

<sup>28</sup> Legge nr.37, del 04.09.1946; decreto nr.341, del 28.10.1946.

La legge definisce in modo chiaro i concetti previdenziali, istituisce meccanismi di assicurazioni sociali atte a migliorare i fondi delle pensioni creando delle strutture adeguate per amministrare i fondi<sup>29</sup>.

Dopo la seconda guerra mondiale, lo Stato Albanese si focalizza alla protezione in primis degli invalidi della guerra che avevano partecipato nella seconda guerra mondiale contro l'occupazione italo-tedesca e alle persone appartenenti al Ministero dell'Interno<sup>30</sup>.

Non rientravano in questo schema chi aveva lottato affianco al nemico. Il Consiglio per la Liberazione (Këshilli Nacional Çlirimtar) nel 1994 abroga le leggi del 1940 e 1941 e costituisce nel 1945 la Commissione delle Pensioni con il compito di riesaminare le decisioni prese dall'Ufficio delle Pensioni.

Inoltre decadevano dal diritto alla pensione chi ne beneficiava di esso durante il Regno e la Repubblica Parlamentare.

Lo schema delle assicurazioni sociali arriva a razionalizzarsi meglio con una legge del 1966 la quale ispirandosi al modello dell'Unione Sovietica risolve il problema del finanziamento del fondo delle pensioni attingendo direttamente dal budget dello Stato. Dal 1972 il fondo delle pensioni si estende anche ai lavoratori impegnati nelle cooperative agricole.

La legge del 1966 crea le basi del sistema delle pensioni in Albania e introduce uno schema di assegnazione diviso in due categorie: nella prima categoria

---

<sup>29</sup> Xhumari, Merita, "Proçesi dhe Istitucionet e Politikës Sociale", ( I Processi e L'Istituzione delle Politiche Sociali) Tiranë: ShBLU 2003. p. 74.

<sup>30</sup> Çuçi, Zhaklina, op. cit., p. 34-35

rientrano i lavoratori statali e invece nella seconda categoria chi faceva parte delle Cooperative Agricole.

In caso di malattia e in quelli riguardanti l'indennità alla maternità, i fondi assicurativi erano amministrati dal Consiglio dell'Unione Professionale (Bashkimet Professionale). Invece, la pensione d'invalidità e di vecchiaia erano gestiti da un'altra struttura chiamata il Dipartimento di Cura Sociale (Drejtoria e Kujdesit Social).

Il sistema delle pensioni albanese dal 1923 si basa sul modello bismarckiano; lo schema previdenziale comprendeva i lavoratori e non gli anziani in condizioni di bisogno come nel modello scandinavo-anglosassone.

Il modello bismarckiano ha come obiettivo il mantenimento del tenore di vita dei lavoratori durante la fase di quiescenza. La copertura nei sistemi bismarckiani è di tipo occupazionale, sono i lavoratori e non i cittadini a essere assicurati attraverso l'inclusione negli schemi che solitamente ricalcano le demarcazioni professionali<sup>31</sup>.

Questo modello bismarckiano fu adottato in Austria(1909), Francia(1910), Italia e Spagna (1919), Belgio (1924), Grecia (1934), Portogallo(1935) e anche in Albania nel 1923. In quell'epoca lo schema delle pensioni in Albania tutelava solo i militari, gli impiegati statali poiché durante gli anni venti la situazione sociale depressa in cui il commercio, l'industria erano poche sviluppate non lo permetteva questo gravoso costo. L'economia era prevalentemente agricola nei limiti dell'auto sussistenza.

---

<sup>31</sup> Ferrera, Maurizio, op.cit. pp.69-70.

Nel corso del socialismo di stampo stalinista, lo schema delle pensioni adottato era riconducibile al sistema dell'Unione Sovietica il quale a sua volta assomigliava al sistema bismarckiano sviluppatosi in una parte dell'Europa Occidentale. Il sistema delle pensioni sovietico non prevedeva la costituzione di un fondo autonomo delle pensioni.

Infatti, in Lo Stato albanese ogni anno prevedeva il budget destinato a coprire le pensioni e non era reso pubblico. Il calcolo delle assicurazioni sociali si faceva attraverso una formula forfetaria senza nessun criterio scientifico<sup>32</sup>.

Lo schema delle pensioni durante questo periodo era semplice poiché non esisteva la proprietà privata oltre a quella statale. Il lavoratore non versava dei contributi ma era l'azienda, l'ente o altri soggetti che versavano annualmente dei contributi al fondo delle assicurazioni sociali prestabilite dal Consiglio dei Ministri. Nel 1966 con l'approvazione della legge 4171 "sulle Assicurazioni Sociali" si costruisce la piena copertura; lo schema assicurativo prevede la piena copertura di tutti i lavoratori, operai e cooperativisti.

Le pensioni erano finanziate dallo Stato attraverso il trasferimento dei fondi dalle aziende statali nella previdenza sociale. Le pensioni erano riconosciute a diverse categorie sociali come gli anziani, i disabili; gli sopravvissuti di guerra erano finanziati direttamente dai fondi statali.

Durante il regime comunista, il calcolo per determinare la pensione il più delle volte seguiva logiche arbitrarie sancite per leggi approssimative e ciò dovuto alle varie contingenze delle risorse a disposizione.

---

<sup>32</sup> Çuçi, Zhaklina, op.cit. pp.60-61.

Perciò, il candidato che alla pensione doveva scegliere i tre ultimi anni dei dieci ultimi anni lavorativi, era riconosciuto il 70% della paga mensile<sup>33</sup>.

Verso la meta degli anni novanta si sono intraprese alcune riforme per strutturare lo schema delle pensioni e della previdenza

La fase della trasformazione del sistema previdenziale in Albania è finita nel 2000 con l'istituzione di un fondo autonomo delle pensioni separata dal budget dello stato previsto nell'art. sessantacinque della legge 7703/1993. Inoltre lo stesso articolo prevede che una parte del fondo delle assicurazioni sociali deve essere in valuta, usato per le obbligazioni internazionali.

Il sistema delle pensioni è gestito dal sistema assicurativo pubblico in Albania attraverso il sistema a ripartizione (pay-as-you-go o PAYG) ossia che i lavoratori versano i loro contributi a un determinato tempo  $t$  e questi vengono immediatamente utilizzati per il pagamento delle prestazioni ai pensionati nello stesso momento  $t$ ; i lavoratori ottengono però il diritto di ricevere una pensione in quando, al tempo  $t+1$ , essi stessi si ritireranno dall'attività<sup>34</sup>. Le riforme intraprese rappresentano un nuovo sviluppo che dovrà necessariamente focalizzarsi sulla necessità di passare dagli schemi attuali previdenziali ad incentivare forme e strategie previdenziali di stampo assicurativo di natura privata.

Tutti i paesi hanno incoraggiato la ristrutturazione degli schemi pubblici assicurativi. A differenza i paesi occidentali hanno visto un'evoluzione dei sistemi delle pensioni, dove la tutela alla vecchiaia è affidata anche al settore privato, in

---

<sup>33</sup> Ibidem, op.cit. pp.65-66.

<sup>34</sup> Ferrera, Maurizio, op.cit. p57.

altre parole l'interazione tra i due. In effetti, il sistema di capitalizzazione (fully funded) prevede che le risorse versate da parte degli individui sono accumulate in conti individuali, investite nei mercati finanziari, e rivalutate secondo il rendimento degli investimenti. In seguito alla transizione economica che portò alla privatizzazione e alla formazione delle imprese private, l'art. 10 della legge 7703/1993 "la legge sul sistema pensionistico" prevede il versamento dei contributi sia da parte del lavoratore sia da parte del datore di lavoro.

La riforma del 1993 del sistema delle pensioni prevede lo schema obbligatorio e lo schema facoltativo supplementare; durante il regime commista erano parte del sistema delle pensioni tutti i lavoratori<sup>35</sup>.

Lo schema obbligatorio basato nel principio di solidarietà fra le generazioni si basa nel modello pay as you go. Lo schema facoltativo prevede l'assicurazione volontaria da parte dei cittadini in particolare nell'art.3 della legge 7703/1993 si dice che " la persona che per vari motivi non gode il sistema di copertura obbligatoria, può godere dell'assicurazione volontaria". Possono iscriversi nello schema facoltativo tutti i studenti universitari dal inizio dei loro studi, i disoccupati, gli immigrati e altre persone che per vari motivi non possono iscriversi allo schema obbligatoria. L'art. 4 della legge 7703/1993 ha subito diverse modifiche durante gli anni, con la legge 8097/1996, legge 8500/1999, 9061/2003 e la legge 1799/2003.

Rientrano nello schema supplementare le persone che hanno avuto funzioni costituzionali e alti funzionari dello stato tra i quali il Presidente della Repubblica, il Presidente del Parlamento, il Primo Ministro, i deputati e i membri della Corte di

---

<sup>35</sup> Le prime leggi sul sistema pensionistico in Albania durante gli anni d'oro della previdenza prevedeva lo schema obbligatorio, facoltativo e supplementare.

Cassazione Costituzionale. Oltre alla pensione supplementare essi godono anche della pensione obbligatoria. Secondo la legge queste categorie di contribuenti godono il diritto della pensione fino a tre anni che sono rimasti senza lavoro dove è riconosciuto il 50% della paga mensile. Inoltre l'art.5 della legge 7703/1993 riconosce le pensioni particolari statali (Pensionet Shteterore te Posaçme) a tutti quei cittadini che hanno partecipato al movimento del rinascimento albanese, nella guerra contro l'occupazione fascista, i partecipanti nel movimento democratico riconoscendo i loro meriti e anche le persone che furono perseguitati durante il regime per motivi politici.

Il concetto di pensione individua la prestazione pecuniaria vitalizia prevista a fronte dei rischi di vecchiaia e invalidità e al grado di parentela con un assicurato o un pensionato defunto<sup>36</sup>.

La tutela della vecchiaia costituisce nella maggior parte dei paesi europei la quota maggiore per i loro trasferimenti finanziari a differenza del caso albanese in cui la popolazione è giovane. Comunque dal 2015 la popolazione anziana avrà un trend di crescita sostenuto.

La legge non prevede la pensione sociale ossia quella pensione di carattere d'assistenza per garantire un livello minimo di reddito a quegli individui che non hanno i requisiti contributivi sufficienti per aver diritto a una pensione di vecchiaia.

Tuttavia la legge riconosce la pensione di base per tutti i lavoratori che hanno finito il loro rapporto di lavoro.

---

<sup>36</sup> Ferrera, Maurizio, op.cit. p.54.

La legge del 1993 ha introdotto la pensione ridotta di vecchiaia giacché in precedenza era riconosciuta la pensione di vecchiaia, d'anzianità, familiare e la pensione d'invalidità; la sostanza non cambia con la nuova legge novellata<sup>37</sup>.

La pensione di vecchiaia (pension pleqërie) è una prestazione che spetta al lavoratore, quando al superamento di una certa soglia d'età fissata per legge, si ritira dal lavoro. Secondo il paragrafo due dell'art. trentuno, godono della pensione di vecchiaia le madri che hanno avuto più di 6 figli e non hanno versato la quota contributiva richiesta.

Le condizioni per accedere alla pensione ridotta della vecchiaia spettano al lavoratore che non ha raggiunto l'età pensionabile (minimo 62 invece che 65) ma che ha versato 35 anni di contributi. La pensione ridotta della vecchiaia fa parte della pensione di vecchiaia, ma al lavoratore è tolto mensilmente il coefficiente della riduzione (art. 31/1)<sup>38</sup>.

Invece la pensione di anzianità (pensioni i pjesshëm) spetta al lavoratore che ha compiuto l'età pensionabile, è il versamento dei contributivi per un numero prestabilito di anni (art.34)<sup>39</sup>.

La pensione di premorienza è riconosciuta in base al grado di parentela; in effetti, l'art. quaranta s'intitola la Pensione Familiare (Pensioni Familjar). La pensione familiare è riconosciuta al coniuge, ai figli o altri parenti stretti in caso in cui l'assicurato muoia prima di essere ritirato dal lavoro (pensione indiretta) o nel

---

<sup>37</sup> Legge 4171 del 13.9.1966, gazzetta ufficiale 6/1966, modificato con decreto nr.4980 del 1 luglio 1972 e decreto 5220 del 21 novembre 1974.

<sup>38</sup> Secondo Fadil Kepi la pensione ridotta è riconosciuta anche in Austria. Vedi in Kepi, Fadil, Legjislacioni për problemet sociale, Tiranë 2004, p. 10.

<sup>39</sup> Pension i Pjesshëm equivale in italiano secondo la definizione fatta da Maurizio Ferrero alla "pensione di anzianità" ma letteralmente tradotto significa in italiano Pensione Parziale, in quanto il diritto di questa pensione è aver superato la soglia di età anagrafica ma al lavoratore viene conosciuta una parte della pensione della vecchiaia.

caso in cui il decesso avvenisse dopo il pensionamento dell'assicurato (pensione si reversibilità). In tutti i due i casi al coniuge sono riconosciuti il 50% della pensione del defunto e può scegliere in caso in qui gode un altro tipo di pensione quale mantenere. Oltre al coniuge il diritto della pensione familiare l'hanno anche i figli a carico o conosciuti legalmente. Gli orfani oltre alla pensione famigliare hanno il diritto di assistenza economica e sociale.

Inoltre, hanno questo diritto tutte le persone che erano in carico del lavoratore. La pensione d'invalidità è una prestazione conosciuta ai lavoratori assicurati a fronte della perdita delle capacità-parziale o totale di lavoro. La legge, sia quella precedente sia quella in vigore riconosce l'invalidità avuto durante la vita anche nell'ambiente lavorativo se la persona è assicurata.

La nuova organizzazione e trasformazione del sistema delle pensioni e il raggiungimento dell'autonomia dell'Ente pensionistico (I.A.S) dalla stringente dipendenza dei fondi governativi, segnano un importante passo riguardo al processo d'insitutional building in Albania. L'ampliamento degli schemi assicurativi con l'inclusione dei contadini e dei lavoratori impegnati nell'economia sommersa diventa uno dei punti cruciali negli anni a venire. Inoltre, i problemi che affiggono il sistema delle assicurazioni sociali sono ben diversi rispetto a quello del resto d'Europa. In quest'ottica, infatti, la popolazione albanese è molto giovane rispetto a quella europea<sup>40</sup>.

Nel 1997 IAS ha preso l'autonomia dai fondi del governo centrale passando nella fase dell'autofinanziamento attraverso i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. L'Istituto delle Assicurazioni Sociali- IAS (Istituti i Sigurimeve Shoqërore) è

---

<sup>40</sup> Si Veda: ligji Ligj nr.7703 datë 11.5.1993 Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë i Ndryshuar ne vazhdimsi. (la legge sulle pensioni novellata nel corso degli anno).

stato fondato nel 1992 con il decreto del Consiglio dei Ministri (VKM 249, del 05.06.1992), e i suoi doveri sono stabiliti con la legge 7703 del 11.05.1993. L'art 71 della legge 7703/1993 stabilisce che il sistema delle assicurazioni sociali viene amministrato dall' IAS il quale è un organo pubblico, statale e autonomo. IAS è diretto dal Consiglio di Amministrazione e dal Direttore Centrale. Il Consiglio di Amministrazione è composto di dodici membri, sei rappresentanti del Consiglio dei Ministri che sono il Ministro delle Finanze e dell'Economia, Il Ministro di Lavoro Affari Sociali e Pari Opportunità, Ministro della Salute, Ministro della Difesa, Ministro della Giustizia e dal Direttore della Banca dei Risparmi Albanese. Gli altri 6 membri sono le parti sociali, 3 rappresentanti delle associazioni di categoria e 3 rappresentanti dei datori di lavoro. L'elezione del Presidente/Capo del Consiglio di Amministrazione e i vice-capi/presidenti sono eletti con votazione nascosta. Il Capo eletto deve essere rappresentante del governo invece i vice capi devono essere rappresentanti delle parti sociali (art.73). Il Direttore Generale è eletto dal Consiglio di Amministrazione (art. 75). Il ministero del Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità presentano ogni anno al Consiglio dei Ministri il report finale, il fondo utilizzato e ogni cinque anni presenta la previsione di sviluppo per oltre cinque anni.

Il principio tripartito è la base per la formazione e il buon funzionamento dello IAS, la presenza delle parti sociali nella gestione del sistema delle assicurazioni sociali comporta la garanzia e la responsabilità per le parti sociali verso la struttura affinché ci sia sempre la fiducia dei lavoratori e dei datori di lavoro.<sup>41</sup>

La ristrutturazione del sistema delle assicurazioni sociali è stata accompagnata dal processo del decentramento che oggi è completo in Albania. In effetti, a livello

---

<sup>41</sup> Xhumari, Merita, Proçesi edhe Istitucionet e Politikës Sociale, Tiranë 2003, p.181.

regionale si sono costituiti dodici uffici regionali - Qarku, e trentasei agenzie locali situate nelle città principali della regione –Qarku. Invece nei Comuni sono presenti gli uffici dell’ispettorato del lavoro. Durante il 2002 lo studio “Per la crescita e l’efficacia del lavoro dell’ispettorato in agricoltura” ha portato alla stesura di una strategia per l’implementazione dello schema delle assicurazioni sociali nelle campagne.

Il divario tra gli assicurati della città e delle campagne è legato ai fattori economici poiché città è concentrata l’industria e le piccole e medie imprese.

Inoltre la privatizzazione della terra ha favorito da un lato l’auto impiego, ma nello stesso tempo questo processo ha portato alla riduzione degli iscritti nel sistema delle pensioni. Per promuovere l’iscrizione al sistema delle assicurazioni sociali lo stato ha dato la possibilità ai potenziali nuovi iscritti di non pagare le multe accompagnato da una capillare sensibilizzazione dei contadini sull’impellente necessità della protezione sociale<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Instituti i Sigurimeve Shoqërore, Rapporti Vjetor 2004, Tiranë 2005, p.13.

## Capitolo Terzo. L'Identità Precaria del Welfare Albanese

### 1. Welfare tra Collettivizzazione ed Economia di Mercato

La costruzione dello Stato socialista in Albania è passata attraverso due fasi. La prima fase iniziò nel 1945 e terminò nel 1960, la seconda fase durò dal 1961 alla fine del regime comunista. Gli autori albanesi concordano sulla periodizzazione delle due fasi ma le definiscono in maniera differente. Gli accademici comunisti le definivano rispettivamente: “La costruzione della base economica del socialismo” e “La piena Costruzione del Socialismo in Albania”.

La prima fase iniziò con la statalizzazione delle industrie private nelle città, processo che durò due anni (tra il 1945 e il 1947). Il settore economico privato era composto prevalentemente da piccole aziende con un minimo di cinque lavoratori che controllavano solo l'11% della proprietà privata. Nel 1946, gli artigiani aderirono alle Cooperative di Artigianato. Gli statuti delle cooperative regolavano i rapporti e gli impegni tra i soci e la cooperativa definivano la condivisione dei costi di produzione e di mercato e la suddivisione del profitto in modo uguale tra i membri<sup>43</sup>.

Dopo la sua ascesa al potere il 29 agosto 1945, il Partito Comunista varò la prima riforma agraria che prevedeva l'espropriazione dei terreni dei latifondisti e delle comunità religiose e la loro redistribuzione alle famiglie contadine. Alle famiglie di cinque membri furono assegnati cinque ettari di terra, invece alle famiglie con sei o più membri erano assegnati due ettari per ogni membro in più.

---

<sup>43</sup> Pëllumbi, Servet, Dritëhijet e tranzicionit, Rinia, Tiranë, 2000, p. 22.

La redistribuzione della terra nelle campagne ha coinvolto anche gli artigiani, membri delle famiglie allargate agricole, fis. Alla fine della riforma agraria (novembre del 1946), ai contadini furono dati i tapi ossia i certificati attestanti la proprietà sulla terra. La riforma agraria vietava la vendita o l'affitto della terra, basandosi sul principio "la terra appartiene a chi la lavora".

