

POLITICHE SOCIALI IN CANADA NEL SECONDO DOPOGUERRA. UN'EVOLUZIONE STORICA

Posted on 16 Luglio 2014 by Storia e Futuro



Categories: [Laboratorio](#), [Numero 23 - Giugno 2010](#), [Numero 23 - Laboratorio](#), [Numero 23 - Rubriche](#)



Matteo Troilo

Abstract

Il Canada presenta uno dei più elaborati ed efficienti sistemi di welfare state del mondo occidentale. Nel realizzare tali progetti di politiche sociali lo stato nord-americano ha seguito una tendenza in tutto simile a molti altri paesi occidentali. Il modello generale elaborato dagli storici trova le basi del welfare state con l'inizio dell'età contemporanea, anche se la cosiddetta Età dell'Oro si vive solo a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale. La crisi economica del 1973 viene invece vista in maniera univoca dagli analisti come l'inizio di un processo di ripensamento delle politiche sociali che coinvolse anche il Canada. Alcuni elementi rendono invece unico il caso canadese: la struttura federale del paese, che limita il potere di Ottawa in favore delle singole provincie; il grande peso dell'emigrazione nella sua storia e nella sua economia; ed infine il fatto che il welfare state è stato utilizzato nel corso degli anni per favorire una coesione nazionale altrimenti difficile.

Abstract english

Canadian social policies in the second post-war period. An historical evolution Abstract Canada has one of the most elaborate and efficient welfare systems of the western world. In order to accomplish these social policy projects, the north American state followed a similar tendency to that of many other western countries. The general model historians elaborated establish the basis of the welfare state at the beginning of the contemporary era, even though the so-called Golden Age started only at the end of the Second World War. On the contrary, the 1973 economic crisis is generally viewed by analysts as the beginning of a rethinking process of social policies that involved Canada too. Some elements, however, make Canada example only one of its kind: the country's federal structure, which limits Ottawa's power in aid of every single district; the great importance immigration had in its history and economic system; and, last but not least, the fact that the welfare state was used over the years as a mean of favouring a national cohesion otherwise difficult to establish.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale un tratto comune della politica dei paesi occidentali (Europa e Nord America) è stato il forte intervento statale nelle spese di carattere sociale. Questi interventi costituiscono quello che studiosi di varie discipline, dall'economia alla sociologia, hanno chiamato *Stato sociale*, o nel mondo anglosassone *Welfare state*. Tali interventi hanno avuto un'evoluzione differente da Stato a Stato, in quanto ogni paese s'è fatto influenzare sia da elementi

economici, e quindi dall'effettiva possibilità di spesa, sia da elementi ideologici e sociali. In alcuni stati occidentali ad esempio certi tipi di intervento, come il sostegno alle famiglie o alla natalità, sono stati considerati ideologicamente meno importanti rispetto ad altre voci come la sanità o l'educazione. Una definizione abbastanza ampia di Stato sociale è perciò quella di un sistema nel quale lo Stato protegge la salute e il benessere dei cittadini (Conti, Silei 2005). Altre definizioni hanno aggiunto ulteriori aspetti di cui si dovrebbe occupare lo Stato come un reddito minimo per tutti, la protezione per i bambini e gli anziani e l'accessibilità per tutti i cittadini ad uno standard minimo di servizi (Armstrong 1997, 52-73).

Si tratta come si diceva di politiche decisamente recenti nella storia, elaborate a partire dalla Seconda guerra mondiale, anche se già durante la "Grande depressione" degli anni Trenta del Novecento alcuni stati avevano già impostato importanti politiche di carattere sociale. Lo stesso termine *welfare state* o più semplicemente *welfare*, usato nel mondo britannico ma che ormai sta prendendo piede anche in Italia, deriverebbe da una storpiatura del termine *Warfare state* usato durante la guerra per definire il fabbisogno economico militare. Dopo la fine del conflitto in molti paesi occidentali si decise che buona parte delle entrate statali doveva essere convogliata in politiche sociali, sanità ed educazione per aiutare la ricostruzione fisica e morale dei paesi colpiti dalla guerra. L'evoluzione storica del *welfare state* tra le nazioni fu differente in quanto come si diceva influirono vari fattori. Per questo motivo alcuni sistemi sono impostati in modo universale e coprono la totalità dei cittadini, con buona parte dei loro bisogni, mentre altri si occupano solo di alcune necessità del cittadino lasciando spazio anche al mercato privato (Esping Andersen 1996; Ritter 1996).