La statalizzazione della proprietà agricola ha portato alla creazione delle prime aziende statali come ASA Azienda Statale Agricola e SMT (I Stazioni di Trattori e Macchine). Nel 1946 sono state create le prime piccole cooperative agricole basandosi sugli insegnamenti leninisti. La formazione delle cooperative agricole segna la fine del latifondismo in Albania. La proprietà socialista in parte si identificava con lo sviluppo e costruzione delle cooperative agricole. I piani quinquennali adottati a partire dal 1950 hanno proseguito sulla via della riforma agraria che prevedeva la collettivizzazione della terra in quanto necessaria per la costruzione dello stato socialista in Albania<sup>44</sup>.

Enver Hoxha, rilevava che il primo piano quinquennale approvato dal II Congresso del PPSH prevedeva la valorizzazione dell'impegno politico fondato sulla "stretta alleanza tra gli operai delle città e i contadini lavoratori"<sup>45</sup>.

Quest'alleanza è guidata dagli operai delle città i quali devono limitare l'insidia della presenza degli elementi capitalistici presenti nelle città meno immuni, a contrastarli. Nelle campagne si puntava sulla crescita culturale delle masse lavoratrici e della coscienza socialista. La continuazione delle riforme economiche trasformando il lavoro con ritmi veloci in funzione della costruzione della base

---

<sup>44</sup> Ibid pp. 26-28.

<sup>45</sup> Enve Hoxha, Leader Comunista albanese che ha guidato il paese dal 1944-1985.

economica del socialismo, in modo che alla fine del piano quinquennale il paese si trasformi da un paese agrario a industriale era l'obiettivo strategico del governo comunista.

Il secondo piano quinquennale segnò la fine della costruzione delle basi del socialismo in Albania. I risultati furono significativi sia in agricoltura che nell'industria pesante e leggera. Il processo di collettivizzazione del paese è stato l'apice della prima fase della costruzione del socialismo in Albania e fu interpretato dal Partito come una vittoria politica, economica e sociale delle campagne. Prima di tutto la collettivizzazione era considerata una vittoria sociale perché aveva portato alla scomparsa delle classi dei contadini poveri e quelli ricchi. La scomparsa dei kulak aveva segnato la fine dello sfruttamento dell'uomo nelle campagne. In secondo luogo la collettivizzazione era considerata una vittoria economica perché la produzione agricola era cresciuta a livelli mai raggiunti prima. In terzo luogo era considerata una vittoria politica poiché era stato mitigato il sottosviluppo economico del paese.

Le due classi alleate, lavoratori e contadini, diventano le classi principali per la costruzione dell'Albania socialista, costituendo con il loro esempio il fulcro politico-sociale di tutti lavoratori<sup>46</sup>.

L'Indice che misurava lo sviluppo economico e sociale durante il socialismo in Albania era il Prodotto Nazionale Sociale – PNS (Prodhimi Kombëtar Shoqëror) e Le Entrate Nazionali - EN (Të ardhurat Kombëtare) e non era calcolato il PIL del paese. Il rapporto tra PNS e EN indicava il reddito pro capite.

---

<sup>46</sup> Ibid., pp. 333-336.

La seguente tabella dimostra che gli anni '70 sono caratterizzati da una crescita dello PNS pro capite rispetto agli anni '80, quando la tendenza si inverte e si verifica una diminuzione del PNS e EN pro capite<sup>47</sup>.

L'economia albanese è stata principalmente un'economia agricola, sebbene ci fosse stato un tentativo mal riuscito di accreditare come voce importante per l'economia del paese lo sviluppo dell'industria pesante. Comunque va detto che avesse ruolo importante assunse l'industria leggera e quella energetica.

Nel 1990 la produzione industriale era trentasei volte maggiore rispetto al 1950, nel corso degli anni della costruzione del "socialismo" sono state costruite diverse grandi opere in tutto il paese pur nella grande difficoltà del processo d'industrializzazione riconducibili soprattutto alle condizioni geografiche e naturali del paese.

Ebbe un buon sviluppo l'industria agro-alimentare ma un forte fallimento l'industria pesante, poiché non rispondeva alle richieste di mercato se non alle scelte politiche ed ideologiche dei suoi ideatori e un simile approccio ha comportato gravi problemi economici al paese.

Terzo, l'industrializzazione del paese e la costruzione delle grandi opere come i Combinati Metallurgico ad Elbasan, Laç e Mirditë e l'industria di produzione del rame hanno contribuito all'aumento del livello di inquinamento. La mancanza di tecnologie avanzate e di misure sulla sicurezza del lavoro ha inciso sull'aumento

---

<sup>47</sup> Biberaj, Elez, op.cit., p. 224.

del tasso delle malattie professionali. La maggior parte degli operai nelle industrie moriva in età più giovane rispetto agli operai degli altri settori<sup>48</sup>.

L'agricoltura è stata considerata la base dell'economia durante il periodo socialista, l'attenzione era concentrata prevalentemente sull'aumento della produzione del grano. Il processo di collettivizzazione iniziato negli anni cinquanta ha visto il coinvolgimento volontario dei contadini, ma nelle zone montuose caratterizzate da una bassa concentrazione della terra fertile, il processo fu forzato, diminuendo anche il desiderio di lavoro per i contadini-lavoratori. Inoltre il divieto di libero movimento dalle campagne alla città ha comportato un aumento della forza lavoro.

Le entrate medie annuali della popolazione provenivano per circa il 2/3 che abitava nelle campagne dall'agricoltura. In particolare è stato discriminato il settore dell'allevamento che si era sviluppato in Albania in modo spontaneo prima della Seconda Guerra Mondiale. Nel 1950 il settore dell'allevamento compreso, il 45% della produzione agricola, nel 1960 arrivò al 45,8%, nel 1980 crebbe fino al 31,2% e nel 1996 arrivò al 36,2%. Un effetto negativo sul ribasso del settore dell'allevamento ha avuto la politica del partito nominata "garantiamo il pane in paese" che non si basava sui criteri economici ma sugli interessi politici.

In quest'aspetto molti pascoli si trasformavano in terreni per la produzione del grano. Inoltre, un altro fattore negativo è stato la collettivizzazione<sup>49</sup>.

Gli anni ottanta segna la profonda crisi economica dell'Albania, caratterizzata dalla bassa produzione e dalla stagnazione dell'economia. La prima impresa

---

<sup>48</sup> Fuga, Artan, Shtigje drejt Guvës së Gjarprit, Ora, Tiranë, 2001, pp. 142-149.

<sup>49</sup> Aslund, Anders "Problems of economic and political transformation in the Balkans", in Jeffries, Jan "Problems of Economic Transition in Albania, 1990-1994", Biddles Limited, Londra 1996. pp. 3-4.

albanese con capitale straniero fu costituita nel 1991 dopo le prime elezioni democratiche a differenza degli altri paesi come ad esempio la Romania che già nel 1972 aveva creato la prima impresa con capitale straniero. Lo PSA appoggiava l'approccio gradualista: l'apertura al mercato non doveva essere accompagnato da riforme radicali in economia, ma da strategie economiche che avrebbero portato lentamente verso il consolidamento dell'economia di mercato. Al contrario il Partito Democratico dell'opposizione sosteneva la teoria di shock - therapy, la piena liberalizzazione di tutti settori dell'economia come impegno non solo politico ma anche morale verso la democratizzazione del paese. Nel loro programma i democratici sostenevano che "IL partito democratico lotta per realizzare misure di radicale cambiamento politico, sociale ed economico"<sup>50</sup>.

Durante il 1990 il PLA (Partito del Lavoro Albanese) adottò le riforme economiche che gli altri paesi dell'Europa Centro Orientale avevano intrapreso da qualche tempo; fu approvata la legge che permetteva l'entrata del capitale straniero nelle aziende statali, la legge sui prezzi, la riforma della Banca Centrale, della Banca Agricola.

Inoltre è stato modificato anche il piano quinquennale con obiettivo di liberalizzare l'economia ed eliminare l'elevato centralismo, copiando le riforme economiche intraprese dall'Unione Sovietica e altri paesi dell'Est-Europeo. I cambiamenti politici durante il 1990 ebbero forti ripercussioni sul clima generale del paese fino al punto da decretare l'implosione del regime politico ed economico<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Petrakos George, Totev Stoyen, The Development of the Balkan Region, Ashgate Publishing Limited, Inghilterra 2001, p.113.

<sup>51</sup> Hana, Lulzim e Telo, Ilija, op.cit. pp.20-23

L'avvio della transizione politica si accompagnò con l'allentamento della forza dello Stato central e si può definire come l'esplosione dell'epidemia di distruzione di massa.

Gli eventi erano talmente rapidi che il sistema industriale crollò di colpo e ci furono atto di vandalismo culminati nella distruzione dei macchinari, la loro vendita all'estero dei pezzi di cambi con prezzi irrisori, la distruzione delle cooperative agricole e dei boschi, il saccheggio dei magazzini etc.

Gli eventi che si sono verificati in tutto il paese hanno comportato la perdita in miliardi di lek per il paese acuendo la situazione sociale dei cittadini. La produzione industriale nel 1990 rapportata all'anno precedente è scesa del 14.2 %, nel 1991 proseguendo del 42 % e nel 1992 e del 51,2% nel 1993<sup>52</sup>.

L'epidemia distruttiva ha colpito anche l'agricoltura specialmente le piante, gli agrumi, gli ulivi, e gli altri alberi di frutta. La crescita delle tensioni politiche, l'immigrazione, la distruzione economica ha paralizzato la vita del paese.

Il PNL (PIL) nel 1990 è sceso del 9.6%, del 27,5% nel 1991 e ancora del 40% nel 1992. Secondo il rapporto del FMI tra 1990 e 1994 l'abbassamento della produzione è stato del 50%. Le riforme economiche intraprese durante questi anni sono stati incentrati sulla liberalizzazione delle importazioni, esportazioni e dalla privatizzazione dei terreni agricoli<sup>53</sup>. Gli anni 1990-1992 sono stati caratterizzati in primo luogo da una forte crisi politica con forti tensioni e il cambiamento del governo ogni tre mesi. In secondo luogo, la crisi economica che ha colpito Albania di questi anni ha raggiunto i livelli del 1929-1933. In terzo

---

<sup>52</sup> Legge 7501 del 19 Luglio 1991, Per la Terra (Për Tokën) e la legge 8053 del 21 dicembre 1995, Per il trasferimento delle terre agricole senza indennità – (Për Transferimin e Tokave Bujqësore pa Kompensim).

<sup>53</sup> Lek: moneta nazionale albanese.

luogo, l'aumento del deficit, dell'inflazione, il deprezzamento della moneta albanese, ha portato l'aumento della disoccupazione, la diminuzione del reddito e delle pensioni. Il processo della privatizzazione iniziò nel 1991 e aveva come obiettivo il passaggio dell'Albania all'economia di mercato. Il riconoscimento del diritto alla proprietà privata con le disposizioni costituzionali del 1991 presentava il rovesciamento del regime comunista basato sulla proprietà pubblica come mezzo della produzione.

Le strategie della privatizzazione avevano come obiettivo la ripresa di un'economia in collasso e la stabilizzazione macroeconomica del paese, il sostegno al settore privato, l'abbassamento della povertà, la creazione e la formazione dei nuovi manager, l'avvicinamento degli investitori stranieri, la democratizzazione del paese, e la diminuzione del ruolo dello stato in economia. Il processo della privatizzazione è stato accompagnato dalla mancanza delle competenze e di una visione comune, delle strategie e delle politiche di breve periodo. Questo processo in Albania fu accompagnato dal fenomeno della corruzione. In tutti i paesi dell'Europa dell'Est, il processo della privatizzazione e il passaggio dell'economia statale all'economia di mercato sono stati svolti con velocità. La preoccupazione basandosi nella velocità ha incrementato i cambiamenti che desiderano di realizzare la privatizzazione che supera la possibilità reale di adempiere il corretto processo della privatizzazione. La velocità della privatizzazione era legata anche con il bisogno della rapida trasformazione del sistema per far rinascere l'economia. A differenza degli altri paesi Albania ha

avuto difficoltà nel definire i diritti di proprietà, di identificare e valutare la proprietà<sup>54</sup>.

Questo perché lo stato era stato l'unico proprietario per lungo tempo e nel momento della distribuzione sono venute fuori diverse rivendicazioni. Il processo di privatizzazione si doveva basare nella giustizia sociale, con particolare attenzione agli ex-pregiudicati politici, ex-proprietari terrieri, i dirigenti delle cooperative e delle aziende statali e gli intellettuali. La difficoltà della privatizzazione in Albania è legata alla svalutazione dell'industria poiché il 37.2% delle industrie aveva dei macchinari che utilizzavano da più di vent'anni.

Nel 44.6% delle industrie i macchinari erano usati da dieci a venti anni, senza considerare che le tecnologie abbia utilizzato in Albania ormai obsolete.

L'infrastruttura era fragile e inefficace creando delle condizioni soggettive, di proteggere quelli che non hanno voluto pubblicare l'informazione o rendendo difficile la sua divulgazione. La legislazione prevede la trasparenza in questo processo, pubblicando prima le unità che si dovevano privatizzare.

La legge n. 7764, del 2 novembre 1993 "sugli investimenti stranieri" prevedeva di garantire una protezione basilare agli investitori stranieri. L'Agenzia dello Sviluppo Economico Albanese fu creata con l'iniziativa del governo nel 1998. Lo scopo di quest'agenzia e quello di creare le condizioni favorevoli per investimenti locali e stranieri. Il sistema bancario ha avuto le sue difficoltà e sicuramente non poteva sostenere il processo della privatizzazione in Albania<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Hana , Lulzim e Telo, Ilia, op.cit. p. 172.

<sup>55</sup> Hoxha, Enver, Vepra , Vëll.9, p.171 in Historia e Shqipërisë IV, p.144

L'acquisto attraverso i crediti bancari doveva essere compiuto attraverso una completa cooperazione tra i prestatori e organi che hanno stimato/valutato il vantaggio per essere privatizzato, i potenziali manager dovevano essere compratori idonei. Secondo il Rapporto della Banca Mondiale il processo di privatizzazione è stato diviso in quattro categorie. La prima categoria prevedeva la privatizzazione delle cooperative agricole. La terra agricola era suddivisa tra i membri delle cooperative. La proprietà era riconosciuta al capo famiglia attraverso il documento certificato chiamato Tapi. Fino alla costituzione del 1976 i contadini potevano scegliere di uscire dalle cooperative agricole prendendo la terra che li apparteneva. Dopo 1976 la terra divenne proprietà dello stato per ritornare nelle mani della popolazione contadina nel 1992. Infatti, circa il 92% della terra agricola è stata privatizzata e distribuita gratuitamente ai kooperativisti.

I criteri della distribuzione della terra sono stati: la distribuzione sulla base del numero dei membri della famiglia fino al 1 agosto 1991; la valutazione sulla base della possibilità di irrigazione, della declinazione e della qualità in modo da fare la distribuzione più equa; l'assegnazione di un valore differente di terreni coltivati nel processo della distribuzione. La seconda categoria prevedeva la privatizzazione della "proprietà personale" che era riconosciuta alle famiglie che abitavano nelle case. Invece le unità residenziali che erano proprietà dello stato erano trasferite alle famiglie attraverso la vendita. La gran parte delle abitazioni è stata privatizzata attraverso il dono da parte dello stato alle famiglie che vi abitavano, invece una parte delle abitazioni è stata vendute con prezzi simbolici. Hanno avuto diritto all'abitazione gratuita anche la categoria degli ex-detenuiti politici, e i cittadini che avevano perso la loro dimora a causa delle calamità

naturali. Sono rimasti fuori da questo processo i cittadini, già proprietari delle propria abitazione. La terza categoria prevedeva la privatizzazione, la vendita o l'affitto delle strutture commerciali statali. Questa categoria individuata dalla Banca Mondiale è stata divisa in due fasi: la privatizzazione delle piccole aziende e nella seconda la privatizzazione delle grandi aziende/industrie. Nella prima fase terminata nel 1992 sono stati venduti e donati gli esercizi e le attività e i lavoratori che vi lavoravano. In questo modo non solo i cittadini che lavoravano nei negozi sono stati doppiamente favoriti poiché possedevano la casa e mantenevano il posto di lavoro, ma la privatizzazione dei negozi ha comportato problemi con i vecchi proprietari terrieri espropriati dal regime comunista. La privatizzazione delle grandi aziende/industrie è iniziata nel 1994, con la privatizzazione delle industrie di alimentazione, dell'industria meccanica , della industria delle costruzioni, del trasporto, della carta e del legno, dell'industria chimica<sup>56</sup>.

La privatizzazione di queste grandi industrie si è svolta attraverso l'asta pubblica, le grandi aziende furono rimpicciolite dallo stato per facilitare la loro vendita. Il processo della privatizzazione delle grandi industrie in Albania non è ancora finito, in particolare non sono ancora privatizzati i grandi settori come quello della comunicazione, electro-energetica minerali, trasporto. La quarta categoria prevedeva il ritorno dei terreni agricoli agli ex-proprietari prima del 1945 e in caso non fosse possibile la compensazione fisica, avevano diritto alla compensazione sulla base del valore della loro proprietà da parte dello stato. Nel febbraio del 1995 il Presidente della Repubblica annunciò il nuovo programma delle privatizzazioni basato sulle cosiddette (letra me vlere) voucher. La proposta prevedeva la privatizzazione delle aziende statali con il sostegno del processo da

---

<sup>56</sup> Historia e Shqipërisë, Vëll.IV, Tiranë 1983, p. 221

parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale seguendo lo schema di privatizzazione della Repubblica Ceca.

Gli obiettivi di queste misure si possono sintetizzare in:

1) politico: coinvolgere e impegnare la gran parte della popolazione nel processo della trasformazione economica;

2) sociale: realizzare alcune forme della distribuzione di uguaglianza attraverso la distribuzione di titoli azionari; 3) economico: privatizzare economicamente un gran numero delle imprese di approfondire la forza del mercato (deepen market forces) e competizione con l'economia. Il governo ha intrapreso una serie di misure come lo sviluppo della struttura legale, di distribuire voucher stanziabili alla popolazione, preparare le imprese per essere privatizzate, preparare un programma integrato per informare i detentori dei voucher e i lavoratori delle imprese, organizzare delle aste per vendere le imprese<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Ibidem pp. 222-223.

## **2. Le Imprese Piramidali; Surrogato Provvisorio di Welfare State.**

Le imprese piramidali in Albania fanno la loro comparsa nel 1992 e si propongono *ipso facto* di sopperire alle difficoltà di un mercato creditizio ancora in fase embrionale. Il mercato informale è nato per stabilire il mercato finanziario in quando il settore bancario non era ancora in grado di svolgere il suo ruolo. In questo modo una persona prelevava dei soldi in prestito e lo dava con interesse agli nuovi imprenditori utilizzando la logica della usura.

L'economia informale si sviluppava con grande velocità e il sistema bancario era inefficiente per rispondere alla domanda creditizia". Il mercato informale era composto in parte dagli intermediari finanziari (cambivalute) alcuni autorizzati e altri no, e in parte dalle compagnie che incassavano versamenti/depositi ed emettevano prestiti. Queste compagnie erano illegali. Inoltre essendo che si faceva tra conoscenti, compensava "alla albanese" le garanzie bancarie necessarie e creditizie"<sup>58</sup>.

La maggior parte dei loro capitali dipendeva dai risparmi degli immigrati. Il tasso d'interesse del mercato informale fu alto, circa l'8% nel 1993 e diminuito del 6 % nel 1995. Le autorità albanesi e gli osservatori stranieri includendo pure il FMI sostenevano che l'economia informale era da tollerare poiché importante alla crescita economica del paese. In quello stesso tempo si sono sviluppate in Albania delle altre compagnie creditizie che offrivano alti tassi d'interesse. Queste compagnie si formano in base allo schema di Ponzi. Tuttavia non fu possibile distinguere l'economia informale e i schemi piramidali, le quali traevano risorse dal risparmio domestico.