Nonostante le molte differenze gli storici sono riusciti a sintetizzare in un percorso comune i primordi, la nascita e le trasformazioni dei sistemi di *welfare state* nel mondo. Hanno quindi individuato una fase primordiale nei primi e limitati interventi dell'età moderna in favore delle categorie socialmente svantaggiate; il primo esempio di questo tipo furono le *poor laws* introdotte nel Regno Unito già nel 1601. La seconda fase è quella che coincide con l'industrializzazione a partire da fine Settecento durante la quale gli stati iniziarono a rispondere ai nuovi bisogni sociali creati sia dal fenomeno dell'urbanizzazione che degli incidenti sul lavoro. Questo periodo fu particolarmente lungo e molti studiosi lo fanno terminare soltanto con lo scoppio della Seconda guerra mondiale. Altre partizioni considerano invece la crisi del 1929 come un momento di cesura e l'inizio di una fase di maggior coinvolgimento dello Stato nelle politiche sociali. In entrambi i casi è dopo la Seconda guerra mondiale che inizia la cosiddetta "età dell'oro" del *welfare state* (1950-73), il periodo cioè di maggior coinvolgimento per gli stati nella spesa di interesse sociale. L'ultima fase, quella che stiamo vivendo si è aperta con la crisi economica del 1973, che ha segnato un ripensamento nella gestione economica delle politiche sociali (Greve 2006, 1-10).

Storicamente è l'industrializzazione ad avere allo stesso tempo creato sia la domanda di nuovi servizi sia la capacità di generare entrate monetarie necessarie a finanziarli (Wilensky 1985). Quando però la

crisi economica degli anni Settanta ha posto il problema dell'effettiva possibilità per i governi di mandare avanti dei servizi così onerosi, economisti e politici hanno cominciato a parlare della necessità di avviare una fase di rinnovamento. Lo Stato sociale, oltre ad aver contribuito ad una crescita abnorme della burocrazia, aveva anche aumentato in maniera notevole il peso sulle finanze dello Stato, con il risultato di una difficile situazione dei conti pubblici. Gli stati coinvolti da questo fenomeno intervennero con modi e tempi diversi, tutti però cercando di ridurre il peso del welfare state sulla spesa pubblica, interventi ancora oggi in corso e che non hanno prodotto sempre risultati efficienti (Franzoni, Grazioli 1995).

Con questo articolo si vuole ricostruire brevemente l'evoluzione storica delle politiche sociali del Canada, in particolare in quelli che sono gli ambiti tipici del welfare state: l'assistenza sanitaria, l'educazione e la previdenza sociale. Si cercherà inoltre di confrontare l'evoluzione storica canadese con quella degli altri stati occidentali, con la possibilità di comprendere elementi di convergenza o divergenza rispetto agli altri percorsi ((Questo breve articolo rappresenta in realtà solo l'inizio di un lavoro di ricerca che chi scrive sta svolgendo presso la facoltà di Economia di Rimini con il professor Gianluigi Pelloni e con la professoressa Patrizia Battilani dal titolo Incidenza del welfare state sulla creazione del debito pubblico e percorsi per una sua riduzione: Italia e Canada a confronto. Nell'ambito del progetto ho avuto occasione di passare sei mesi come visiting fellow alla Wilfrid Laurier University a Waterloo (Ontario) e lavorare con il professor Jerzy Konieczny. In questa occasione si presenta un'introduzione al tema dello stato sociale canadese elaborata attraverso una ricognizione sulla letteratura storica di quel paese. I materiali oltre che alla Laurier University sono stati individuati presso le biblioteche di altre istituzioni universitarie canadesi, in particolare: la Waterloo University, la Ryerson University e la University of Toronto. Si ringraziano i professori con cui si sta lavorando e si ricorda che ogni errore ed imprecisione è solo responsabilità di chi scrive.)).

Prima della Seconda guerra mondiale il welfare state in Canada era soprattutto una responsabilità privata, affidata ad enti caritatevoli come le chiese e in più rari casi alle municipalità. Nonostante ciò il governo federale iniziò ad intervenire in certi settori della pubblica assistenza già a partire dai primi del Novecento. Il Canada era stato influenzato nelle politiche sociali dal Regno Unito di cui sino al 1867 restò a tutti gli effetti una colonia. Questo passato coloniale influenzò molto la società canadese ed in particolare in essa permearono concetti come l'individualismo e l'indipendenza, i quali applicati alle politiche sociali portarono a considerare la povertà come un fallimento individuale e a far sì che gli aiuti fossero marginali. Forte era anche come nel mondo britannico la distinzione tra i poveri meritevoli di aiuto e quelli non meritevoli, secondo un'ideologia che dava diritto al sostegno solo a chi era fisicamente impossibilitato a lavorare. I primi interventi di assistenza in Canada si mossero così secondo questi principi, anche se fece eccezione la provincia del Quebec (a maggioranza linguistica e culturale francese), nella quale la chiesa cattolica giocava un ruolo di primo piano nell'assistenza e nella beneficenza. L'industrializzazione, in Canada così come in Europa, fece crescere la dimensione dei bisogni sociali ed economici e questi diventarono argomenti di dibattito nazionale. La responsabilità per gli interventi passò così dai governi locali e

dalle istituzioni private al governo federale (Hick 2004, 31-46).

Nel 1908 il *Government Annuities Act* permise a chi aveva fondi personali di versarli in un piano governativo per avere la pensione, questo fu sostituito con l'*Old Age Pensions Act* nel 1927. Quest'ultimo intervento si differenziava dal primo poiché permetteva al governo federale di assistere economicamente quelle provincie che concedevano la pensione alle persone che avevano superato i settanta anni. Altri interventi nacquero a livello delle provincie e si diffusero in seguito a tutto lo Stato federale. Per venire incontro ad un forte incremento di incidenti sul lavoro fu realizzato il *Workmen's Compensation Act*, introdotto nel 1914 in Ontario e poi diffuso gradualmente nelle altre provincie. Intorno a quegli anni il numero e la portata degli incidenti nelle industrie stava diventando molto alto, e di conseguenza tante furono le cause intentate dai danneggiati contro i datori di lavoro. Furono perciò gli stessi industriali a fare pressione sul governo federale di Ottawa e sui governi delle singole provincie affinché fossero creati dei sistemi assicurativi pubblici che garantivano un aiuto economico agli operai infortunati, i quali in cambio avrebbero rinunciato a portare in tribunale gli industriali. Le *mother's allowances*, programmi di assistenza per le madri rimaste vedove, furono adottate a partire dal 1916 in Manitoba e poi nelle altre provincie. Non è da stupirsi se questi piani di assistenza iniziarono ad essere sviluppati dopo la Grande guerra. Molti furono infatti i canadesi che caddero nel primo conflitto mondiale, lasciando in povertà molte famiglie che avevano perso la principale risorsa economica. Le proteste delle organizzazioni femministe contro la povertà delle famiglie degli orfani di guerra spinsero le istituzioni canadesi ad intervenire. La creazione di questi assegni fu anche un modo per incoraggiare le donne a lasciare il mondo del lavoro nel quale erano state trascinate dalla mancanza di forza lavoro maschile, in buona parte al fronte. Riportare le donne a casa costituiva un tentativo per ricostituire quell'informale modello di sicurezza sociale, costituito dall'istituzione familiare, che era stato messo a dura prova dall'industrializzazione e dalla guerra. Per questo motivo oltre agli assegni per le madri, il governo federale di Ottawa decise di concedere le pensioni alle vedove e agli orfani di guerra, intervenendo a sostenere parte delle famiglie che avevano perso il capofamiglia lavoratore, nessun intervento ancora veniva preso per aiutare quelle famiglie che si trovavano in una condizione simile ma per altri motivi (Strong, Boag 1995, 122-135; Comacchio 1999, 65-89). Infine, nel pieno del clima della Grande depressione il governo federale intervenne contro la disoccupazione con l'*Unemployment Insurance Act* il quale segnò anche l'inizio di un maggior coinvolgimento del governo centrale su materie che erano ritenute prerogativa delle provincie. La costituzione canadese scritta dopo la formale indipendenza dal Regno Unito, concedeva infatti alle provincie l'intervento esclusivo in materia di sanità ed educazione, argomenti sui cui il governo di Ottawa come si vedrà fece spesso fatica ad impostare politiche di intervento nazionale. La grande depressione degli anni Trenta, seguita al crollo di Wall Street del 1929, fece comunque crescere la responsabilità di Ottawa nelle politiche sociali, anche come risposta a quello che stava accadendo negli Stati Uniti con il *New Deal* del presidente Franklin Delano Roosevelt (Landes 1998, 53-60; Norrie, Owrarn, Emery 2008, 361-431).