---

<sup>58</sup> Ibidem., p.277.

Lo schema piramidale di Ponzi è stato formato in diversi paesi dell'Europa dell'Est come nella Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, ma in Albania ha avuto effetti più disastrosi e devastanti in quando ha coinvolto tutta l'economia albanese, caratterizzata dal finto miracolo economico e dal coinvolgimento di più 75% della popolazione. Nell'Europa dell'Est le più importanti sono state la "Caritas" in Romania e la "MMM" in Russia diventando parte cospicua delle rispettive economie. "Caritas" aperta nell'aprile del 1992, ed è stato stimato che 4 milioni di rumeni, circa 20 % della popolazione hanno depositato i loro soldi. Si pensava che "Caritas" avesse 1.4 trilioni di lei. Caritas crollò lentamente nell'autunno del 1994. "Caritas" non è fallito ma è morto piagnucolando. Il "MMM" Russo è stato creato all'inizio della transizione, e ha coinvolto circa 5 milioni di investitori, facendo pubblicità in televisione con il raddoppiò delle quotazioni azionarie in una settimana. Questo schema piramidale crollò nell'estate del 1994. Le sue quote azionarie si abbassarono da US\$ 62 a US\$ 0.50 in una settimana. "MMM" fu la più grande schema piramidale nell'economia Russa ma non l'unica in quanto subito dopo sono state crollate le "società finanziarie" come Tibet, Ruski Dom Selenga e Khopor Invest, che segnando la perdita dei risparmi di milioni di Russi<sup>59</sup>.

Le compagnie piramidali in Albania sono fiorite a causa di un particolare contesto storico privo dei necessari anticorpi a contrastar il desiderio avido di arricchirsi in fretta e furia. Alcune compagnie piramidali hanno deciso di riunire i loro bisogni finanziari attingendo dai risparmi personali, offrendo interessi alti rispetto alle banche. L'esplosione di queste attività di prestito, ha portato ad una grande competizione tra i diversi fondi, che incrementavano i loro interessi rateali per mantenere i loro depositi. Le imprese piramidali non si basavano in qualche forma

---

<sup>59</sup> Hana, Lulzim eTelo, Ilia, op.cit. pp.173-175.

reale di attività economica e offrivano interessi alti, assumendo tout court la forma degli schemi piramidale: i depositi delle persone che aderivano hanno servito per pagare gli interessi degli altri che avevano aderito in precedenza, portando al fallimento per mancanza di fondi. Alcuni schemi sono falliti, quando il numero dei creditori all'interno delle piramidi da ripagare diventa molto grande. Molti fondi sono sopravvissuti per più di cinque anni, grazie ad una combinazione dei fattori politici, economici e sociali. In parte gli schemi piramidali sono stati legittimati dagli attori politici, in parte sono stati nascosti dietro l'economia formale, sono stati pubblicizzati dalla stampa locale, nazionale, e sono stati alimentati dagli immigrati, ed erano delle attività ideali per riciclaggio del denaro proveniente da fonti illeciti. Gli schemi piramidali sono stati capaci di attrarre quantità colossali di denaro fino al 1996, quando il primo schema è fallito.

Gli analisti albanesi sostengono che le compagnie piramidali si sono sviluppate a causa delle politiche economiche liberali intrapresi all'inizio degli anni novanta. Al contrario Michel Chossudovsky sostiene che lo sviluppo delle compagnie piramidali è avvenuto a causa della negligenza del FMI e del Governo Democratico. Invece per Vaughan –Whitehead lo sviluppo delle compagnie piramidali è avvenuto non solo come conseguenza di politiche economiche liberali ma anche, e soprattutto, dalla negligenza del governo albanese<sup>60</sup>.

Le istituzioni internazionali monetarie si sono mosse quando hanno notato che la situazione cominciava a diventare insostenibile e hanno rinnovato l'invito al governo ad intervenire e congelare i conti correnti di queste compagnie. Sono stati depositati due miliardi di dollari e vi ha partecipato circa il settantacinque

---

<sup>60</sup> Vaughan-Whitehead, Daniel, "Albania in Crisis", Chaltenham, UK, Northampton, MA, USA, 1999 p. 155.

per cento della popolazione albanese. La caduta all'improvviso degli schemi ha rilevato la nuova faccia del capitalismo albanese; per quattro anni il miracolo economico albanese era stato senza dubbio sostenuto dagli schemi piramidali. La caduta di molti indicatori durante il 1996 fu segno evidente della fragilità dell'economia e dell'imminente crisi economica.

Secondo gli studiosi e gli analisti albanesi, il governo e il fondo monetario internazionale potevano probabilmente porre fine per tempo agli schemi piramidali. Secondo diversi analisti l'immobilismo del governo viene interpretato come una sorta di "laissez-faire" o "negligenza" e indicherebbe il coinvolgimento diretto della classe politica agli schemi. Il Governatore della Banca Centrale poteva proibire l'attività di queste compagnie poiché la legge approvata dal parlamento albanese nel 1992 assegnava alla Banca Centrale la competenza di supervisione delle banche commerciali. L'articolo 28 della legge provvedeva alla costituzione di un Fondo di Riserva presso la Banca Centrale nell'ottica di "salvaguardare gli interessi dei depositanti". Le disposizioni dell'articolo 28 vennero in seguito incorporate in un articolo speciale sulle banche e sulle istituzioni finanziarie contenute nel disegno di legge, provvedendo all'istituzione di un "fondo di assicurazione sui depositi" sotto la supervisione della Banca Centrale.

Mentre la legge era dibattuta in parlamento, il gruppo consultivo del FMI presso la Banca Centrale è intervenuto chiedendo che "questa clausola fosse accantonata poiché era al momento in contrasto con lo staff del Fondo.

Le normali procedure fallimentari non sarebbero dovute essere applicate alle banche, poiché questo fatto avrebbe significato che i creditori di una banca non

solvibile potevano chiedere che la banca cessasse le operazioni, è ciò non era consigliabile”<sup>61</sup>.

Nel 1994 fu discusso in parlamento un disegno di legge sulla bancarotta. Includendo una clausola la quale fu demolita da parte del governo, nel quale si stabilivano depositi assicurativi supervisionati dalla Banca Centrale.

Questa legge passò in parlamento solo nel febbraio del 1996. Nello stesso tempo non fu accettato dal parlamento il disegno di legge sul riciclaggio del denaro sporco, poiché la maggior parte delle compagnie piramidali era appoggiata dalla criminalità organizzata. Il Fondo Monetario Internazionale è intervenuto nel 1997 costringendo il governo a chiudere le compagnie piramidali come condizione necessaria per proseguire con l'accordo ESAF (terminato in maggio del 1998 con l'ammontare di 47 milioni USD) per un periodo di tre anni.

Molti studiosi si sono chiesti perché il FMI sia intervenuto così in ritardo, quando il sistema finanziario stava andando in rovina. In un rapporto del 1997 il FMI scriveva che “ verso la fine del 1996 è diventato chiaro che il crollo di questo mercato era imminente”. Secondo alcuni analisti albanesi il FMI non ha fatto niente per proteggere i depositari. In particolare il FMI doveva insistere per l'approvazione in parlamento del disegno di legge preparato dalla Banca Centrale con la sua assistenza<sup>62</sup>. FMI fu criticato per non aver usato la sua influenza in modo che la Banca Centrale adempiesse i suoi doveri per fermare il sistema delle

---

<sup>61</sup> Rapporto Banca Mondiale dicembre 2006 pp. 9-10 (versione albanese)

<sup>62</sup> Vaughan – Whitehead, Daniel, op.cit. pp. 196-198.

piramidi in tempo. Il Fondo Monetario Internazionale era al corrente dello sviluppo Di questi schemi denominati nel gergo popolare fajde<sup>63</sup>

La loro nascita e il rapido sviluppo del meccanismo dei schemi piramidali è dovuto secondo il professore di economia Michel Chossudovsky alle politiche scellerate del FMI che ha contribuito alla rovina dell'economia albanese. I torbidi fondi di investimento facevano integralmente parte delle riforme economiche imposte dai creditori occidentali. La "forte medicina economica" somministrata sotto la guida delle istituzioni di Bretton Woods ha contribuito a far naufragare il sistema bancario e a fare precipitare l'economia albanese. Le riforme di mercato hanno generato un ambiente fecondo tale da incoraggiare la fioritura dei traffici illeciti. L'Albania fu l'unico paese del Europa Centro Orientale che seguì alla virgola le proposte del Fondo Monetario Internazionale. Nel 1992 Albania ha iniziato l'implementazione della maggior parte delle politiche di libero mercato, ed è stato considerato un paese modello per lo sviluppo economico. Nei primi anni della transizione economica e politica, l'inflazione è stata contenuta, la disoccupazione è diminuita in modo considerevole e il PIL è cresciuto con tassi annuali sorprendenti<sup>64</sup>.

I primi schemi piramidali sono stati Vefa e Sude che furono istituite nel 1992. Questi schemi hanno funzionato solo nel sud-ovest dell'Albania dove la maggior parte delle entrate veniva dall'immigrazione. Questo è stato anche la regione dove hanno cominciato le proteste violente del 1997. L'attività svolta da questi schemi, autodefinendosi come "fondazioni caritative" sono stati classificati dallo stato come imprese normali. L'impresa "Vefa" ha investito nel commercio, nel

---

<sup>63</sup> Fajde. La denominazione comune degli schemi piramidali in virtù del significato lessicale del termine.

<sup>64</sup> Chossudovsky, Michel, La Crisi Albanese, ed. italiana, Gruppo Abele 1998. p. 41

turismo e nel settore del food processing, ha operato in più di 200 imprese e occupava più di 100 000 persone. Vefa e Gjallica hanno acquisito beni in Albania<sup>65</sup>.

Il sistema Ponzi realizzato in Albania ha coinvolto tutta la popolazione che ha preso prestito, ha venduto le case per investire nei schemi, essendo che le fajde avevano il sostegno del governo. Le compagnie piramidali sono fallite nel gennaio del 1997. Fino alla fine del 1996, le fajde offrivano un tasso d'interesse che andava dal 50 fino al 100% al mese. Dal 18 gennaio 1997 le compagnie piramidali non hanno pagato i creditori. Il 19 gennaio le persone hanno protestato in piazza a Tirana, ma la polizia interviene per distribuire i manifestanti. Il governo ha congelato i fondi bancari di queste fondazioni. Le Compagnie Xhaferri e Populli avevano 25 miliardi di lek, (US\$ 250 million). Tra 1997 e 1998 le diciassette imprese piramidali sono state smantellate.

Nel 1997 i schemi piramidali hanno dichiarato bancarotta. I creditori non potevano essere più compensati, perdendo tutti i loro risparmi economici, in gran parte provenienti dall'immigrazione o dalla vendita dell'unica casa in proprietà<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Chossudovsky, Michel, La Crisi Albanese, ed. italiana, Gruppo Abele. 1998. pp. 31 - 32.

<sup>66</sup> Ibid. p.199.

### 3. Il Ricorso al Voucher

Il voucher nella versione originaria, ideata da Milton Friedman per favorire l'accesso all'istruzione privata a studenti meritevoli nasce per aumentare la qualità dei servizi scolastici. Tradotto in altri contesti di welfare e utilizzato in campi di applicazione differenti in politica sociale anche la missione di fondo cambia. Questa riflessione serve per contestualizzare il voucher come strumento innovativo per l'accesso a servizi alla persona, che rappresenta un ibrido fra i trasferimenti monetari (in cash) e le prestazioni di servizio (in kind). La dimensione culturale del voucher consiste nella definizione di un equilibrio inedito fra libertà di scelta e controllo delle istanze espresse da domanda e offerta e quella politica, che già alcuni studiosi identificano come una forma di paternalismo.

Per comprendere le specificità del voucher come strumento per la progettazione e la gestione di servizi, è necessario inquadrarlo in trasferimenti che tradizionalmente caratterizzano il sistema di protezione e produzione di benessere interno ai moderni ordinamenti di welfare. Per commentare i vantaggi e gli svantaggi dei trasferimenti monetari di welfare è necessario adottare una prospettiva multidimensionale, che sostenga l'analisi non solo dal punto di vista micro (in questo caso il singolo utente), né dalla sola prospettiva macro (l'istituzione pubblica di welfare). La stessa logica multidimensionale deve essere applicata all'analisi dei trasferimenti specifici che sostengono l'azione di protezione sociale attivata dai sistemi contemporanei di welfare<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> 2003 Voucher Wars: Waging the Legal Battle over School Choice, Washington p.86-90

Il meccanismo dei voucher favorisce la scelta dell'utente rispetto a una visione non monopolistica dei soggetti erogatori, o alla fornitura centralizzata di provisions pubbliche. Ad orientare il dispositivo è il principio della separazione fra produttori ed erogatori dei servizi, che agevola il meccanismo della concorrenza fra enti erogatori pubblici, privati e di privato sociale in un'arena analoga al mercato ma mitigata dal principio della concorrenza amministrata dal settore pubblico.

1. Vincolo di destinazione. La titolarità del voucher ne circoscrive la validità rispetto all'acquisto di una specifica prestazione presso un numero ristretto di fornitori convenzionati. In parole povere, con il voucher per la cura domiciliare dell'anziano non possiamo acquistare un servizio di baby-sitting, né pagare le spese mediche per altri familiari, o arrotondare il reddito mensile, cosa che invece è possibile fare con misure assistenziali in cash, come per esempio l'assegno di accompagnamento.

2. Chiusura temporale. Il voucher ha un valore limitato e temporalmente definito. Vi è una spiegazione economica fondamentale che giustifica questo assetto. Il vincolo imposto al valore monetario del voucher si ripercuote positivamente sul controllo imposto a livello centrale sul livello della spesa pubblica. Non bisogna dimenticare che il voucher per l'accesso a servizi si diffonde anche per risanare la spesa pubblica, quindi con un preciso mandato di efficienza economica. Tuttavia, il fatto che l'ammontare sia limitato e spesso circoscritto a un breve periodo di utilizzo solleva nel dibattito europeo alcuni dubbi sull'efficacia dimostrata dall'utilizzo dei titoli per servizi in alcuni contesti di applicazione, particolarmente

quelli legati alla cura dei soggetti fragili, alla formazione e all'inserimento professionale e alla conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare<sup>68</sup>.

La filosofia statunitense che promuove e diffonde il voucher è condizionata da una differente nozione di welfare, che ravvisa il benessere come una conquista individuale ottenuta tramite l'investimento nelle proprie forze e orientata alla fuoriuscita dalla condizione di dipendenza che invece sembra essere l'approdo a cui giunge il welfare assistenziale.

Dal punto di vista dell'offerta, i voucher vengono applicati per sostenere la concorrenza fra enti erogatori in una struttura definibile, in prima approssimazione, con il nome di mercato dei servizi sociali. Si tratta, com'è già stato anticipato fin dal capitolo precedente, di strutture di mercato atipiche (o spurie) sia sul versante della domanda, che sul versante dell'offerta, all'interno della quale spicca il principio della concorrenza amministrata dal settore pubblico (politico-amministrativo).

---

<sup>68</sup> 2000 Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D.C. p.78-81

#### **4. Il Workfare Albanese Come Risposta alle Migrazioni Interne**

Un'altra direzione intrapresa dal processo evolutivo che interessa lo Stato del benessere e le politiche sociali è rappresentata dal cosiddetto workfare. Si tratta di una proposta anglosassone introdotta come correttivo al welfare e adottato in Albania con lo scopo di incentivare il ritorno di importanti figure professionali migrati dalla periferia al centro del paese.

Infatti, questo schema si utilizza ampiamente in tutti i settori poiché concorre a ridurre la cultura della dipendenza da fonti provvisori di sostentamento. Al fondo di tale dottrina c'è l'idea che se le persone sono disoccupate la colpa sia soprattutto loro, e che dunque non meritino sussidi rilevanti né cassa integrazione. Si devono invece pungolare affinché accettino il lavoro che c'è, in un'altra città o in un altro settore produttivo, pur in presenza di ribassi salariali. Sostegni e sussidi sono legati al fatto di accettare il lavoro quale che sia. Questa è la ricetta del workfare, una formula nata nel Regno Unito ma estesa anche ad altri paesi per arrivare fino all'Albania<sup>69</sup>.

Il workfare, pur nelle differenti versioni in cui si è diffuso nei differenti paesi europei e mondiali, è un tema complesso, fin dalla sua definizione. Il termine si compone di due vocaboli work (lavoro) e welfare (benessere). Il work for welfare si configura quindi come imperativo finalizzato alla piena assunzione da parte dell'individuo della responsabilità di lavorare per affermare pienamente i propri diritti di cittadinanza. Si tratta dunque di un perfezionamento della logica dell'inclusione sociale dell'individuo già percorso dal welfare, ma con un'enfasi

---

<sup>69</sup> 2005 Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance, The Hague, Kluwer. P.98-102

più pronunciata sulla responsabilità personale come incentivo per uscire dalla povertà.

Nella logica del workfare è essenziale la disponibilità dell'individuo ad accettare qualsiasi lavoro gli venga proposto per uscire dallo stato di dipendenza in cui versa rispetto agli aiuti pubblici provvisori. Questa clausola peculiare è all'origine di dibattiti talora infuocati fra gli addetti ai lavori.

Da una parte, ci sono i sostenitori, che considerano il workfare come una alternativa morale all'assistenza. Dall'altra, ci sono i denigratori, che identificano nel fenomeno un meccanismo che non sempre dimostra di raggiungere i propri obiettivi e che piuttosto sembra ridurre le garanzie di giustizia e di equità sociale invece di aumentarle.

L'individuo non può rimanere a lungo in condizioni di povertà. Si tratta infatti di uno status immorale, (povero immeritevole) da superare attraverso il sacrificio e l'assunzione tempestiva di un lavoro. Si tratta di un sistema organizzativo che concepisce il benessere in termini soltanto economici (appunto come work for welfare) che si raggiunge attraverso la lotta e la fuoriuscita dalla povertà tramite lo sviluppo e l'implementazione di politiche del lavoro<sup>70</sup>.

Gli obiettivi strategici del workfare sono essenzialmente due, strettamente interconnessi tra loro.

In primo luogo, campeggia l'intento di ridurre il numero di persone inserite in specifici programmi di assistenza, e che quindi beneficino di determinate forme di sussidio, come per esempio l'indennità di disoccupazione. In secondo luogo si

---

<sup>70</sup> An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective, London, The Policy Press, pp. 1-39.

cerca di scoraggiare la domanda di aiuto sociale, portatrice di una cultura della dipendenza dai sussidi di welfare. Entrambi questi obiettivi vengono perseguiti attraverso l'offerta di lavoro, che dovrebbe registrare l'effetto di ridurre la spesa pubblica sul versante macro e di aumentare il benessere individuale sul versante micro, mediante la trasformazione dello status di disoccupato in quello di occupato, cioè mediante la creazione di mano d'opera.

Le istituzioni pubbliche si impegnano nella creazione di meccanismi rivolti ad implementare l'occupabilità (employability) garantendo un impiego agli individui che necessitano di forme di sussidi di welfare a causa di una particolare condizione di indigenza o di privazione. Insomma è una uscita dallo stato di povertà tramite accettazione del lavoro offerto.

Il workfare costituisce essenzialmente una strategia orientata a istituzionalizzare l'individualismo, mediante un perfezionamento delle logiche di inclusione sottese alla filosofia che orienta la riforma del welfare in chiave lavoristica. L'esito finale, descritto dall'asse micro-macro (logica della trasformazione) ritrae uno Stato sociale che ha aumentato la propria forza lavoro, riducendo la spesa pubblica impiegata per i sussidi di welfare e favorendo inoltre la fuoriuscita degli individui precedentemente disoccupati da una incresciosa situazione di dipendenza<sup>71</sup>.

Comunque è opportuno notare che l'idea essenziale che orienta e sostiene le politiche di attivazione (che coincidano o no con il profilo del workfare), rimane comunque quella che connette il benessere individuale con l'obbligo di svolgere una qualsiasi attività lavorativa, possibilmente regolare. Quest'ultima diventa

---

<sup>71</sup> Ibidem p.p 40-46

quindi lo strumento privilegiato per raggiungere uno status soddisfacente e arginare la colpa della povertà.

Con l'introduzione del welfare questa logica si capovolge, poiché in conformità con i corollari precedenti è il lavoro a costituire l'identità, e dunque lo schema dei diritti della figura del cittadino. Il rischio è dunque, quello che ravvisa un impoverimento delle garanzie individuali contemplate dal diritto costituzionale moderno e dal diritto del lavoro, e che sono alla base della riformulazione del profilo della cittadinanza statale avvenuta in seguito alla creazione dello Stato sociale del benessere. Il profilo della cittadinanza cambia, e da status, in quanto acquisito con la nascita in un peculiare contesto sociale, diviene contratto, una prestazione ottenuta in cambio di una performance lavorativa e dalla conseguente fuoriuscita dalla povertà.

I movimenti migratori verificati subito dopo il crollo del regime comunista dalle periferie al centro sono stati accompagnati dall'abbandono delle campagne a favore delle aree urbane. Ciò ha comportato come conseguenza che la gran parte della terra agricola non si coltiva portando alla diminuzione della produzione agricola all'interno del paese. In molte aree rurali abbandonati dai giovani, esiste una grande concentrazione della popolazione anziana che fa pensare a un abbandono degli anziani che magari sono sostenuti economicamente dai propri figli ma lasciati da soli, cambiando in questo modo le dinamiche all'interno della famiglia e della società. Inoltre il processo della privatizzazione della terra ha fatto crescere i movimenti migratori. I primi che diventavano proprietari terrieri erano quelli che possedevano il terzoli rilasciato dal governo comunista nel 1945 e la popolazione insediata dopo il 1960 è migrato verso le città o le valli occupando

con la forza delle terre. In effetti, il processo della privatizzazione escludeva tutta la popolazione che non aveva un'abitazione, che non lavorava nelle fabbriche, nelle industrie o nel commercio e che non aveva i tapi (certificato di proprietà terriera), il ritorno della terra al suo proprietario e la perdita della casa da parte degli abitanti. La popolazione che migra ha assicurato i suoi fondi necessari vendendo la sua terra e casa in campagna e attraverso le rimesse provenienti dall'emigrazione dei propri congiunti<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Vaughan-Whitehead, Daniel, "Albania in Crisis", Chaltenham, UK, Northampton, MA, USA, 1999 p.p 165.

## **Capitolo Quarto: Welfare, Riforme e Povertà**

### **1. Gli approcci teorici all'analisi del welfare state nei Paesi dell'Est.**

L'analisi dei sistemi di welfare si caratterizza dalla riflessione sulla riforma dei modelli di stato sociale in Europa, per una spiccata impostazione occidentalistica. Le più tradizionali teorie e tipologie a esse conseguenti sono, infatti, nate in società capitaliste occidentali (si pensi in particolare alla tripartizione proposta da Titmuss ed alla successiva elaborazione dei tre regimi di welfare di Esping-Andersen), per studiare, sia pur con approcci e modalità differenti, le caratteristiche e le interazioni intervenute tra istituzioni, forze partitiche, classi sociali e società civile in senso lato. Nell'ambito dei paesi cosiddetti in transizione tra cui appunto L'Albania, tali svolgimenti non sono tuttavia altrettanto facilmente analizzabili, proprio perché è mancato quel lungo periodo di evoluzione storico-politica, ed economica e sociale, che ha condotto alla formazione dei tipici modelli di welfare occidentali. La rincorsa verso il raggiungimento di questi modelli economici e sociali, condotta spesso (come si vedrà) con forme e metodi confusi e contraddittori, ha teso alla definizione di una dinamica multiforme, che attinge dalle diverse tradizioni welfaristiche europee per convergere su una nuova, ancora confusa elaborazione, definito appunto come catching up model. La scelta di questi controversi quanti complessi percorsi può essere rintracciata in alcune

precise 'mancanze', che hanno impedito per lungo tempo la formazione di un sistema di welfare tradizionalmente inteso<sup>73</sup>.

Da un punto di vista socio-politico, infatti, le formazioni dei partiti che hanno determinato –o quantomeno consolidato- la formazione dei differenti regimi di welfare (residuale, corporativo, universale) non solo non si sono sviluppate storicamente, ma per lungo tempo dopo la caduta del regime comunista hanno vissuto una fase confusa, dalla quale emerge chiaramente come per le principali forze politiche attuali la questione concernente l'assetto del welfare e la relativa implementazione di una riforma delle politiche sociali sia stata molto vaga e per molti versi lo sia ancora. La frammentazione politica si salda inoltre ad una più profonda mancanza di integrazione tra i vari ceti sociali, che, specialmente in Albania, marca ulteriormente le divisioni interne al tessuto sociale, determinando difficili dinamiche di cittadinanza e radicalizzando rischiosi processi di ghettizzazione. Analizzando la transizione in una prospettiva specificatamente sociologica, questo basso grado di coesione e integrazione è stato storicamente cronicizzato anche a causa dell'assenza della società civile, la cui presenza come nuovo soggetto sociale si è dimostrata decisamente debole anche durante il primo periodo postcomunista. Dal punto di vista economico, infine, è mancata quella logica dell'industrializzazione che si è strettamente intrecciata con l'evoluzione dei sistemi di welfare in tutte le società occidentali, quali poli contrapposti ma interattivi nell'articolazione della dinamica tripartita famiglia-stato-mercato<sup>74</sup>. Proprio quest'affanno verso il raggiungimento quanto più

---

<sup>73</sup> Hala, Lulzim e Telo, Ilia, "Tranzicioni në Shqipëri: Arritje dhe Sfida", (La transizione in Albania: Traguardi e Sfide) Tiranë: Akademia e Shkencave, 2005. P.50-55.

<sup>74</sup> Kaca, Eduart, "Shqipëria nga diktatura në Demokraci", (Albania dalla dittatura alla democrazia), Tiranë: Kristalina 2004. P. 70-76

possibile accelerato di certi standards di produzione e crescita, tradottosi in una scivolosa vulnerabilità economica quanto sociale, giustifica la particolare influenza esercitata in questo contesto dalla globalizzazione, con una preponderante tendenza verso sistemi di privatizzazione tipici dei modelli più liberisti (welfare residuale). In questo senso, trova conferma l'adesione di tali paesi alle proposte più marcatamente pro globalizzazione, sostenute da organizzazioni internazionali quali Banca Mondiale e Fondo monetario Internazionale, piuttosto che a quelle promosse dall'Unione Europea attraverso il Metodo di Coordinamento Aperto per il rafforzamento della dimensione sociale nel processo di allargamento. Si evidenziano così due scenari particolarmente densi di stimoli per l'analisi sociologica e giuridica: da un punto di vista teorico, infatti, tale contesto spinge ad elaborare nuovi modelli interpretativi, superando la tradizionale analisi ideal-tipica centrata sui tre modelli di welfare, che risultano (almeno parzialmente) inadeguati a cogliere la complessità della nuova geografia sociale disegnata dai transition countries. Secondariamente, nell'ambito dell'acceso dibattito sul futuro del Modello Sociale Europeo, l'ingresso di queste realtà nazionali caratterizzate da dinamiche di sviluppo spesso controverse, pone nuovi ed interessanti interrogativi circa il senso della società europea, la sua reale capacità di tenuta, le sue prospettive<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> WOODWARD A., KOHLI M., «Inclusions and Exclusions in European Societies», London 2001, P. 15-17.

## 2. L'Albania: Transizione tra crescita economica e nuova povertà

L'Albania rappresenta un case study particolarmente interessante in materia di Welfare poiché caratterizzata da una maggiore velocità dei suoi cambiamenti economici e sociali, e, quindi, dai più alti costi di una transizione che si è manifestata attraverso un drammatico abbassamento del benessere degli individui. Tale dinamica, infatti, non solo ha determinato un inasprimento dei processi d'impoverimento, ma ha conferito a questi una nuova specifica fisionomia, proprio definita come «povertà transizionale». Questa nuova povertà si distingue da quella tradizionale connessa al ciclo di vita conosciuta durante il regime socialista, poiché determinata dai profondi cambiamenti strutturali intercorsi nel paese, caratterizzandosi per una specifica radicalizzazione su quei gruppi sociali meno preparati ad affrontare le nuove sfide connesse alla transizione, con un conseguente, ulteriore aumento della povertà permanente tra gli individui che vivevano già in condizione di estrema povertà. In questo senso, la povertà transizionale esaspera forme di povertà già consolidate, manifestandosi in particolare attraverso una più acuta segregazione spaziale ed una più marcata dicotomizzazione sociale, e ne determina di nuove, che si articolano trasversalmente tra classi sociali, genere etc<sup>76</sup>.

Nell'insieme di questi cambiamenti, si è così definita una più articolata e complessa mappa dei rischi sociali, sempre più interconnessi tra dimensione (soggettiva individuale) e familiare e dimensione strutturale collettiva (economica e socio-politica).

---

<sup>76</sup> Fuga, Artan, "Shoqeria Periferike - Sociologjia e Ndryshimit në Shqipëri", (La società Periferica – La sociologia dei cambiamenti in Albania), Titolo Originale, Les Identités peripheriques, Tiranë: Ora 2004. P.100-103

La transizione si conferma quindi come una fase in cui le emergenze di una repentina rottura col passato convergono nella duplice esigenza di affrontare un futuro che già anticipa il proprio necessario avvicinamento con realtà sociali fino a questo momento lontane e diverse, dovendo però al tempo stesso confrontarsi con un situazione interna completamente altra rispetto a quella conosciuta, e quindi richiedendo un impostazione socio-economica totalmente nuova, sia da un punto di vista organizzativo sia da quello etico valoriale. Tale complessa e contraddittoria convergenza si è tradotta in Albania in una successione di fasi, in cui la dimensione della crescita economica e quella della protezione sociale hanno proceduto su binari asimmetrici, seguendo percorsi sbilanciati e assolutamente non integrati, finalizzati nel futuro prossimo ad accelerare l'ingresso in un sistema più ampio, qual è quello comunitario, dalla cui appartenenza si svilupperanno nuove questioni e nuove dinamiche, dall'esito, come si vedrà, ancora indefinito.

### **3. Le Riforme Radicali: La Shock-Therapy (1992-1995)**

La prima fase della transizione albanese si apre con la caduta del regime comunista e include tutto il periodo di rapide riforme socio-economiche (riforme monetarie, liberalizzazioni dei prezzi, privatizzazioni e fine dei sussidi pubblici) spesso definita come terapia shock. La velocità di tali cambiamenti, unitamente alla loro matrice spiccatamente liberista, ha rappresentato uno dei piani di riforma sicuramente più radicali rispetto a tutti gli altri paesi post-comunisti, con evidenti ripercussioni su tutto il sistema produttivo e sociale. Impreparato a sostenere una trasformazione così inaspettata, l'appena nascente mercato albanese ha di fatto visto un disastroso abbassamento dei propri livelli produttivi, con numerose industrie e imprese costrette a chiudere e una pressante inversione delle priorità produttive dal settore primario agli altri comparti produttivi, con altrettanto drammatiche conseguenze sul sistema occupazionale. Tuttavia, ciò che ha caratterizzato particolarmente la dinamica occupazionale in questa prima fase di transizione è sicuramente l'intensa riallocazione strutturale della forza lavoro, conseguente al suddetto allentamento del settore primario, e la progressiva caduta di occupabilità, proceduta parallelamente all'abbassamento dei redditi della popolazione<sup>77</sup>.

In questo contesto di accelerata riconversione industriale, le politiche sociali restano schiacciate dalla pressione della riforma economica centrata sul libero mercato, favorendo l'affermazione di un modello sociale di matrice fortemente residuale. La completa collocazione in questo schema di welfare non è tuttavia così scontata: l'impostazione delle politiche sociali ad esso relative non

---

<sup>77</sup> Këpi Fadil, "Legjislacioni dhe Problemet Sociale", (La legislazione e i problemi sociali) Tiranë: Lilo 2006. P. 86-88

corrisponde all'implementazione effettuata in Albania, il cui esito rappresenta un tentativo di compromesso tra principi diametralmente opposti, in un contesto di crisi sociale e di risorse limitate.

Il nascente stato sociale albanese post-comunista si caratterizza così fin dal suo inizio per una combinazione di elementi tipici dei regimi di welfare liberali con quelli social-democratici: mentre i meccanismi d'implementazione, infatti, ricordano molto quelli dei sistemi anglo-americani, il quadro di riferimento legislativo include elementi tipici dei sistemi di welfare nordici, quali l'uguaglianza dei diritti, l'universalismo e il ruolo centrale dello stato<sup>78</sup>. Tale caratteristica resterà una costante nell'implementazione del welfare albanese, le cui future politiche a sostegno della famiglia e per la tutela dei minori saranno impostate in base ad un approccio spiccatamente sui "generis" e legato alle improvvisazioni contingenti.

Tuttavia, in questa prima fase, l'implementazione sostanziale di tali riforme si dimostra particolarmente complicata e i suoi risultati non corrisponderanno assolutamente alle aspettative create.

Tuttavia, benché si assista a un rapido incremento delle disparità di reddito, questa fase iniziale è caratterizzata da una condizione di ristrettezza materiale equamente distribuita ed collettivamente ripartita, in un contesto in cui la povertà mantiene un carattere temporale ed è priva di una specifica struttura di classe<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Aslund, Anders "Problems of economic and political transformation in the Balkans", in Jeffries, Jan "Problems of Economic Transition in Albania, 1990-1994", Biddles Limited, Londra 1996. P.33-36

<sup>79</sup> WOODWARD A., KOHLI M., «Inclusions and Exclusions in European Societies», London 2001, P. 8-10.

#### **4. La Stabilizzazione (1995-1999)**

La fase cosiddetta della stabilizzazione è segnata principalmente dal problema occupazionale. Dal 1999 l'Albania comincia infatti a riprendersi dalla dura crisi economica e sociale in seguito alle turbolenze interne in ambito economico e politico dell'anno 1997 ed il prodotto interno lordo mostra un trend ancora una volta positivo. Tuttavia questi primi segni di ripresa economica non si traducono in un incremento dei livelli occupazionali, che anzi continuano drammaticamente a scendere, tracciando quella condizione di crescita senza occupazione tipica di tutti i paesi reduci dal socialismo. Il processo di ristrutturazione economica, iniziato già nella fase precedente, continua a procedere ad intensa velocità, registrando una riduzione sempre più consistente degli occupati nel settore primario ed un parallelo incremento del settore terziario. In particolare, questa fase vede un consistente aumento degli occupati nel settore privato, quale conseguenza del processo di rapida privatizzazione iniziato nel decennio precedente, realizzatosi sia attraverso la privatizzazione del settore pubblico, sia attraverso la nascita di nuove imprese private (basate su investimenti stranieri), in particolare nel settore terziario.

In questo contesto di cambiamento la disoccupazione si consolida come il problema principale, raggiungendo il suo livello più elevato nel 2000.

Le dimensioni più critiche di questo processo sono facilmente intuibili: i gruppi professionali più vulnerabili, infatti, devono essere ricercati ancora una volta tra i soggetti con minor competenze, ma anche tra i lavoratori specializzati nelle grandi

industrie del periodo sovietico e nel lavoro agricolo<sup>80</sup>. L'emergenza della disoccupazione giovanile evidenzia inoltre un nuovo target group a rischio, la cui consistenza è cronicizzata da un sistema educativo e formativo incapace di adeguarsi e rispondere alle nuove esigenze del nascente mercato. Infine, la decrescita occupazionale, l'intensa ristrutturazione economica e l'insufficienza di politiche attive, ancora pressoché assenti come misure di supporto alle nuove dinamiche del mercato del lavoro, conducono a un'espansione della disoccupazione di lunga durata.

In particolare, tale questione assume una specifica rilevanza nelle aree rurali (dove i disoccupati di lunga durata si caratterizzano per una vera e propria perdita delle loro abilità lavorative), anticipando una dimensione che diverrà particolarmente critica nel processo d'inclusione sociale del decennio successivo: la riaffermazione dell'esclusione rurale.

Sul fronte delle politiche sociali, la fase di stabilizzazione vede la definizione di una serie di atti normativi tendenti a promuovere il benessere sociale e soprattutto contro la povertà estrema, che rappresenterà il framework normativo per l'introduzione dei principi della contemporanea politica sociale nella pratica albanese. Tale svolgimento seguirà tuttavia le orme delle già tentate riforme della fase precedente, con la commistione di ideali universalistici e forme di protezione sociale residuale: mentre, infatti, le dichiarazioni di principi della nuova carta verranno definite sulla base dei modelli di welfare residuali, particolarmente evidenti tra il 1995 ed il 1999, nell'abbassamento del carico fiscale, nell'erosione del valore reale dei benefits e nella riduzione delle spese destinate ai sussidi di

---

<sup>80</sup> BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma 2003.P. 60-62

assistenza. Da un punto di vista di analisi sociologica, le forti ripercussioni sul piano sociale di queste convulse riforme socio-economiche condurranno ad un aumento della segmentazione sociale che da opposizione tra ricchi e poveri si trasformerà in dicotomizzazione tra «vincitori e vinti della transizione».

Con questa espressione ci si riferisce al sostanziale cambiamento intervenuto nella natura della povertà: da questo momento, infatti, la povertà si è configurata sempre di più come un fenomeno multi sfaccettato e multidimensionale, risultanti dall'accumulazione di deficits socio-economici (basso reddito, scarso livello di educazione, disoccupazione, reti sociali di riferimento insufficienti ETC..) che condurranno all'affermazione di una nuova area di vulnerabilità e potenziale esclusione, le cui caratteristiche rimandano in parte agli svolgimenti tipici delle attuali società occidentali, ma in parte se ne distanzieranno, creando e/o rinnovando spazi specifici di marginalità sociale<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Petrakos George, Totev Stoyen, The Development of the Balkan Region, Ashgate Publishing Limited, Inghilterra 2001.P. 20-23

## 5. La Preparazione dell'Albania all'Ingresso nell'Unione Europea

Con il 2004 le dinamiche di crescita economica cominciano a integrarsi con le nascenti politiche sociali nel tentativo di raggiungere quanto prima l'acquis communautaire necessario come requisito di accesso all'Unione europea. Si tratta quindi di un processo funzionale, mosso dalla precisa volontà di un'integrazione dei mercati, che pone tuttavia le basi per un'articolazione più coerente e integrata anche nell'ambito delle politiche sociali. Tale processo s'inserisce in un contesto socio-economico che comincia a mostrare segni di incoraggiamento: la spregiudicata rincorsa economica delle fasi precedenti comincia infatti a riflettersi in un progressivo miglioramento della condizione occupazionale ed in un lento, ma importante abbassamento del tasso di disoccupazione.

E' proprio nell'ambito occupazionale che la strategia europea evidenzierà la sua maggiore influenza, poiché i quattro pilastri della SEO (imprenditorialità, occupabilità, adattabilità e pari opportunità) diverranno la base per lo sviluppo della politica socio-occupazionale albanese, il cui principale sforzo si concentrerà nella definizione e implementazione di politiche attive finalizzate proprio a supportare questa nuova cultura del lavoro ed occupazionale promossa a livello comunitario<sup>82</sup>.

Tuttavia, questo progressivo miglioramento del trend occupazionale non si accompagna ad un più ampio processo di sviluppo sociale: il livello di povertà non solo resta pressoché immutato in tutto il periodo di preparazione all'accesso nell'Unione europea, ma tenderà ad innalzarsi nuovamente.