A spingere il governo canadese allora presieduto da Richard Bedford Bennett furono anche le

proteste dei lavoratori del British Columbia (provincia a più di quattromila chilometri dalla capitale) che guidarono alcuni treni merci alla volta di Ottawa per protestare contro la mancanza di intervento del governo contro la disoccupazione. L'Unemployment Insurance Act nacque nel 1935 proprio nel clima infuocato che seguì agli incidenti di Regina, capitale del Saskatchewan nel centro del paese, nella quale le forze dell'ordine avevano bloccato il treno diretto ad Ottawa. Negli incidenti ci furono un morto, centinaia di feriti e molti manifestanti furono arrestati. Come si può vedere in questa lunga fase l'industrializzazione, la Grande guerra, e la Grande depressione crearono le condizioni per un più deciso intervento statale in risposta ai problemi della popolazione canadese. I maggiori interventi arrivarono però dopo il 1945, quando si manifestarono in Canada, così come nell'Europa del blocco occidentale, oltre alle condizioni politiche anche le condizioni economiche per lo sviluppo dello Stato sociale (Finkel 2006, 193-194).

Gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale videro un rapido sviluppo dell'economia canadese e anche una crescita delle richieste di maggior coinvolgimento del governo nel benessere dei cittadini. La letteratura canadese sulle politiche sociali ha visto proprio nel secondo conflitto mondiale un momento fondamentale nel quale si sono catalizzate tutte le idee su un avanzamento della sicurezza sociale nel paese. Il ruolo del governo nella società era cambiato come il risultato della Grande depressione e del conflitto, e le idee economiche keynesiane avevano preso ufficialmente piede. In termini di protezione e sicurezza dei cittadini, l'opinione pubblica sosteneva come il governo federale dovesse giocare un ruolo di primo piano nella società e nell'economia. Le urgenze della guerra avevano inoltre aumentato il controllo di Ottawa sulle provincie in particolare sulla gestione delle tasse, tema alquanto delicato in quanto l'ossatura istituzionale dello Stato era federale. La guerra aveva cambiato l'approccio governativo, coinvolto ora maggiormente negli affari economici e sociali del paese. Lo Stato in questi anni era diventato il principale datore di lavoro ed aveva usato parti significative delle entrate fiscali per aiutare lo sforzo bellico. Nonostante questa forte intrusione nell'autonomia delle provincie, la maggior parte dei canadesi appoggiò l'opera del governo come un'efficiente e positiva forza in campo (Guest 1999, 103; Chappell 2001, 107-118; Hick 2004, 63-67).

Nel 1943 a Londra era uscito il famoso rapporto Beveridge che stabilì per il Regno Unito le basi per l'espansione della spesa pubblica di ambito sociale. Sir William Beveridge aveva elaborato un rapporto sullo stato della sicurezza sociale in Gran Bretagna e quelle che dovevano essere le linee di espansione dei servizi, soprattutto in tema di sanità e sostegno al reddito. Il rapporto Beveridge influenzò *The Report on Social Security for Canada* presentato al parlamento canadese da Leonard Marsh e passato alla storia come il Marsh report. Così come il Beveridge report, il rapporto Marsh sottolineò il bisogno di un programma comprensivo e universale sulle politiche sociali. Lo Stato secondo Marsh non doveva intervenire solo in particolari contingenze ma assicurare una certa protezione sempre e a tutti. Marsh inoltre suggerì che il paese doveva stabilire un "social minimum", cioè uno standard minimo di servizi e contributi finanziari da assicurare ai cittadini. Seguendo questo principio dovevano essere creati due tipi di assicurazione sociale, il primo per coprire tutti quelli che

avevano un salario, il secondo per quelli che non potevano lavorare come i disabili e gli anziani. Il Marsh Report influenzò con queste idee lo sviluppo del welfare state canadese, tanto che a metà anni Sessanta tutti i suoi principi si erano trasformati in provvedimenti legislativi (Hick 2004, 47-48).

I molti progetti approvati nel corso degli anni possono essere concentrati sotto tre tipologie: educazione, sanità e *income security*. Quest'ultima è una voce abbastanza ampia che comprende tutti i programmi federali di sostegno al reddito, dalle pensioni all'assistenza ai poveri e alle famiglie. È perciò un gruppo di programmi molto eterogeneo, sia perché interessa fasce della popolazione molto diverse, sia perché a seconda dei casi è sviluppato a copertura universale o a fasce di reddito. Ai programmi di *income security* veri e propri, che cioè forniscono benefici monetari per supportare il reddito di chi ne ha diritto, si aggiungono anche i servizi sociali, cioè quei programmi che offrono invece benefici materiali. Per tale motivo molta letteratura scientifica canadese parla di *Social Welfare System* per definire questa terza voce dello Stato sociale (Blake, Keshen 1995; Chappell 2001; Hick 2004).

Gli anni che vanno dal 1945 al 1973 vedono anche profondi cambiamenti nella storia economica del Canada. Non è in realtà semplice sintetizzare in poche righe uno sviluppo economico senza precedenti che portò a cambiamenti sociali molto complessi. La prima impressione generale è quella di un paese che in due decenni era diventato molto più ricco. Il prodotto interno lordo (pil o gdp secondo la dizione inglese), cioè il valore complessivo dei beni e dei servizi prodotti all'interno di un paese in un certo intervallo di tempo e che costituisce un indicatore importante del benessere collettivo di una nazione, era cresciuto notevolmente. In Canada negli anni Cinquanta e Sessanta la veloce crescita del prodotto interno lordo è stata sostenuta dall'aumento degli investimenti, delle esportazioni e dei consumi privati. La seconda impressione riguarda i cambiamenti strutturali del mondo del lavoro. Ad un calo netto degli addetti dell'agricoltura ha corrisposto nei primi decenni del dopoguerra un corrispondente aumento di lavoratori nel settore dell'industria. Una transizione che a dire il vero era cominciata già prima del 1945, e che era arrivata ad una fase matura alla fine degli anni Cinquanta. Il Canada era così in una condizione di anticipo rispetto ai paesi dell'Europa occidentale, come l'Italia, nei quali si registra la stessa tendenza con un ritardo di alcuni anni. La terza impressione riguarda il cambiamento demografico, un effetto della crescita economica che si riflette in maniera importante sulle politiche sociali. Il Canada, così come buona parte del mondo occidentale, ha conosciuto nei primi decenni del secondo dopoguerra il cosiddetto "baby boom" cioè un forte aumento della popolazione causato sia dall'aumento delle nascite che dal forte calo della mortalità (Weeks 2008, 32-36). Il "baby boom" richiese da parte del governo di Ottawa e dei governi provinciali un intervento importante nelle strutture sanitarie e scolastiche, che ancora oggi influenza il sistema previdenziale, nonché il sistema fiscale tramite il quale questi servizi vengono finanziati (Norrie, Owrarn, Emery 2008, 361-431).