---

<sup>82</sup> Politika dhe Shoqëria (Politica e Società) 2009, 2010, 2011. P. 30-31

Da questo momento si assiste così a una nuova fase di assestamento in cui le dinamiche di cambiamento interno devono trovare una conciliazione non sempre facile con la dimensione sovranazionale cui si aspira di integrarsi, in particolare con l'elaborazione che a livello europeo si sta sviluppando proprio negli ultimi anni in merito alla promozione dell'inclusione sociale.

In questo senso si può legittimamente affermare che il confronto con l'Europa rappresenta una vera e propria sfida sul piano delle politiche sociali, aprendo su nuove questioni e problematiche che aprono ad una dimensione più ampia, in cui le istanze del cambiamento economico e le sue ripercussioni nella definizione di nuovi modelli di povertà mettono in luce l'inadeguatezza della tradizionale impostazione di questa in termini puramente monetari e l'urgenza di aprire su un'interpretazione più integrata e multidimensionale, in cui si intersecano rischi economici, sociali e psicologici<sup>83</sup>. La riflessione si sposta così, anche per l'Albania, sulla più variegata dimensione dell'esclusione sociale: una categoria, tuttavia, ancora poco conosciuta e sviluppata in questo contesto e proprio per questo particolarmente densa di stimoli per un'analisi che resta aperta sulle sfide del presente.

---

<sup>83</sup> REVISTA Demografia 2012 (Rivista Demografia). P. 26-28

## 6. Forme e Dinamiche dell'Esclusione Sociale

L'esclusione sociale definisce un concetto e un ambito d'intervento politico relativamente nuovo in Albania: essa descrive l'abbassamento del benessere della popolazione (determinato tanto da fattori individuali, quanto socio-economici), delineando una nuova e più articolata forma di disagio sociale, che spinge a riflettere sul bisogno di (re)integrazione e rafforzamento della coesione sociale. Rispetto alle dinamiche di inclusione-esclusione conosciute per le società occidentali contemporanee, l'esperienza albanese resta contrassegnata da alcune profonde specificità connesse al processo di transizione, che come si è visto si caratterizza per uno svolgimento controverso tra forti spinte verso il nuovo ed una sostenuta crescita economica da un lato e il perdurare di sacche di marginalità, se non di esclusione, dall'altro. Il problema della disuguaglianza tende così a presentarsi secondo logiche peculiari che, pur affondando le proprie radici nel difficile passato storico politico attraversato da questo paese, assumono oggi una specifica caratterizzazione, aprendo a nuovi scenari contrastanti di recupero o, nel senso opposto, di sedimentazione della marginalità<sup>84</sup>. Alla luce dei colloqui effettuati con diversi operatori di organizzazioni non governative, ma anche con esponenti del mondo politico e della ricerca albanese, emerge chiaramente come la dialettica inclusione esclusione rappresenta uno dei nuclei principali sui quali è necessario intervenire per arginare processi di marginalizzazione che, in una fase di crescita economica qual è quella attraversata dall'Albania, rischiano di radicalizzarsi. La ripresa economica, infatti, tende a disegnare prospettive dicotomizzanti, in cui a un 'centro' partecipe della vita sociale ed economica si affianca una 'periferia' sempre più marginale, intendendo con questa espressione

---

<sup>84</sup> Vaughan-Whitehead, Daniel, "Albania in Crisis", Chaltenham, UK, Northampton, MA, USA, 1999. P.50-51.

non solo un'identità collocata territorialmente e spazialmente ai margini, ma un insieme di gruppi esclusi dall'accesso a quell'insieme di risorse (materiali, simboliche, relazionali) che rendono effettiva l'integrazione sociale. I gruppi maggiormente a rischio sono rappresentati sicuramente dai disoccupati, specialmente quelli di lunga durata e dagli esclusi dal mercato del lavoro, ma anche da chi è prematuramente uscito dal mondo della scuola senza avere una formazione adeguata per inserirsi sul mercato del lavoro, dalle famiglie con più figli e in particolare dai bambini con particolari bisogni, e della comunità Rom<sup>85</sup>.

Si tratta di problematiche per certi versi comuni a tutta l'area europea: analizzando in prospettiva comparata i National Report on Social Protection and Social Inclusion redatti in sede europea, si evidenzia, infatti, una tendenziale uniformità nella definizione delle categorie maggiormente a rischio di esclusione sociale, con una costante, comune attenzione particolare al problema dell'occupazione, individuata in tutta l'area europea come il principale fattore di inserimento, integrazione e partecipazione sociale<sup>86</sup>.

Al tempo stesso, tuttavia, il contesto albanese si caratterizza per alcune specifiche dinamiche interne che definiscono le problematiche della disuguaglianza, della povertà e dell'esclusione secondo linee problematiche peculiari.

---

<sup>85</sup> Fuga, Artan, "Shoqeria Periferike - Sociologjia e Ndryshimit në Shqipëri", (La società Periferica – La sociologia dei cambiamenti in Albania), Titolo Originale, Les Identités peripheriques, Tiranë: Ora 2004. P. 12-13.

<sup>86</sup> Ibidem P. 16

## 7. Lavoro e Occupazione

L'esclusione dal mercato del lavoro rappresenta l'indicatore principale nell'analisi dell'esclusione sociale. Parlare di esclusione connessa all'occupazione può in realtà apparire inadeguato nell'attuale contesto albanese, la cui più recente dinamica occupazionale mostra tendenze decisamente superiori rispetto alla media europea. Tuttavia, come rileva chiaramente il dibattito in materia, non è solo la dimensione puramente quantitativa del lavoro (avere/non aver un'occupazione) a definire i limiti dell'inclusione: questa è sicuramente la più evidente e immediata delle condizioni di rischio, ma a essa si affianca sempre più frequentemente una pluralità di dinamiche e tendenze che inducono o quantomeno favoriscono il sorgere di forme diverse di vulnerabilità e/o esclusione in rapporto al fattore 'lavoro'.

E' quindi la dimensione qualitativa ad assumere particolare rilevanza nelle dinamiche occupazionali in Albania<sup>87</sup>, una dimensione che interagisce fortemente con numerosi altri ambiti di possibile esclusione, consolidando quel vischioso circuito di accumulazione di rischi e progressivo scivolamento verso una vulnerabilità sempre più strutturale e socialmente marginalizzante. In questo contesto, la riflessione sul rapporto tra lavoro ed inclusione, nonché l'implementazione di adeguate strategie di intervento ad esso connesse, ha ricevuto un sostanziale stimolo dal dibattito promosso nel contesto europeo ed in particolare dalla necessità di adeguarsi agli standards ed agli obiettivi preposti dall'Unione europea come criteri guida nel rafforzamento del difficile processo di Lisbona per la crescita e la coesione sociale. Non solo la già citata adesione alla

---

<sup>87</sup> Këpi Fadil, "Legjislacioni dhe Problemet Sociale", (La legislazione e i problemi sociali) Tiranë: Lilo 2004. P. 99-100.

Strategia Europea per l'Occupazione, ma anche la più recente volontà di sviluppare un modello di politiche del lavoro centrate sul concetto di attivazione, risente infatti fortemente delle più attuali raccomandazioni stabilite a livello europeo in materia di politica sociale ed occupazionale integrata.

Anche da numerosi colloqui e interviste effettuati con addetti ai servizi lavorativi albanesi emergono questa profonda asincronia tra un mercato del lavoro attivo e in crescita ed una persistente sacca di disoccupazione di lunga durata sempre più strutturale, che, sebbene inferiore alla media europea, rappresenta uno dei target prioritari per le strategie occupazionali nazionali. Accanto a questa categoria a rischio si affiancano i giovani disoccupati: anche in questo caso la dimensione quantitativa non è di per sé particolarmente preoccupante, tuttavia si tratta di una categoria critica perché connessa a una più ampia problematica qual è quella della necessità di reimpostare progetti formativi e/o professionali adeguati all'inserimento di questi giovani, solitamente caratterizzati da bassi livelli di scolarizzazione e scarse competenze professionali. In questa prospettiva per entrambe le categorie, gli interventi per la promozione del (re)inserimento nel mercato del lavoro si concentrano sull'elaborazione e la diffusione di piani di attivazione, ancora scarsamente sviluppati. Inserirne principalmente per bilanciare la dinamicità dell'attuale mercato del lavoro, le politiche attive rappresentano inevitabilmente uno strumento nuovo in un contesto, quale quello albanese, in cui il lavoro flessibile è ancora poco praticato ed anzi viene incentivato quale nuova impostazione, culturale ed organizzativa<sup>88</sup>, da sviluppare sulla base dei modelli occidentali e sull'elaborazione comunitaria prodotta attraverso i più recenti reports congiunti sull'occupazione e la protezione sociale. In questa

---

<sup>88</sup> The Journal of "Communist Studies and Transition Politics" Routledge 2004-2006. P. 43-45.

prospettiva le politiche di attivazione s'integrano in una più ampia strategia d'intervento che punta sulla formazione permanente, intesa tanto quanto un fattore centrale per il recupero delle fasce a rischio di esclusione, quanto come una predisposizione da sviluppare nei giovani per evitare l'insorgere di una cattiva e/o carente adattabilità al mercato del lavoro.

## 8. Infanzia a Rischio

Negli stessi documenti redatti per la definizione di nuove strategie inclusive, accanto alla promozione delle possibilità occupazionali, si affianca un ulteriore obiettivo, peculiare delle realtà in transizione: la tutela dell'infanzia a rischio. Si tratta di una criticità comune a tutti i transition countries, dove la complessità del cambiamento socio-economico e gli alti costi della transizione hanno inciso, come si è visto, sulle categorie più deboli, aumentando le condizioni di rischio in particolare per le famiglie a basso reddito, numerose e/o monogenitoriali<sup>89</sup>.

Tale condizione, che ha portato l'elaborazione comunitaria più recente a porre tra gli obiettivi prioritari della politica sociale e occupazionale integrata la riduzione della povertà infantile, evidenzia proprio nel contesto albanese la stretta connessione tra la precedentemente analizzata esclusione lavorativa e l'esclusione dell'infanzia a rischio: all'Albania, infatti, pare spettarle il triste primato della più alta concentrazione di bambini che vivono in famiglie prive di occupazione, rispetto alla media dei paesi OCSE, evidenziando la necessità di sviluppare strategie e piani di intervento integrati tra politiche del lavoro e politiche familiari (intese non solo come politiche di sostegno economico, ma anche, di tipo educativo e formativo), per prevenire e/o arginare le condizioni di disagio.

Il concetto di disagio assume qui una connotazione ampia e complessa, indicando sia le forme di disagio materiale ed economico, sia quelle più propriamente legate alla sfera socio-relazionale, quindi strettamente connesse alla capacità/possibilità per il bambino di sviluppare una solida, autonoma identità, quanto una piena

---

<sup>89</sup> REVISTA Demografia (Rivista Demografia) 2012. P. 8-10.

integrazione nel processo di socializzazione. Sulla base delle interviste e dei colloqui effettuati con funzionari ministeriali e operatori di organizzazioni non governative, si possono distinguere alcune aree prioritarie nelle iniziative e nei progetti per la salvaguardia dell'infanzia. Di seguito si evidenziano le dimensioni prioritarie.

- Tutela, promozione e valorizzazione dei diritti umani. Rientrano in quest'ambito tutti i progetti volti a sostenere i diritti dei bambini stabiliti a livello internazionale dall'apposita convenzione ONU, in quanto assunti come primo fondamentale momento per assicurare un pieno e sano sviluppo a ciascun bambino. L'obiettivo principale di tutte le attività intraprese in questo settore consiste nel diffondere una maggiore consapevolezza sociale circa l'importanza dei diritti dell'infanzia, predisponendo una serie d'interventi, progetti e attività volte a sviluppare, diffondere e incentivare il dibattito pubblico, attraverso seminari conferenze, incontri e creazione di network, tanto a livello nazionale, quanto internazionale. Proprio in questa prospettiva è attribuita una particolare rilevanza alla cooperazione internazionale, quale strumento da promuovere e incentivare per favorire lo scambio di esperienze e di best practices<sup>90</sup>.

- Formazione. L'ambito formativo acquista una rilevanza fondamentale e trasversale a tutti i settori d'intervento a tutela dell'infanzia. Questa diviene, infatti, il momento attraverso il quale sviluppare l'integrazione e la partecipazione dei bambini alla vita sociale, ma al tempo stesso rappresenta lo strumento principale attraverso il quale sviluppare competenze e capacità che, specialmente

---

<sup>90</sup> Spunti emersi durante una tavola rotonda fra esponenti del Ministero di Welfare albanese e Unicef nell'ottobre del 2011.

per i giovani in condizione di disagio, divengono necessarie per entrare nel mondo del lavoro e acquistare così una propria autonomia, identitaria ed economica.

- Sostegno e intervento per bambini con famiglie a rischio o privi di famiglia. In quest'ambito rientrano tutte le iniziative portate avanti dalle ONG strutturate secondo un modello molto simile a quello delle 'case famiglia' presenti in Italia, all'interno delle quali vengono forniti sostegno ed assistenza ai bambini in difficoltà ed in certi casi anche alle madri. Si tratta principalmente di strutture e attività destinate a ospitare i cosiddetti 'orfani sociali', vittime della povertà, della disoccupazione e spesso anche dei fenomeni di alcolismo e violenza subiti nelle loro famiglie, un problema che si è fatto particolarmente evidente nella difficile fase di transizione politica e i cui soggetti maggiormente colpiti vanno ricercati nella comunità rom.

- Recupero minorile. Il recupero dell'infanzia e dell'adolescenza a rischio è un altro settore particolarmente critico, specialmente per quanto attiene al recupero della criminalità giovanile. In questa direzione, infatti, si muovono diversi progetti finalizzati alla reintegrazione dei giovani in prigione, portati avanti in particolare dalle ONG, ma anche misure e interventi predisposti in cooperazione tra Stato, governo locale e associazioni non profit. In particolare è il caso della Crime Prevention Network, organizzata d'intesa tra Ministero del Welfare, della Sicurezza sociale e dell'Educazione e della Ricerca, attraverso il Youth Affairs Department, insieme con gli organi di governo locali e con la partecipazione della cittadinanza attraverso le associazioni non profit. Se l'obiettivo della rete è principalmente quello di prevenire i comportamenti criminali, gli interventi delle ong si concentrano invece principalmente sul recupero dei giovani già con

esperienze di criminalità, favorendo la loro reintegrazione ed inclusione sociale, attraverso programmi di studio e formazione al lavoro.

- Analisi delle problematiche familiari e azioni di supporto. Si tratta dell'area di intervento più strettamente connessa con le linee guida impostate a livello comunitario e finalizzata ad offrire una costante azione di analisi e monitoraggio sulle condizioni di rischio e sulle emergenze su cui impostare piani di intervento integrati. In particolare le definizioni strategiche di questi ultimi anni e quelle impostate per i successivi spingono verso un'azione integrata tra sistema familiare e infanzia, al fine di favorire il più possibile, l'inclusione tanto del bambino quanto della famiglia, sia predisponendo interventi di sostegno al reddito e diffusione di servizi, sia promuovendo una diversa e più responsabile educazione genitoriale<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Si veda al website: [www.mpcs.gov.al](http://www.mpcs.gov.al) (Ministero di Lavoro Affari Sociali e Pari Opportunità)

## 9. Disuguaglianza Regionale

La nuova dinamica socio-economica conseguente alla transizione sta conducendo verso una progressiva, tendenziale dicotomizzazione tra nuovi ricchi e (nuovi) poveri, o, per dirla con le categorie sopra utilizzate, tra vincitori e vinti della transizione. Questa crescita diseguale, che si esprime quantitativamente in un'evidente differenza di reddito a livello territoriale, comporta l'affermazione di un vero e proprio modello di povertà territoriale, con una chiara distinzione tra aree centrali e aree marginali -periferiche- nel processo di cambiamento. Tale modello di disuguaglianza territoriale assume una specifica dimensione regionale, definendosi riguardo al fattore occupazionale (le condizioni di rischio sono, infatti, maggiori nelle regioni caratterizzate da alti livelli di disoccupazione e lavori di bassa qualità) ed alla collocazione geografica (i rischi di povertà ed esclusione si concentrano nella zona settentrionale ed orientale del paese), con una spiccata affermazione della dicotomia tra ambiente urbano ed ambiente rurale.

Dal punto di vista dell'implementazione di politiche e strategie d'intervento, il carattere regionale della povertà rimanda alla necessità di elaborare politiche regionali adeguate e multidimensionali, capaci cioè di cogliere le diverse dimensioni (economiche, sociali, territoriali e relazionali) in una prospettiva di sviluppo integrato, funzionale ad arginare, in particolare, le condizioni di rischio e vulnerabilità dei gruppi più poveri. Le sfide da affrontare nello sviluppo della futura politica regionale sono sicuramente molte e, manca ancora un approccio strategico, con obiettivi definiti e una chiara impostazione progettuale, che integri le esigenze della crescita economica con le priorità poste dai gruppi più

vulnerabili<sup>92</sup>. La politica regionale, insomma, deve configurarsi come una «politica pro-poveri» che sviluppi in particolare la cooperazione e il dialogo tra parti sociali, perché prioritari nella definizione di strategie d'intervento integrate per la crescita e l'occupazione. In questa prospettiva, la definizione di politiche regionali diviene il terreno su cui sviluppare pratiche di governance ancora poco radicate, funzionali a potenziare la cooperazione tanto a livello economico, quanto sul piano sociale. Come evidenziato dagli studi in materia di riforma della protezione sociale nazionale, infatti, il principale obiettivo strategico per l'Albania è rappresentato proprio dal rafforzamento della condivisione di responsabilità tra stato, municipalità, settore privato,(profit e non-profit), enti religiosi, famiglie e individui, al fine di rendere il sistema più flessibile e sostenibile di fronte alle nuove esigenze economiche e sociali<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Politika dhe Shoqëria 2009, 2010, 2011. P. 19-21.

<sup>93</sup> Jeffries, Jan "Problems of Economic Transition in Albania, 1990-1994", Biddles Limited, Londra 1996. P. 85

## 10. Una duplice transizione?

Alla luce delle dinamiche e delle dimensioni brevemente inquadrare, è ancor più calzante la definizione attribuita a questo sistema di welfare quale *chatching up model*. La specificità di questo sistema, nella sua contrastante tensione tra ricerca del nuovo e bisogno di stabilizzazione, si caratterizza infatti per una peculiare capacità di attingere a diverse tradizioni storico-politiche e sociali, aprendo su scenari decisamente contrastanti e non facilmente inquadrabili analiticamente. Questa insita complessità interna, che sembra tradursi sul piano sociale in una preoccupante tendenza dicotomizzante, si fa ancor più difficile nel momento in cui si confronta con la più ampia criticità della dimensione sociale europea, chiamata a rielaborare il proprio modello sociale alla luce di spinte economiche sempre più pressanti e di segni ormai tangibili dell'inadeguatezza di tale modello ad arginare le derive -in termini di rischio sociale e crescente vulnerabilità- di tali pressioni. Il contesto albanese (ma il discorso potrebbe essere allargato anche agli altri paesi post-comunisti) sta insomma attraversando una duplice transizione: mentre si appresta a convergere su un modello socio-economico di stampo occidentale, le fondamenta di questo presunto modello stanno pian piano cedendo, ponendo la questione di una più ampia transizione che investe tutte le società occidentali<sup>94</sup>. E se questo inquadramento poteva essere esaustivo per descrivere, fino a pochi mesi fa, la realtà socio-economica albanese, la crisi in atto su scala mondiale segna un ulteriore, grave passaggio, che rende già inadeguata la stessa categoria della transizione, obbligando a riportare il discorso sull'elemento della crisi. L'emergenza del tracollo economico-finanziario che sta colpendo

---

<sup>94</sup> Note e riflessioni emerse durante un convegno di studi tenutosi a gennaio 2012 a Tirana sulla crisi economica e i suoi possibili effetti sull'Albania.

trasversalmente le economie più deboli quanto quelle più forti, si ripercuote, infatti, con particolare asprezza nei paesi dell'Europa orientale e in particolare proprio negli Stati Balcanici, la cui facile e forse troppo spregiudicata crescita imponente degli ultimi anni si stanno drammaticamente capovolgendo in un pericoloso rischio di tracollo totale.