Andiamo ora a vedere le tre principali voci dello Stato sociale canadese e quale forma hanno preso a partire dagli anni che vanno dal 1945 al 1973. Partiamo dal servizio sanitario che per motivi

costituzionali è stato caratterizzato principalmente da interventi dei governi delle provincie. Proprio perché la costituzione federale lascia in materia di sanità la "parte del leone" ai governi locali, gli interventi da parte di Ottawa sul tema dell'*health care* furono limitati soprattutto ad una funzione di controllo. Il servizio sanitario nazionale, così come esiste nel Regno Unito o in Italia, in Canada non fu mai creato perché di fronte alle prime proposte in tal senso emerse subito il conflitto tra provincie e governo federale sui poteri fiscali. Le provincie più ricche, come l'Ontario, premevano per snellire il potere del governo federale di imporre tasse che si era allargato durante la guerra. Dall'altro lato le provincie più povere come il Saskatchewan erano favorevoli a mantenere le politiche fiscali avviate in cambio di transfer per supportare i programmi sociali a livello provinciale. Fu proprio il Saskatchewan nel 1947, seguito dalla British Columbia nel 1948, a fornire ai propri cittadini in cambio di una particolare tassa un servizio sanitario gratuito. Il governo intervenne nel 1948 con una serie di interventi per dare fondi alle provincie da spendere nella cura dei malati, ma anche nella costruzione di ospedali e nel training del personale sanitario. Come per altre questioni di notevole importanza, la creazione e il rafforzamento dei servizi sanitari seguirono la logica della diffusione dall'ambito provinciale e quello nazionale. Quando lo Stato federale iniziò ad intervenire attivamente nella sanità, la discussione politica toccò appunto i temi della creazione di un servizio nazionale, oppure più semplicemente la realizzazione di uno standard minimo di servizi che tutte le provincie dovevano comunque assicurare ai propri cittadini. Nel 1968 entrò in vigore il *Medical Care Act* ancora oggi sostanzialmente in funzione. Questo prevede un sistema di costi condivisi tra governo federale e governi locali. Le provincie devono elaborare piani di assicurazione sanitaria che rispondano ai criteri di universalità sulla copertura sanitaria imposti da Ottawa. Il governo federale si riteneva così autorizzato a contribuire finanziariamente ai programmi sanitari delle provincie solo se questi soddisfacevano a certi criteri. Questi erano: un uniforme e minimo pacchetto di servizi coperti (*comprehensiveness*); nessuna spesa agli utenti (*accessibility*); copertura universale (*universality*); possibilità per l'utente di usufruire degli stessi servizi in tutte le provincie, così facendo se un paziente del Quebec viene ricoverato in Ontario è il servizio del Quebec a pagarne le cure (*portability*) (Mc Gilly 1990, 219-252; Duncan, Morris, McCarey 2008, 59-82).

Come la sanità anche l'educazione in Canada per motivi costituzionali è di pertinenza delle provincie. Nonostante ciò l'intervento del governo federale è stato particolarmente importante perché ha reso possibile un più efficiente ed equo sistema di finanziamento dell'educazione statale. La storiografia canadese ha messo in evidenza che, se ufficialmente l'educazione primaria e secondaria è sempre stata prerogativa provinciale, la presenza federale in questa area è comunque stata forte a partire dal 1940, quando la commissione Rowell-Sirois sulle relazioni tra Stato e provincie suggerì come i due soggetti dovessero cooperare in aree di mutuo interesse, come appunto l'educazione. Questa impostazione fu sentita da tutti come molto importante quando il Canada iniziò a dover fronteggiare a partire dagli anni Cinquanta il "baby boom" che pose all'attenzione nazionale in maniera forte la necessità di dover fornire a un numero crescente di bambini l'educazione primaria. Grande importanza ebbe il *Foundation Programme*, il cui scopo era quello di garantire finanziariamente che

tutti i bambini di ogni provincia avessero le stesse possibilità di sviluppare le proprie capacità. Tramite questo programma le autorità provinciali stabiliscono un livello di servizi che devono essere forniti a livello locale. Le autorità locali sono tenute a dare un contributo uniforme preso da una parte delle proprie tasse, in particolare dalla *property tax*, mentre la provincia paga in forma di sussidio la differenza tra i costi del Foundation Programme e il contributo locale. In costante bilico tra rispetto delle autonomie provinciali e desiderio di intervenire su una materia di interesse nazionale, il governo di Ottawa riuscì ad imporre delle linee generali di sviluppo sul sistema educativo, ma non riuscì mai ad istituire un ufficio nazionale dell'educazione o un'istituzione simile (Johnson 1968, 105-117). Nonostante ciò come riconosce Hugh A. Stevenson l'intervento federale tra il 1939 e il 1980 riuscì a toccare tutti i livelli dell'educazione. Questo fu un elemento molto importante in quanto permise al Canada di creare un sistema educativo con poche differenze da provincia a provincia (Stevenson 1981, 3-22). In realtà nel campo dell'educazione primaria e secondaria lo sforzo economico federale fu minore, lo Stato spinse soprattutto per raggiungere l'obiettivo di una uguaglianza tra i vari sistemi educativi provinciali. Nel campo dell'istruzione universitaria lo Stato ha speso di più incanalando fondi in programmi federali spesso legati a quelli della sanità e dell'assistenza sociale (Kitchen, Auld 1995, 7-9 e 73-85).