Tale tendenza diviene particolarmente (e tragicamente) vera proprio per la società albanese, abituatasi troppo facilmente a un ritmo di crescita vertiginoso a cui ha corrisposto un altrettanto vertiginoso innalzamento degli stili di vita, conducendo a quella crescita a due velocità che si è analizzata nei paragrafi precedenti nei termini di vincitori e vinti della transizione. In questo senso la sfida attuale si fa ancora più drammatica perché va ad acuire le condizioni socio-economiche di quell'ampia fascia già esclusa dai benefici della transizione (perdenti), e parallelamente alimenta l'impoverimento dei nuovi ricchi (vincitori), in una spirale che coinvolge trasversalmente tutti i settori e da cui è difficile uscire perché comune anche alle altre società europee (e non solo). Si apre in questa prospettiva una nuova e più ampia riflessione, difficile quanto urgente, sul senso della coesione sociale stessa, una coesione fortemente a rischio in una fase di difficoltà quale quella contingente e ancora più a rischio in sistemi ancora in transizione verso il consolidamento di assetti e statuti, troppo bruscamente ritrovatisi a fronteggiare una nuova emergenza economica e sociale<sup>95</sup>.

Le considerazioni effettuate nell'insieme del capitolo attraverso questo modesto studio, utilizzando le categorie della disuguaglianza e dell'esclusione sociale, applicate al caso albanese, sono mosse dal convincimento che sia la migliore

---

<sup>95</sup> Spunti emersi durante un convegno con rappresentanti dei governi balcanici tenutosi a fine novembre del 2011 a Durres-Albania sul futuro dei paesi balcanici.

chiave di lettura o il nuovo paradigma per interpretare le dinamiche sociali albanesi nonché quelle europee dato che la ratio della mia tesi implica un rapporto comparativo della politica sociale albanese con quella europea.

Il paradigma dell'esclusione sociale definisce una nuova articolazione nei processi di disuguaglianza, poiché propone scenari di coesistente apertura e chiusura sociale. Proprio nella sua dinamica che si articola tra i due poli solo apparentemente contrapposti dell'inclusione e dell'esclusione, tale approccio consente, infatti, di indagare e svelare le forme più insidiose e labili dell'attuale disuguaglianza, non più rigidamente schematizzabile in un discorso di classe e reddito, ma anzi sempre più intrinsecamente annodata in una pluralità di livelli che si strutturano su dimensioni differenti (economica, sociale, relazionale, culturale, istituzionale etc.). Ecco perché, pur confrontandosi con gli approcci più critici, quello di esclusione sembra dimostrarsi un approccio valido quanto interessante, specialmente se assunto nell'impostazione di 'paradigma trasversale per la ricerca', poiché definisce nuovi spazi di analisi dinamica e integrata tra forme diverse e coesistenti che spaziano dalla vulnerabilità, alla marginalità, fino a includere le nuove povertà. E tale approccio sembra ancor più calzante proprio anche per il contesto europeo, non solo perché esso è stato assunto a livello comunitario come nucleo centrale intorno al quale delineare modelli, pratiche e strategie d'intervento per la riduzione e/o la prevenzione della marginalità, ma anche e più di tutto perché attraverso tale orientamento si riesce ad entrare nel vivo delle più attuali e controverse dinamiche sociali europee, caratterizzate da un mutamento e da una transizione, dagli esiti ancora tutt'altro che chiari. In questa prospettiva, indagare le dimensioni strettamente connesse del lavoro, della marginalità e della cittadinanza e le implicazioni che tale transizione sta

apportando sui sistemi di protezione sociale europei hanno rappresentato il terreno per una riflessione articolata e integrata, i cui contenuti si intrecciano evidenziando la necessità di definire nuovi assetti e nuovi istituti nell'elaborazione delle politiche sociali. La riflessione resta inevitabilmente aperta, e anzi proprio attraverso questo studio si pongono nuovi interrogativi e nuovi stimoli tanto per la ricerca, quanto per l'implementazione di più efficaci politiche sociali, e per la revisione degli attuali precari sistemi di welfare, in una prospettiva capace di analizzare criticamente e costruttivamente la complessità sociale emergente, sia a livello delle singole realtà nazionali, sia a livello della più ampia realtà sociale europea, la cui interazione con la dimensione non solo nazionale, ma anche locale diviene sempre più stringente e necessariamente integrata. Una complessità che si fa ancor più densa di dilemmi e interrogativi nel momento in cui si assume la consapevolezza delle sue nuove e ineliminabili contraddittorietà, ma che proprio per questo diviene ancor più urgente e necessaria, specialmente in una fase di crisi globale, quale quella attuale, in cui la dimensione sociale dovrà assumere una nuova centralità, tanto quanto obiettivo su cui finalizzare gli interventi, quanto come promotore essa stessa di un nuovo e diverso modo di intendere la crescita.

## **Capitolo Quinto: La Governance del welfare a Scutari**

### **1. La Governance regionale del welfare nella Regione di Scutari e prospettive di rimodellamento della architettura istituzionale.**

Dagli inizi anni novanta, in seguito al crollo del regime comunista, l'Albania comincia a sperimentare la necessità di adottare un nuovo approccio rispetto alle politiche sociali in modo da delineare i contorni di un modello di società aperta e inclusiva.

Uno stimolo rilevante nella direzione del decentramento territoriale e del welfare locale è arrivato anche dal livello sopranazionale, mediante l'affermazione del principio di sussidiarietà contenuta nel Trattato di Maastricht del 1993, il quale accelera i processi verso una governance multilivello (tra una pluralità di livelli di governo) e territoriale (tra una molteplicità di attori istituzionali e privati). La volontà di ridurre la frammentazione dei modelli regionali sviluppatasi nel corso del tempo, sta portando in Albania e specificamente nella Regione di Scutari alla realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali.

Le ampie attribuzioni di responsabilità in campo alle amministrazioni locali da parte del potere centrale e il ruolo esercitato dalla Regione nel coordinare i processi di riforma evidenziano la preferenza per soluzioni che sposano il principio di sussidiarietà a tutela dei diritti dei cittadini attraverso servizi e prestazioni dirette alle persone e alle famiglie, ai minori, ai giovani, ai disabili e agli anziani. Sulla scorta dei nuovi modelli che si stanno sperimentando in Europa occidentale, due Regioni in Albania, in sostanza quella di Valona e Scutari inizia a rimodellare il

proprio sistema sociale attraverso una sperimentazione di progetto pilota<sup>96</sup>. In Questo capitolo, che oltre a ruotare intorno all'analisi della sperimentazione in corso del nuovo progetto di organizzazione dei servizi sociali dando conto delle novità intervenute in termini di razionalizzazione dei servizi, si cercherà di offrire un quadro generale su quanto è stato fatto finora dalla Regione di Scutari. Mi occuperò esclusivamente in questo capitolo della Regione Scutari poiché è la prima in Albania a sperimentare una nuova modalità di organizzazione dei servizi sociali.

Il progetto s'inserisce sul solco delle priorità annunciate dal governo albanese attraverso i suoi documenti strategici in materia sociale e specificamente con:

- Il Piano pluriennale di programmazione 2011-2013.
- La Strategia Nazionale per Lo Sviluppo e L'Integrazione 2007-2013.
- La Strategia intersettoriale per l'inclusione sociale e la protezione sociale.

Inoltre, il progetto è coerente con le raccomandazioni espresse dall'UE nel Progress report 2011 per l'Albania in cui il rafforzamento dei sistemi di protezione e inclusione sociale rientra tra le priorità chiave.

Sintetizzando gli indirizzi ricavati da questi documenti in materia sociale, si può dire che essi mirano a creare il contesto giuridico necessario per consentire alle unità di governo locale l'erogazione dei servizi sociali in modo appropriato.

La Regione di Scutari ha una popolazione di 336.699 abitanti divisi in 98.561 nuclei familiari ed è composta dai tre distretti di Scutari, Puke e Malesi e Madhe

---

<sup>96</sup> Scutari, Capoluogo dell'Albania settentrionale e sede della Regione di cui tratta il presente capitolo.

comprendenti 5 Municipi e 28 Comuni. Circa 2/3 della popolazione vive nel distretto di Scutari.

L'obiettivo del progetto è di sperimentare forme di decentramento dei servizi sociali che si occupano di persone a rischio di esclusione sociale e la povertà.

Infatti, questo nuovo progetto intende costituire un modello per la gestione decentrata dei servizi sociali a livello regionale e locale, istituendo un Osservatorio per le politiche sociali presso la Regione medesima.

L'intervento prevede un'azione di *institutional and capacity building* per il rafforzamento delle capacità di governo e l'introduzione di *best practices* nelle erogazioni dei servizi sociali nella Regione di Scutari attraverso

- Un'azione di coordinamento da parte della Regione
- Il miglioramento dei servizi sociali nei Comuni/Municipalità

La costituzione in forma associata dei Comuni/Municipi, funzionale alla migliore erogazione dei servizi con efficienza, efficacia e appropriatezza.

Una parte del progetto interesserà in particolare il miglioramento della parte dei servizi legata alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate, con la promozione di strumenti per la pianificazione sul territorio e la collaborazione tra enti pubblici ed attori privati<sup>97</sup>.

Il progetto, che si inquadra all'interno del processo di decentramento avviato dal governo albanese, intende sperimentare una riforma strutturale nella gestione

---

<sup>97</sup> La presenza di tanti comuni di piccole dimensioni ha reso indispensabile l'organizzazione dei medesimi in associazioni su base volontaria per meglio affrontare le sfide correnti e compresa quella di Welfare locale.

dei servizi sociali, avvicinandola ai bisogni del territorio e prevedendo nuovi meccanismi di coordinamento, pianificazione e monitoraggio da parte della Regione.

La Regione di Scutari assume unitamente ai Comuni il ruolo di guida nella definizione delle priorità a livello del territorio e delle linee guida per la governance dei servizi sociali.

Inoltre, si avverrà della creazione di un dipartimento per i servizi sociali presso la Regione e di un'Azienda per i Servizi Sociali alla persona con il compito l'attuazione delle linee guida e delle strategie decise dagli organi istituzionali.

L'Azienda per i Servizi Sociali alla persona (ASP) della Regione di Scutari avrebbe il compito di mettere a disposizione dei Comuni/Municipalità un supporto tecnico per una più efficiente pianificazione ed erogazione dei servizi sociali.

Con questo progetto si mira a mettere le basi per un sistema di sussidiarietà orizzontale presidiato dall'attore pubblico, meno incline a lasciare spazi di manovra autonoma all'organizzazione spontaneistica dei soggetti associativi.

I processi partecipativi, le forme di co-progettazione, così come le diverse partnership tra pubblico e privato, da questo punto di vista, non corrispondono a vere e proprie cessioni di sovranità dal pubblico verso la società civile che si auto-organizza, ma richiamano una distinzione di ruoli fondante tra prerogative pubbliche e spazi di intermediazione associativa e privata.

Il ruolo dell'Azienda per i Servizi Sociali (ASP) potrebbe essere quello di supportare i comuni, fornendo loro un solido supporto tecnico in ambito sociale.

L'obiettivo è di uniformare il livello dei servizi fruibili dai cittadini, contribuendo a correggere le disparità nel servizio offerto dalle istituzioni.

Sintetizzando la ratio del progetto in termini di rimodellamento dell'architettura istituzionale si prevede la creazione di queste nuove strutture:

1. Una Cabina di Regia Regionale che opera a due livelli; istituzionale e tecnico.

La parte istituzionale prevede la presenza di un referente della Regione, il Presidente e di un Sindaco per ciascuna delle 5 associazioni di Comuni/Municipi che si andranno a costituire nel territorio della Regione.

Il Livello politico istituzionale definirà le linee guida regionali per i servizi sociali, coprendo un ruolo d'indirizzo del sistema dei servizi.

Il livello tecnico darà operatività alle decisioni che assume il livello politico-istituzionale, anche attraverso il dipartimento regionale per i servizi sociali.

2. Un Dipartimento Regionale per i Servizi Sociali presso la Regione di Scutari.  
con compiti di:

- Promuovere il coordinamento degli interventi sociali in ambito regionale, fra gli uffici intercomunali e con le organizzazioni della società civile
- Verificare il buon esito degli interventi anche con riscontri diretti con i beneficiari

- Agire da centro informazioni per persone e organizzazione operanti nel territorio sociale sui servizi regionali e sulla documentazione necessaria per beneficiarne
- Indirizzare le segnalazioni dei cittadini bisognosi verso le apposite strutture territoriali
- Gestire un numero verde per i cittadini bisognosi e le associazioni impegnate nel settore sociale
- Allestire e aggiornare un database regionale con dati sulla popolazione, le necessità e i servizi erogati.

3. 5 Associazioni intercomunali su base volontaria di Comuni e Municipalità della Regione, con compiti di:

- Partecipare, attraverso la Cabina di Regia, all'elaborazione di linee guida e strategie settoriali
- Esprimere le priorità dei rispettivi territori.
- Tracciare un piano d'interventi nei rispettivi territori coerenti con le linee guida decisive dalla Cabina di Regia.
- Ideare delle proposte innovative per l'erogazione dei servizi sociali e la formazione professionale/inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate.

4. 5 Uffici sociali intercomunali, attraverso l'associazione volontaria di Comuni e Municipalità della Regione di Scutari, che avranno i compiti:

- Valutare la realtà geografica e l'articolazione delle istituzioni locali.
- Mappare risorse e bisogni nelle aree di competenza.
- Trasferire i dati al Dipartimento Regionale per i Servizi Sociali
- Eseguire il piano di interventi
- Gestire l'erogazione degli interventi e dei servizi sociali sul territorio di riferimento.

5. Un Comitato scientifico e di Monitoraggio con i compiti di:

- Fornire elementi scientifici per la definizione degli orientamenti di indirizzo dell'osservatorio.
- Tradurre in criteri metodologici ed operativi le linee di indirizzo della Cabina di Regia.
- Verificare la coerenza scientifica dei prodotti dell'Osservatorio prima della pubblicazione.
- Verificare il funzionamento dei singoli organi creati dal progetto, secondo le linee guida decise dalla Cabina di Regia.
- Verificare che gli indicatori di progetto siano raggiunti.
- Raccogliere e verificare le fonti di verifica degli indicatori.
- Riportare alla Cabina di Regia osservazioni, punti critici e valutazioni sull'andamento del progetto.

- Redigere un rapporto conclusivo sul progetto.

La regione di Scutari ha inteso l'integrazione non come un successivo e obbligato momento di necessaria collaborazione tra settori diversi con responsabilità gestionali e politiche distinte, ma come una vera e propria fusione istituzionale in grado di avviare una programmazione unica, e quindi fortemente integrata, ed una gestione delle risorse corrispondente<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Appunti raccolti ed elaborati nel corso di alcuni convegni sulle tematiche di Welfare locale.

## **2. I Piani di zona come nuovo strumento di programmazione integrata nelle politiche di welfare della Regione di Scutari**

L'elemento del tutto innovativo introdotto attraverso la riforma dei servizi di welfare è, senza dubbio, l'ideazione della zona sociale come luogo di programmazione integrata dal basso e di governance locale. Nella maggioranza dei casi le zone sociali sono state definite ricalcando la ripartizione amministrativa del territorio. Si tratta di una nuova unità territoriale, che può assumere dimensione sovra-comunale, al fine di perseguire criteri di economicità e di efficacia maggiori. La programmazione di ciascuna zona sociale si traduce nella stesura del piano sociale di zona, all'interno del quale sono definiti obiettivi, priorità e strumenti per la realizzazione degli interventi sul territorio, come risultato della programmazione congiunta tra gli enti pubblici e i soggetti privati.

Il Piano di zona è l'occasione offerta alle comunità locali per programmare, guidare e valutare il proprio sviluppo e va visto come piano regolatore del funzionamento dei servizi alle persone. In particolare, il Piano di zona è lo strumento promosso dai diversi soggetti istituzionali e comunitari per:

- Analizzare i bisogni e i problemi della popolazione sotto il profilo qualitativo e quantitativo;
- Riconoscere e mobilitare le risorse professionali, strutturali, economiche pubbliche e private;
- Definire obiettivi e priorità nel triennio di durata del piano;
- Individuare le forme di offerta adeguate;

- Stabilire forme e modalità gestionali atte a garantire approcci integrati e interventi connotati in termini di efficacia, efficienza ed economicità;
- Prevedere sistemi, modalità, responsabilità e tempi per la verifica e la valutazione dei programmi e dei servizi.

Questo strumento può essere letto come risposta strategica all'esigenza di passare da una cultura assistenziale con forte venature da elemosina di erogazione delle prestazioni alla persona bisognosa ad una politica positiva di servizi, integrati, a favore della comunità locale, con particolare attenzione agli anziani, ai disabili, all'età evolutiva e alla famiglia come soggetto attivo delle politiche sociali locali.

La logica di lavoro promossa all'interno dei Piani di zona si basa sulla stesura di progetti. Il fine di questo metodo è garantire approcci integrati all'interno delle procedure programmatiche proprie del livello regionale e di quello locale, nel rispetto degli obiettivi e delle priorità definite dalla Regione.

Il “metodo di operatività per progetti” è caratterizzato da:

- decentramento, in quanto è il progetto formulato in sede decentrata a definire compiutamente i contenuti definitivi;
- partenariato, poiché la definizione di un progetto che deve integrare diversi settori implica una maggiore interazione tra diversi attori sociali (pubblici e privati);
- tendenziale auto applicabilità della programmazione, dato che essa non è più rimessa a successive decisioni di attuazione in quanto contiene in sé

obblighi e responsabilità di esecuzione da parte dei soggetti partecipanti alla formulazione del progetto;

- misurabilità ex ante delle conseguenze attese, in itinere circa l'osservanza degli obblighi assunti ed ex post sui risultati conseguiti.

Se c'è un organismo, una sede o un livello istituzionale che più degli altri riassume la capacità operativa del nuovo welfare locale, di certo questa va individuato nel Piano di zona, inteso come " lo strumento fondamentale attraverso cui i comuni, con il concorso di tutti i soggetti attivi nella progettazione, possono disegnare il sistema integrato d'interventi e servizi sociali con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare.

Nel Piano di zona si ritrova dunque, in filigrana, un tema centrale della riflessione sulle trasformazioni del welfare. Il Piano di zona rappresenta in ultima istanza il raccordo tra Regione e periferia in quanto, di fatto, contestualizza le finalità e gli obiettivi definiti nel piano sociale regionale con riferimento alle esigenze e ai bisogni locali<sup>99</sup>.

Inoltre, all'interno dei piani di zona il riferimento alle scelte nazionali in merito ai livelli essenziali di assistenza è imprescindibile. Nei piani di zona, dunque, tra le altre cose, il richiamo alla partecipazione della popolazione e al dialogo sociale sono correnti; è qui che sono indicate quelle azioni di accompagnamento e di orientamento ai servizi e quelle pratiche di comunicazione sociale volte a migliorare il rapporto utente-istituzione.

---

<sup>99</sup> Piani di Zona, nuova strumento introdotto nella realtà territorial della Regione di Scutare per andare incontro in modo razionale alle esigenze essenziali della cittadinanza. Consultato presso gli uffici della Regione.

Il richiamo alle " risorse da attivare", segnala inoltre sia l'esigenza di ritrovare all'interno delle comunità locali forme di capitale sociale che valorizzino il sistema territoriale, sia un tratto più generale del welfare locale, che dovrebbe orientarsi al recupero e alla valorizzazione delle capacità individuali, piuttosto che a interventi compensatori sui deficit o sulle incapacità dei destinatari.