Andiamo ora a vedere l'evoluzione dell'Income security o Social Welfare System, cioè quell'insieme di aiuti monetari o in servizi atti ad aiutare varie categorie di persone. Questa molteplicità di servizi può essere divisa in quattro tipi generali, ognuno legato ad un principale obiettivo. La prima famiglia di programmi ha l'obiettivo di aiutare quei cittadini che ad un certo punto della loro vita finiscono in una determinata categoria che lo Stato ritiene importante aiutare. Fanno parte di questi programmi quelli in favore della terza età e gli assegni familiari. La seconda prevede assistenza secondo determinati criteri di reddito decisi dallo Stato. A partire dal 1945 la soglia del reddito al di sotto del quale si dovevano aiutare le persone è cambiata molto, alzandosi e abbassandosi in conseguenza della disponibilità economica del governo federale. La terza va ad aiutare certe particolari categorie, come i ciechi e i disabili a prescindere dal loro reddito. Infine il quarto tipo di income security è l'assicurazione sociale che fornisce benefici basati sui contributi pagati durante gli anni di lavoro. Il sistema pensionistico canadese fa parte di questa categoria (Norrie, Owsram, Emery 2008, 410-418).

Nella prima categoria il primo intervento importante del governo fu l'istituzione delle *Family Allowances* nel 1944, assegni familiari che costituivano il primo programma di income security universale, cioè dato a tutti, senza limitazioni dovute al reddito (Blake 2009, 125-152). Nel 1951 con l'*Old Age Security Act* il governo federale dava 40 dollari al mese a qualunque cittadino che avesse superato i settanta anni di età. Anche questo era un programma universale che forniva un minimo di assistenza al reddito delle persone anziane. Il sistema da universale diventava *means-tested*, legato cioè ad un'analisi del reddito, per le persone dai 65 ai 69 anni. Nel 1956 il governo interveniva anche in merito alla disoccupazione, riformando il sistema di aiuto per i disoccupati ed in particolare il sistema di finanziamento di questo programma che passava per il cinquanta per cento sotto il controllo federale, aumentando allo stesso tempo anche il numero delle persone coperte. La base

di intervento per la seconda e la terza categoria, quelle che coinvolgevano cioè chi finiva sotto il livello di povertà o rientrava in una categoria svantaggiata per motivi fisici, fu il *Canada Assistance Plan*. Questo fu introdotto nel 1966 con il duplice scopo di finanziare ma anche di standardizzare l'assistenza sociale in tutto il paese, così come era accaduto anche per sanità e educazione. Questo programma serviva anche come sprone da parte federale a standardizzare a livello provinciale i cosiddetti *needs test* e i *means test*, cioè quelle operazioni volte a comprendere chi aveva bisogno o diritto ad usufruire di un determinato servizio. Standardizzando tali operazioni e quindi rendendo le categorie dei fruitori simili, il governo poteva permettersi di contribuire per metà dei costi. Questo costituì la base del cosiddetto sistema di *cost-sharing* (costi condivisi) per tutti i programmi di assistenza sociale, fino alla riforma del 1996 di cui parleremo tra poco. La quarta categoria di programmi è occupata principalmente dal piano pensioni del Canada e del Quebec, introdotto nel 1965, tramite il quale tutti i lavoratori del Canada iniziano a fare versamenti obbligatori durante il periodo lavorativo al piano pensioni. Questi contributi costituiscono una certa percentuale del rendimento pensionabile annuale al quale i datori di lavoro versano un importo uguale. Sono le provincie, con il Quebec che ha rispetto alle altre una maggiore autonomia, a gestire i fondi accumulati, queste si trovano così a poter amministrare un fondo monetario immenso dal quale possono prendere in prestito a tariffe agevolate (Chappel 2001, 161-165; Hick 2004, 221-236 e 239-241).