Più in generale, però, è tutto il processo di progettazione della rete dei servizi all'interno dei piani di zona che risentono sia della debole integrazione con le altre politiche, sia delle incertezze sia hanno sino a oggi accompagnato il travagliato processo di sussidiarietà verticale, caratterizzato da una crescente deresponsabilizzazione dello stato e da un'adesione molto differenziata delle regioni.

Perché il piano di zona possa decollare, è necessario, infatti, che vi sia un'intesa sulle responsabilità dei diversi soggetti, sulla ripartizione delle deleghe nella gestione dei servizi e sulle modalità di contribuzione alla copertura dei costi previsti per l'erogazione dei servizi. Questo diverso tipo di problemi naturalmente trova soluzioni diverse secondo le sensibilità degli attori coinvolti, degli interessi in gioco e anche delle competenze disponibili per affrontare innovazioni che non possono essere realizzate ricorrendo soltanto alle routine organizzative. A ciò va aggiunta la complessità del processo decisionale che all'interno del piano si stabilisce una volta definito l'accordo di programma, per equilibrare il rapporto tra decisioni politiche e scelte operative. Per la stessa natura dell'atto sottoscritto, l'accordo si configura, infatti, soprattutto come una manifestazione di volontà politica e raramente è in grado di stabilire un confine, di per sé già estremamente labile, come quello tra indirizzo e gestione. L'implementazione dei modelli di

welfare mix, la crescente tendenza, ad affidare al privato la realizzazione dei servizi non è, infatti, accompagnata da un'adeguata capacità di progettazione, controllo e valutazione dei risultati e su questo punto è compito della Regione e degli enti locali a vigilare a tutela dell'interesse dell'utente in particolare e a quello pubblico in generale<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Consultazione dell'Intervento del Presidente della Regione Scutari tenuto a Tirana in occasione del convegno sui servizi sociali Integrati. (marzo 2011).

### **3. Ufficio Sociale; Obiettivi, Funzioni e Organizzazione.**

L'istituzione dell'Ufficio Sociale mira a garantire a tutti i cittadini di poter accedere agli interventi e ai servizi disponibili sul territorio, indipendentemente dalla condizione sociale di appartenenza. Infatti, la funzione dell'ufficio, pur riferendosi con maggiore impegno a sostegno delle fasce deboli, è potenzialmente fruibile da tutta la popolazione, poiché la necessità di essere aiutati a conoscere lo spettro di offerte disponibili nell'ambito dei servizi al cittadino è molto diffusa anche tra le persone in situazione di agio materiale e culturale.

L'esigenza d'informazioni da parte di un utente non sempre si accompagna a un bisogno sociale risolvibile obbligatoriamente con la presa in carico da parte dei servizi sociali.

L'informazione è preliminare all'accesso: il diritto all'informazione avvia e rende praticabile il diritto all'accesso e lo sportello informazioni dislocato sul territorio dunque, rappresenta quello strumento organizzativo atto a garantire l'esercizio dei diritti d'informazione e la tutela della possibilità di accesso al sistema dei servizi sociali.

L'Ufficio sociale nella propria strutturazione è composta di un direttore e personale sufficiente per adempiere i propri compiti e svolge due macro funzioni:

1. Un supporto operativo alle decisioni della cabina di Regia che consiste nel:
  - Monitorare e coordinare la rete dei servizi sociali e gli uffici integrati sociali costituiti dai Comuni in forma associata;

- Promuovere un raccordo fra i diversi soggetti che nella Regione operano in ambito sociale anche attraverso il comitato di Valutazione e Pianificazione;
- Promuovere e raccordare le iniziative di comunicazione e di informazione a sostegno del progetto e dei suoi obiettivi che la Cabina di Regia decide di attuare, rivolta a tutti i cittadini della Regione.

## 2. Attivazione di un call center con compito di:

- Identificare la raccolta dei bisogni da parte delle persone in difficoltà e trasmissione delle richieste alle strutture territoriali:
- Mettere infopoint per i cittadini sui servizi e le opportunità presenti a livello regionale.
- Mettere a disposizione per il personale che opera nei servizi sociali a livello territoriale infopoint;

A mio parere nonostante una bella organizzazione strutturale dell'Ufficio va reso evidente il fatto che non basta la messa a disposizione di servizi o di dati in forma meccanica, è necessario, invece, pensare e attuare modalità informative che tengano conto delle componenti di etica, di equità, di funzione promozionale della cittadinanza, di relazione, di personalizzazione, di documentazione, di accompagnamento contenute nell'informazione stessa<sup>101</sup>.

In un certo senso l'ufficio sociale funge da "porta unitaria di accesso ai servizi" rispondendo all'esigenza di garantire unitarietà di accesso, ascolto, orientamento,

---

<sup>101</sup> Dervishi, Zyhdi, "Sfida e Informacionit",  
( La Sfida della Informazione, Tiranë:albPAPER, 2011 pp. 60..

filtro, osservazione e monitoraggio dei bisogni e delle risorse, trasparenza e fiducia tra cittadino e servizi, gestione dei tempi di attesa.

Lo scopo è atto a favorire nelle istituzioni la cultura della trasparenza amministrativa e della qualità dei servizi, e di fornire uno strumento organizzativo adeguato alle esigenze di attuazione delle funzioni di comunicazione istituzionale e di contatto con i cittadini. Generalmente gli uffici per le relazioni col pubblico hanno una funzionalità in grado di rispondere a un bisogno informativo tendenzialmente semplice, esplicito e diretto.

In queste circostanze, l'informazione nuda e cruda va coniugata con un'azione di consulenza personalizzata, poiché il tipo di accoglienza e la capacità relazionale dell'operatore giocheranno un ruolo fondamentale al fine della riuscita dell'intervento.

Gli operatori dello sportello sociale, oltre a gestire la risposta a informazioni d'immediata erogazione, eseguono la prima valutazione del caso e, laddove necessario, provvedono all'invio al servizio sociale, sanitario o sociosanitario preposto alla presa in carico del soggetto.

Dunque, il momento dell'informazione per opera dello sportellista è distinto, e precede quello della presa in carico da parte servizio sociale professionale.

Attraverso la configurazione della porta unica di accesso, l'ufficio sociale assumere meglio la forma organizzativa di uno "sportello", in altre parole un luogo fisico in cui avviene l'incontro tra un operatore e l'utente. Lo sportello sociale deve essere in grado di assolvere una serie di compiti, tra cui:

- contatto con i cittadini e accesso ai servizi, vale a dire: la gestione della prima accoglienza, l'offerta d'informazioni personalizzate sul sistema di risorse del sistema integrato d'interventi e servizi sociali, l'orientamento e la consulenza sui servizi, la prima analisi e valutazione della domanda e l'inquadramento di questa in un'area di bisogno, il rilascio di moduli e materiale informativo, l'assistenza amministrativa nella compilazione delle richieste dei servizi da parte degli utenti;
- filtro e indirizzo, ovvero la verifica della competenza dell'ente rispetto a quella domanda, la segnalazione di un'eventuale presa in carico ad altro operatore, servizio o ente;
- tutela sociale, attraverso l'individuazione di situazioni critiche in cui attivare interventi urgenti di protezione sociale;
- trasparenza e dialogicità nei rapporti tra cittadino e servizi;
- conoscenza del territorio attraverso la mappatura dei bisogni e delle risorse pubbliche
- coinvolgimento di nuovi attori sociali, portatori di nuove risorse, in un'ottica di ampliamento del ventaglio di offerte (integrazione) e di aumento della capacità di leggere e rispondere ai nuovi bisogni sociali.

Questi contributi possono rivelarsi utili per far fronte sia alla crisi economica in corso che alla crisi di capacità di risposta a domande nuove prossime ad emergere.

Certamente, il ruolo dell'ufficio sociale con le proprie articolazioni sul territorio dimostra la bontà dell'intuizione e della decisione di organizzarsi nel modo che ho

tentato di descrivere, ma dall'altra parte bisogna rilevare i punti forti di criticità inerenti alla scarsità di risorse in fatto della loro implementazione e sostenibilità nel tempo. A maggior ragione, le esigenze di tempestività, efficienza ed efficacia per il tipo di organizzazione del progetto imperniato ai criteri di massima razionalizzazione in termini di risorse, richiedono personale altamente qualificato e un lavoro di formazione continua<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Dervishi, Zyhdi, ibidem pp. 65-68

#### **4. Il ruolo degli enti locali e di altri soggetti operanti nel territorio nel processo di programmazione e implementazione dei servizi sociali.**

Nell'ambito della governance la Regione compreso anche il nuovo progetto in via di sperimentazione, ha ritagliato per sé un ruolo strategico di notevole importanza, che consiste nell'impostare e guidare la direzione delle politiche che gli enti locali dovranno, per competenza perseguire.

Le politiche regionali non possono essere il semplice aggregato dei molti volti e delle tante voci della realtà ma devono integrarsi con il territorio per esprimere una visione che sia più ampia della somma dei singoli punti di vista e questo è il compito più generale che la Regione assuma.

Nello specifico gli obiettivi, i progetti e le linee di azione contenute nelle linee programmatiche sono perlopiù tradotti dalla stessa Regione in opzioni strategiche funzionali al fine della realizzazione e possono essere attuati dai soggetti locali. Non è solo questo, però, a confermare il ruolo forte e marcato della Regione nell'ambito della governance verticale.

Ad esempio, per quanto riguarda i progetti e le linee d'azione scaturiti dal territorio in forma di proposte, la Regione esplicitamente si riserva di condividerle e supportarle solo se coerenti con le strategie regionali, cioè rispetto a linee programmatiche e proposte progettuali. Quest'approccio strategico della Regione Scutari richiama la centralità dell'intervento pubblico, rispetto ad altre concezioni e opzioni possibili di attuazione della governance che vedono l'ente Regione ritagliarsi unicamente un ruolo di coordinamento e finanziamento dei servizi.

Al fine di tracciare complessivamente il modello della governance delle politiche sociali in Scutari è importante, però, rilevare come questa impostazione sia compensata dal fatto che il disegno regionale e le sue opzioni di programmazione integrata vengono costruiti con le istituzioni del territorio, quale che sia la responsabilità operativa specifica di queste ultime e, con una corposa platea di attori sociali attraverso pratiche strutturate di ascolto, negoziazione e concertazione delle politiche e delle loro traduzioni progettuali.

Per meglio comprendere le implicazioni di tale disegno organizzativo è opportuno disegnare le direttrici prescelte dalla Regione di Scutari nell'ultimo decennio per strutturare e qualificare il sistema dei servizi alla persona.

In questa direzione gli sforzi perseguiti sono indirizzati a colpire i casi di estrema povertà e promuovere delle politiche sociali e dei servizi partendo dalla situazione di persone di maggior bisogno d'intervento o in balia di abbandono privilegiando un approccio snelle capace di andare oltre la settorialità delle politiche per garantire una risposta globale e unitaria alle persone in stato di disagio.

Per questo motivo il sistema di welfare nel corso degli ultimi anni grazie all'assistenza di esperti provenienti dall'estero, e ai vari progetti inseriti nell'ambito dell'integrazione dell'Albania nell'Unione Europea, si distingue per aver assunto un'identità nuova capace di sintonizzarsi con il senso pratico e pragmatico dei bisogni della cittadinanza.

Gli interventi più recenti come l'introduzione della programmazione integrata del settore sociale e sanitario attraverso l'adozione di un piano unico a livello regionale che prevede l'attivazione d'interventi domiciliari rivolti alle persone in difficoltà rappresentano un buon segnale sulla strada da percorrere.

Si tratta sostanzialmente della costituzione di una struttura snella di assistenza a domicilio composta di piccoli nuclei di operatori sociali che intervengono tempestivamente a domicilio a favore delle persone in stato di grave bisogno sia sociale sia sanitario.

In conformità a questa evidenza empirica, varie associazioni ed enti sociali e caritativi hanno impostato la propria attività nella cura e nel sostegno di questa nuova fascia di persone interpellando con maggior insistenza la responsabilità dell'operatore pubblico e istituzionale a riflettere nei propri programmi il loro coinvolgimento sinergico in termini di contributo ed expertise.

Infatti, negli ultimi anni, causa una forte emigrazione di piccoli nuclei di famiglie albanesi, ha fatto sì che gli anziani rimangano confinati nella propria solitudine a casa sprovvista della tutela della famiglia allargata, costituendo un problema acuto sociale.

Puntualmente queste istanze a cui ho accennato sono state raccolte da parte della Regione la quale ha incoraggiato la sinergia e il raccordo di tutti gli enti pubblici e privati che operano sul territorio evitando le duplicazioni, sovrapposizione o peggio mancati interventi come capitava spesso nel passato.

L'intento perseguito è stato quello di raggiungere nella programmazione la più ampia rappresentazione degli interessi dei cittadini e di condividere con loro le scelte riguardo alle modalità di risposta al bisogno.

Per questo la Regione ha adottato strumenti di concertazione e confronto con le parti sociali ed ha attivato la più ampia partecipazione delle associazioni degli

utenti e dei consumatori e altri soggetti, durante il percorso di sperimentazione dell'intervento "a domicilio".

Gli enti locali hanno assunto nel tempo compito importante e contribuito visibilmente a una rapida crescita qualitativa della programmazione locale.

Certamente, i punti di criticità non mancano poiché sono dal punto di vista degli strumenti giuridici in termini di esigibilità del diritto di partecipare e avere voce in capitolo sia dal punto di vista delle risorse la situazione, si prospetta precaria.

Inoltre, il ruolo preponderante delle consulenze internazionali nella redazione delle varie leggi e progetti compresi gli enti regionali, i quali avendo solo coinvolgimento nominale nella definizione del processo, configura i presupposti di una riforma imposta, con scarsa ownership da parte degli attori locali e ciò costituisce un fattore di debolezza della riforma, pregiudicandola nella sostenibilità sul lungo periodo<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Consultazione degli atti del convegno sulle sfide della Regioni di Scutari in tempi di crisi tenuto il 13 maggio 2011 a Scutari.

## CONCLUSIONI

Il lavoro di ricerca confluito nella presente tesi non ha mancato di ripercorre la storia dell'Albania degli ultimi anni e il percorso travagliato di quel tentativo di civiltà che fu e continua a essere il welfare state fino agli sforzi odierni di declinarla a livello locale e regionale. Questa storia può essere letta come una lunga traiettoria verso la stabilizzazione del quadro politico e sociale albanese, o, ancora più precisamente, come un continuo sforzo per superare un modello di sviluppo che aveva fatto dell'emergenza permanente e della fatalità il suo specifico paradigma.

Inoltre, ho cercato di analizzare in chiave divulgativa l'iter di welfare in Albania da quando fu costruito come Stato alla cui guida si alternarono diversi regimi politici i quali lasciarono la loro impronta. Il periodo più interessante ai fini di uno studio con le categorie moderne del welfare riguarda il periodo di passaggio (1991) dal regime dittatoriale comunista a un sistema democratico e di mercato.

Dopo il tracollo immediato delle strutture economiche e della rapida degenerazione della situazione sociale, si assiste a delle forme drammatiche dell'emergenza sanitaria e alimentare e delle fughe di massa dei cittadini albanesi verso le coste pugliesi. Le fragili basi della crescita economica dell'Albania si rivelano nel 1997 con la crisi delle piramidi, società finanziarie basate sulla raccolta di denaro che offrivano tassi d'interesse elevatissimi utilizzando i risparmi di chi entrava per ultimo nello schema.

Proprio, questi sviluppi interpellavano in modo impellente l'operatore pubblico di gestire con ragion veduta la situazione di estrema povertà che veniva a crearsi per

via della transizione politica ed economica e identificare soluzioni adeguate per alleviare il disagio sociale.

I governi che si sono succeduti in questi ventidue anni hanno tentato con interventi legislativi robusti di venir incontro alle varie esigenze di disagio prodotte dal passaggio a un capitalismo selvaggio di stampo liberalista anarchico, ma le buone intenzioni sporadicamente si sono implementate nella realtà concreta.

Certamente che con il passare degli anni, sul versante economico i progressi sono indubbi, e delineano una situazione radicalmente diversa e più stabile rispetto all'euforia delle cifre caratteristica della prima metà degli anni novanta; tuttavia non sono sufficienti a cambiare radicalmente la natura di un'economia ancora fondamentalmente estroversa, fortemente dipendente dalle rimesse degli emigrati e quest'ultime fungevano da effettivo welfare per le famiglie di origine rimaste in Albania.

Il decentramento politico e amministrativo sono stato negli anni recenti assunto come una strategia fondamentale nei paesi cosiddetti in transizione, come strumento di consolidamento del processo di decentramento; questo processo riceve nuovo impulso con l'adesione dell'Albania nel 1998 alla Carta Europea per l'autogoverno locale del Consiglio d'Europa, che definisce alcuni standard e principi comuni per la promozione e la difesa dei diritti di autonomia delle comunità locali nei paesi firmatari, e con l'inserimento nella nuova costituzione approvata nel 1998 del decentramento tra i principi fondamentali della repubblica.

Il 31 luglio 2000 è stata approvata la Legge sull'organizzazione e il funzionamento del governo locale (l. n° 8652) che assegna a municipi e comuni maggiori responsabilità sulla gestione delle risorse e sullo sviluppo economico locale e li dota di una significativa autonomia fiscale gettando le basi per un welfare gestito anche a livello locale.

L'importanza del processo di decentramento amministrativo è sostenuta non solo dai promotori e dalle autorità politiche albanesi, ma anche dai rappresentanti di alcune organizzazioni internazionali presenti in Albania (OSCE e Consiglio d'Europa soprattutto),

L'Autonomia degli enti locali, se effettivamente applicata, potrebbe stimolare la partecipazione democratica dei cittadini, motivati dai maggiori poteri attribuiti agli organismi locali municipali e comunali, e dalla maggiore disponibilità di risorse, e ridurre lo stato di conflitto e l'animosità politica poiché di grande importanza per non perdere di vista nel rumore della dialettica politica sterile le vere e acute emergenze sociali di un paese in cerca di una bussola orientativa.

Nell'ultimo capitolo che rappresenta il cantiere aperto della riforma complessiva del welfare in chiave regionale in Albania, mi sono adoperato a tradurre in alcune pagine sintetiche quando sta succedendo nella Regione di Scutari, cercando di offrire qualche spunto di riflessione sulle opportunità e le punte eventuali di criticità legata al problema di reperimento delle risorse.

Infatti, la questione delle risorse è stata e si pone tuttora in termini veramente delicati per la sostenibilità del Welfare locale nella Regione di Scutari sul lungo periodo. Tuttavia, è importante che l'encomiabile lavoro fatto finora non si lasci

disperdere e le poche risorse vadano ottimizzate attraverso interventi mirati e coordinati, in modo da calibrarle su una vera gerarchia di bisogni.

Altrimenti, il rischio che si corre in questi tempi di crisi di disperdere le risorse in frequenti convegni o attività promozionali con finalità elettorali, piuttosto che indirizzarli nella giusta destinazione, è terribilmente reale e attuale.

### Abstract:

Oggetto della presente tesi è un tentativo di ricostruzione storica degli interventi in campo sociale in Albania attraverso una metodologia fluida e finalizzata a mettere in luce le dinamiche controverse del processo stesso.

L'analisi si sviluppa alla luce del paradigma europeo del modello di welfare affermato negli ultimi due secoli, insieme alle sue modifiche e prospettando il futuro nell'articolazione locale secondo il principio della sussidiarietà.

The purpose of this thesis is an attempt to reconstruct the history of interventions in the social sector in Albania through a fluid and methodology aimed at shedding light on the dynamics of the process itself controversial.

The analysis is carried out in the light of the paradigm of the European welfare model stated in the last two centuries, together with its amendments and looked forward to the future in the joint local accordance with the principle of subsidiarity.

Firma dello studente

NEST ZEFI

## BIBLIOGRAFIA

### Fonti legislative

Kryesija e Këshillit Antifashist N. ÇL, Ligjë Nr. 108, dat 29.8.1945, “Mbi Reformën Agrare”, Tiranë: Gazeta Zyrtare, Viti II, Nr. 39, 3shtator 1945. (Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale, Legge nr.108 del 29.8.1945, Sulla Riforma Agraria, Gazzetta Ufficiale, Anno II, nr.39, Tiranë: 3 settembre 1945).

Asambleja Kushtetonyjëse, Viti III, Nr. 36, Tiranë 13 maj1946. (Assemblea Costituente, anno III, Nr. 36, Tiranë 13 maggio 1946).

Asambleja Kushtetonyjëse, “proçesVerbal I Mbledhjes se 14-të”, Viti III, Nr. 46, Tiranë: 28 maj 1946. ( Assemblea Costituente, Verbale I del 14° riunione, Anno III, Nr.46, Tiranë 28 maggio 1946)

Dekret-ligjë nr. 253, “Mbi disa ndryshime të Ligjes e shtojcë-Ligjeve të Reformës Agrare”, date 27 maj 1946, Viti III, Nr. 50, Tiranë: 4 Qershor

1946. (Decreto legge nr. 253, Su Alcuni Cambiamenti della legge sulla Riforma Agraria, del 27 maggio 1946, Anno III, Nr. 50, Tiranë: 4 Giugno 1946.)

Gjendja e parapamjeve e shpenzimevet t’Instituiteve të Nalta për ushtrimin financiar” 1946-1947, Viti III, Nr. 80, Tiranë:30 gusht 1946. (Situazione economica delle Istituzioni Finanziare 1946-1947, Anno III, Nr. 80, Tiranë: 30 agosto 1946.)

Ligjen Nr.327 datë 4. 9. 1946, “Mbi deshmorët dhe invalidet e luftës nacional-çlirimtare”, shtojcë ligjeës, Nr. 109 datë 29.8.1945, me dekret ligjes Nr. 252, datë 27.5.1946,Viti III, 28 maj 1946, Viti III, Nr.88, Tiranë: 21 Shtator 1946. (Legge nr. 327 del 4. 9. 1946, Sugli invalidi della guerra per la liberazione della nazione, Anno III, Nr. 88, Tiranë 21 settembre 1946 ).

Ligjë “ Mbi Kryqin e Kuq shqiptar”, Tiranë: 4 dhjetor 1946, Nr. 364, Gazeta Zyrtare Viti III, Nr. 113, Tiranë: 19 dhjetor 1946. (Legge, “Sulla Croce Rossa Albanese”, Tiranë: 4 dicembre 1946, Nr.364, Anno III, Nr.113, Gazzetta Ufficiale, Tiranë: 19 dicembre 1946.)

Këshilli Minsterial dhe Këshilli Qëndror të Sindakatave, Vendim nr. 405, datë 8 IX. 1949, “Lidhjen e Kontratave Kolektive për vitin 1949”, Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr.73, 26 shtator 1949. ( Consiglio Ministeriale e il Consiglio Centrale dei Sindacati, Decisione nr.405, del 8 IX. 1949,

Stipulazione dei Contratti Collettivi durante il 1949, Tiranë Gazzetta Ufficiale, Nr.73, del 26 settembre 1949).

Ligji “Mbi Ispektimin në punë”, Gazeta Zyrtare nr.39, Tiranë: 10 prill 1948, (Legge “Sull’Ispezione al lavoro”, Gazzetta Ufficiale nr.39, Tiranë: 10 Aprile 1948.)

Kuvëndi Popullor, Dekret Nr.929 datë 21.9.1949, me dekret ligjen nr.734, datë 21.9.1949, “Mbi sigurimet Shoqërore Shtetërore”, Tiranë: Gazeta Zyrtare, nr.80, 20 tetor 1949. (IL Parlamento, Decreto nr. 929 del 21.9.1949, “Le Assicurazioni Sociali Statali”, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, nr.80, 20 ottobre 1949) .

Kuvëndi Popullor, Urdhëresë Nr. 49, datë 27.9.1949, “Mbi Sigurimet Shoqërore”, Tiranë: Gazeta Zyrtare, nr.80, 20 tetor 1949. (Il Parlamento, Ordinanza nr. 49, del 27.9.1949, “Sulle Assicurazioni Sociali”, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, nr. 80, 20 ottobre 1949)

Kuvëndi Popullor, Dekret Nr.930 datë 21.9.1949, mbi dekret ligjën nr. 735 datë 21.9.1949, “Mbi Pensionet personal dhe familiare të ushtarakëve, familjve të dëshmorëve dhe të Invalidëve të Luftës N.çL”, Tiranë: Gazeta Zyrtare, nr.80, 20 tetor 1949. ( Il Parlamento, Decreto nr. 930 del 21.9.1949, sul decreto legge nr. 735 del 21.9.1949, “Sulle Pensioni Personali e Familiari dei soldati, alle famiglie dei martiri e degli Invalidi della Guerra Antifascista per la Liberazione Nazionale.)

Këshilli i Ministrave, Vendim Nr.13, më 12.1.1955, Mbi Ekonomitë Ndiehmëse, Tiranë: Gazeta Zyrtare, nr.2, 1955. ( Consiglio dei Ministri del 12.1.1955, Sulle Economie di Sostegno, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, nr.2, 1955.)

Kuvëndi Popullor, Dekret, “Mbi Gjykatat shoqërore në qendrat e punës”, Në mbështetje të nenit 58 pika 6, të Kushtetutës së Republikës Popullore të Shqipërisë: më propozim të Qeverisë, Tiranë: Gazeta Zyrtare nr.2 1955. ( Il Parlamento, Decreto, “sulle Tribunali Sociali nei luoghi di lavoro”, basandosi

nell'art.58 punto 6, della Costituzione della Repubblica Popolare Albanese, su proposta del Governo, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, nr.2, 1955).

Këshilli i Ministrave, Vendim, Nr. 105, dt.4 IV-1955, Mbi Favorizime për Anëtarët e Kooperativave Bujqësore, Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr.4, 1955. (Consiglio dei Ministri, Ordinanza, Nr. 105, del IV-1955, "Sulla Favorizzazione dei Membri delle Cooperative Agricole, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, Nr.4, 1955).

Këshilli i Ministrave, Vendim, Nr.162 me 2.5.1955, "Mbi Reduktimin e Programeve të Shkollave të natës dhe mbi lejet e Punonjësve që Ndjekin Kategoritë e Ndryshme të Shkollave", Tiranë Gazeta Zyrtare, Nr.8, 1955. (Consiglio dei Ministri, Decisione, Nr.162 del 2.5.1955, "Sulla Riduzione e i Programmi delle Scuole di notte e sui Permessi dei Lavoratori che seguono il Percorso Formativo", Tiranë: Gazzetta Ufficiale, Nr.8, 1955.)

Kuvëndi Popullor, Dekret, "Mbi Pronësinë", Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr.11, 1955. (Il Parlamento, Decreto, "Sulla Proprietà", Tiranë: Gazeta Ufficiale, Nr.11, 1955.)

Kuvëndi Popullor, Dekret mbi disa ndryshime në dekretin, Nr. 1635, dt. 5 mars 1953, "Mbi Sigurimet Shoqërore", Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr. 13, 1955. (Il Parlamento, Decreto Nr. 1635, del 5 marzo 1953, "Sulle Assicurazioni Sociali", Tiranë: Gazzetta Ufficiale, Nr.13, 1955).

Kuvëndi Popullor, Dekret Mbi shtetëzimin e disa Pronave Private, Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr.13, 1955. ( IL Parlamento, "Decreto sulla Collettivizzazione della Proprietà Privata", Tiranë: Gazzetta Ufficiale, Nr.13, 1955).

Këshilli i Ministrave, Vendim Nr.276 më 30.VII, 1955, Mbi Mënyrën e Planifikimit të Ekonomisë Bujqësore, Tiranë: Gazeta Zyrtare, Nr. 13, 1955.

(Consiglio dei Ministri, Decisione Nr.276, del 30.VII, 1955, Sul Modo della Pianificazione dell'Economia Agricola, Tiranë: Gazzetta Ufficiale, Nr.13, 1955).

Legge 7501 del 19 Luglio 1991, Per la Terra (Për Tokën) e la legge 8053 del 21 dicembre 1995, Per il trasferimento delle terre agricole senza indennità – (Për Transferimin e Tokave Bujqësore pa Kompensim).

Ligji 7501 i 19 korrikut 1991, “Për Tokën”. (Legge 7501 del 19 luglio 1991 “ Per la Terra”).

Ligji 7512 i 10 Korrikut 1991 “ Për Saksionimin dhe Mbrojtjen e Pronës Private”, (Legge 7512 del 10 luglio 1991, “ Per Sanzionare e Proteggere la Proprietà Privata).

Legge, 7652 i 23 Dhjetorit 1992, “Për Privatizimin e Shtëpive Shtetërore” (Legge, 7652 del 23 dicembre1992, “Per la Privatizzazione delle case Statali”).

Ligji, 7764 del 2 nëntor 1993 “Mbi investimet e Huaja”, (legge 7764 del 2 novembre 1993 Sugli investimenti Stranieri).

Ligji 8053 i 21 dhjetorit 1995, “Për Trasferimentin e Tokave Bujqësore pa Kompesim”, (Legge 8053 del 21 dicembre 1995, “Per il Trasferimento della Terra Agricola senza indennità”).

ILO, “Drejtimi i Sigurimeve Shoqërore: Udhezues praktik për Anëtarët e Këshillit Drejtues të Institucioneve të Sigurimeve Shoqërore në europën Lindore dhe Qëndrore”, Budapest, 2006 – “Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institution in Central and Eastern Europe”, Budapest, 2005.

Instituti i Sigurimeve Shoqërore, Annual report '94, '95,'96, '97, 2002, 2004.

Instituti i Sigurimeve Shoqërore, Albanian Social Insurrance Statistics 1994-2000.

Instituti i Sigurimeve Shoqërore, “Annual Report 1999-2001”.

Ministria e Punës dhe i Çeshtjeve Sociale, “Annual Report”, Tirana 1999. (Ministero di Lavoro e Affari Sociali “Annual Report”, Tiranna 1999.)

## Saggi

Boeri, T. e Perotti, R. [2002] “Meno pensioni, più welfare”, Bologna, il Mulino

Bertola G., T. Boeri e G. Nicoletti [2001], “Protezione sociale, occupazione e integrazione europea”, Bologna, Il Mulino

Daniele Franco , Alberto Zanardi. I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione Milano, FrancoAngeli 2003.

European Commission [2002a], “Social Protection in Europe 2001”

European Commission [2002b], “Employment in Europe 2002”

Ferrera M. [1998], “Le trappole del welfare”, Bologna, Il Mulino

Ministero del lavoro e delle politiche sociali [2002], “Rapporto sulle strategie nazionali per i future sistemi pensionistici (Italia 2002)”

Ministero del lavoro e delle politiche sociali [2003], “Libro Bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale”

Ministero del lavoro e delle politiche sociali [2008], “Il Libro Bianco del governo sul welfare” - maggio 2008

Saraceno, C. [2002], “Presenza di figli e povertà delle famiglie: i dati della Commissione di indagine sulla esclusione sociale”, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, Famiglie: mutamenti e politiche sociali, vol. II, Bologna, il Mulino

Saraceno, C. [2003], “Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia”, Bologna, il Mulino, nuova edizione

Toso S. (a cura di) [2000], “Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia”, Milano, FrancoAngeli

Bianchini, Stefano e Schöpflin, George, "State building in the Balkans dilemmas on the eve of the 21st century", Ravenna: Longo, 1998.

Ferrera, Maurizio, Il Welfare State in Italia, Sviluppo e Crisi, Bologna: Il Mulino 1984.

Bianchini, Stefano, Sarajevo le radici del Oddio, 3<sup>a</sup>ed., Roma : Edizioni Associate, 2003.

Chiodi, Luisa, "Transnational Policies of emancipation or colonization? Civil Society promotion in Post-Communist Albania", European University Department of Political and Social Sciences, Florence, January 2007,

Çuçi, Zhaklina, "E drejta e Sigurimeve Shoqerore", Tiranë 2003.

Dervishi, Zyhdi, "Vullnetarizmi, ind shume funksional i shoqërisë",

(Volontariato, parte multifunzionale della società) 2<sup>a</sup>ed., Tiranë:albPAPER, 2005.

Hala, Lulzim e Telo, Ilia, "Tranzicioni në Shqipëri: Arritje dhe Sfida", (La transizione in Albania: Traguardi e Sfide) Tiranë: Akademia e Shkencave, 2005.

Kepi Fadil, "Legjislacioni dhe Problemet Sociale", (La legislazione e i problemi sociali) Tiranë: Lilo 2004

Xhumari, Merita, "Proçesi dhe Istitucionet e Politikës Sociale", (I Processi e L'Istituzione delle Politiche Sociali) Tiranë: ShBLU 2003.

Jeffries, Ja "Problems of Economic Transition in Albania, 1990-1994", Biddles Limited, Londra 1996., Hasan, Fehim, "Tragjedia e Socializmit Shqiptar", - Tentativë për analizën pesëdhjetëvjeçare të socializmit dhe të PPSH, (La tragedia del Socialismo Albanese), Tiranë: 2004.

Vaughan-Whitehead, Daniel, "Albania in Crisis", Chaltenham, UK, Northampton, MA, USA, 1999

Fuga, Artan, “Shoqeria Periferike - Sociologjia e Ndryshimit në Shqipëri”, (La società Periferica – La sociologia dei cambiamenti in Albania), Titolo Originale, Les Identités peripheriques, Tiranë: Ora 2004

Petrakos George, Totev Stoyen, The Development of the Balkan Region, Ashgate Publishing Limited, Inghilterra 2001.

Feraj, Hysamedin, “Skicë e mendimit politik shqiptar”, (Disegno del Pensiero politico Albanese), Tiranë: Pegi, 2006.

Fuga, Artan, Shtigje drejt Guvës së Gjarprit, Ora, Tiranë, 2001.

Kaca, Eduart, “Shqipëria nga diktatura në Demokraci”, (Albania dalla dittatura alla democrazia), Tiranë: Kristalina-KH 2004.

Aslund, Anders “Problems of economic and political transformation in the Balkans”, in Jeffries, Jan “Problems of Economic Transition in Albania, 1990-1994”, Biddles Limited, Londra 1996.

Rapporto Banca Mondiale dicembre 2006 pp. 9-10 (versione albanese)

Chossudovsky, Michel, La Crisi Albanese, ed. italiana, Gruppo Abele. 1998.

2000 Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D.C.

2005 Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance, The Hague, Kluwer.

Borgetto Michel, Lafore Robert “La Republique Sociale. Paris 2000

Merrien Francois-Xavier “L’Etat-Providence” Paris 1997 pp.42-45. London, The Policy Press, 2003 Voucher Wars: Waging the Legal Battle over School Choice, Washington D.C., Cato Institute

Kambo, Enriketa, “Arsimi në Shqipëri 1945-1960” - ( L’istruzione in Albania, tra 1945-1960), Tiranë: Akademia e Shkencave 2005.

Kepi Fadil, “Legjislacioni dhe Problemet Sociale”, (La legislazione e i problemi sociali) Tiranë: Lilo 2004

Krasniqi, Afrim, “Shoqëria Civile në Shqipëri”, (La società civile in Albania), Tiranë: GEER 2004.

Merrien Francois-Xavier “L’Etat-Providence” Paris 1997.

Borgetto Michel, Lafore Robert “La Republique Sociale. Paris 2000.

### **Periodici**

Politika dhe Shoqëria 2009, 2010, 2011.

Përpyjekja 2008-2010.

REVISTA Demografia 1998-1999.s

The Journal of “Communist Studies and Transition Politics” Routledge 2004-2006.

### **Siti Internet**

[www.mpcs.gov.al](http://www.mpcs.gov.al) (Ministero di Lavoro Affari Sociali e Pari Opportunità)

[www.iss.gov.al](http://www.iss.gov.al) (Istituto delle Assicurazioni Sociali)

[www.instat.gov.al](http://www.instat.gov.al). (Istituto della Statistica Albanese)

[www.legjislacionishqiptar.gov.al](http://www.legjislacionishqiptar.gov.al)

[www.ilo.org](http://www.ilo.org) (International Labour Organization)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[www.osce.org/albania](http://www.osce.org/albania)

<http://www.qarkushkoder.org/>

## RINGRAZIAMENTI

A conclusione della stesura della presente tesi di dottorato, vorrei estendere un sentito ringraziamento a chi ho incrociato in questi tre anni di esperienza di vita e studio nell'ambito della ricerca, ricevendo stimoli, professionalità, amicizia e calore umano.

In primis, dico grazie al mio tutor professor Adalberto Perulli per aver accettato l'incarico di relatore per la mia tesi e a tutto il collegio dei docenti per la bella intuizione di aver organizzato una scuola dottorale di ottimo livello e capace di cogliere le nuove istanze che fermentano nella società odierna, soprattutto tesa a convergere sull'unità del sapere.

Saluto e ringrazio il personale amministrativo del nostro dottorato nella persona di Maria Ventimiglia per la pazienza e la disponibilità dimostrata in questi tre anni.

Ho apprezzato molto la ratio interdisciplinare nel campo giuridico impressa alla ricerca nella esperienza del dottorato; le tante settimane intense di studio trascorse con professori d'indiscussa levatura accademica e professionale insieme alle interazioni feconde, stimolanti e avvincenti tra i dottorandi, costituiscono una bella conferma.

Inoltre, le lezioni del dottorato svolte con senso interattivo e in un clima di vera comunione umana tesa a discernere la verità secondo lo statuto epistemologico delle nostre materie, rappresenta per me una traccia indelebile di ricordi cui attingere per sentirmi umilmente orgoglioso di essere stato parte di questo dottorato di ricerca.

Ringrazio con molta simpatia i colleghi di Venezia e quelli di altre Università in Italia e all'estero con cui è consorziato questo dottorato; dico senza paura di essere smentito di aver condiviso insieme con loro e tra noi tanti momenti belli nel campo umano e della ricerca accademica con importanti scambi dialettici utili e virtuosi.

Nell'impossibilità oggettiva di esaurire i ringraziamenti nel presente spazio per tutte le persone che ho incrociato in questo percorso di studio e depositandoli nel

“HARD DISCK” della mente, faccio uno strappo ringraziando nominalmente il collega e amico avv. Adriano Cirillo per la bella amicizia maturata con lui in questi anni di studio dottorale e la naturale convergenza sui valori veri che animano il percorso degli uomini responsabili.

Essendo a Parigi nell’ambito dello stage dottorale, non posso non ringraziare il professor Antoine Lyon-Caen per avermi accolto con simpatia, sostenuto con pazienza e tempestività nelle mie esigenze didattiche presso l’Università di Nanterre.

Ringrazio don Gjergj Meta per l’amicizia fraterna costruita in questi tre anni coincidenti con l’attuale percorso di studio e nei cui confronti anche questo dottorato insieme al sottoscritto, ha contratto un debito di gratitudine.

Con affetto filiale, rivolgo un pensiero di ringraziamento alla mia famiglia tutta e spero di continuare a onorarla sempre, migliorandomi perennemente nel campo del sapere e della cultura poiché mediatori nel rapporto libero, aperto e critico con la realtà ambientale e sociale.

Per ultimo ma non per questo meno importante, colmo di gratitudine e amore, ringrazio la mia dolce metà, Ardiana Preci, per essere entrata graziosamente nella mia vita e sintonizzata con empatia e dolcezza comprensiva nella fase finale del presente dottorato.

Per terminare davvero queste lunghe e doverose parole di ringraziamento, mi preme evocare in termini icastici le parole di un grande maestro come sant'Alberto Magno: “in dulcedine societatis quaerere veritatem”. Ci si mette insieme in una comunità dedita agli studi con il fine di ricercare insieme la verità; e sarà dolce la compagnia di chi la cerca...