I principali interventi del governo canadese in materia di politiche sociali si realizzarono nel periodo 1945-1973. I cambiamenti economici che il Canada visse a partire da quell'anno spinsero il mondo politico ad evitare l'introduzione di nuovi programmi e a cercare dove possibile di ridurre il peso sulle finanze federali di quelli già esistenti. A partire dal 1973 l'economia canadese, così come buona parte dell'economia mondiale, vide fermare gli alti tassi di crescita e si registrò una coincidenza di crescente inflazione e disoccupazione. Anche in Canada furono così ripensati i modelli macroeconomici sino ad allora applicati, in particolare la curva di Phillips, che aveva collegato inflazione e disoccupazione secondo una relazione semplice, fu abbandonata di fronte al fenomeno della stagflazione, cioè la coincidenza di stagnazione ed inflazione. Il dibattito sulla spesa pubblica divenne di primaria importanza nella vita politica canadese ed il risultato più evidente fu che dalla fine degli anni Sessanta nessun nuovo programma sociale fu introdotto, mentre ci furono tagli alle spese di quelli esistenti affinché rientrassero meglio nel budget statale (Richards 1994, 32-76).

Questa graduale revisione del ruolo statale nell'intervento pubblico fu portata avanti sia dai liberali che dai conservatori. In generale soprattutto negli anni Settanta e Ottanta più che ai tagli sui servizi si pose maggiore attenzione al tema della copertura, creando maggiori restrizioni nell'accesso ai programmi sociali in base al reddito (Harris 1994, 1-31). È invece il 1994 che viene considerato l'anno della svolta e due furono le ragioni che guidarono questo cambiamento. Innanzitutto vi era una difficile situazione finanziaria statale, gli indicatori mostravano infatti un aumento del deficit federale e le previsioni erano concordi nel portare questo limite verso livelli più alti per gli anni successivi. Il secondo motivo riguardava il non facile rapporto tra governo federale e governi provinciali nella

gestione delle entrate fiscali. In questo periodo si vide quindi anche l'occasione per intervenire nuovamente nella questione delle priorità federali sulle libertà provinciali. I cambiamenti nel programma di spesa del Finance Department, insieme ad una forte crescita economica, portarono in pochi anni ad un'inversione di tendenza tanto che nel 1999 il governo canadese poteva vantare un surplus nel bilancio. I principali tagli riguardarono l'eliminazione o la riduzione dei sussidi alle attività imprenditoriali mentre le spese per lo Stato sociale subirono invece dei tagli simili ad altre voci di spesa (Richards 1997, 139-168; Bourgon 2009, 13-25).

Andando nei particolari un elemento chiave della legislazione federale introdotta durante questo periodo fu il *Canada Health and Social Transfer*. Questo introdotto a partire dal 1996 era un blocco di fondi governativi che forniva supporto alle province per la sanità, l'istruzione universitaria e i servizi sociali. In questo modo il governo di Ottawa univa insieme i precedenti programmi di finanziamento alle province nel quale rientrava anche il Canada Assistance Plan. Al di là delle interpretazioni politiche, invero non univoche soprattutto sul fatto che Ottawa abbia di fatto diminuito la sua influenza sulle province, questo intervento legislativo è da vedere soprattutto come un passo verso una maggiore razionalizzazione delle politiche sociali canadesi (Finkel 2006, 291-294). Due aspetti erano inoltre importanti del Canada Health and Social Transfer. Il primo era che, come parte chiave della strategia di riduzione del deficit federale, i trasferimenti in moneta alle province furono drammaticamente tagliati. Questi tagli misero le province nel bisogno di gestire una crescente domanda di servizi soprattutto in ambito sanitario. Il secondo era che la nuova formula introdotta non mutava le iniquità esistenti nel rapporto tra governo federale e province sulla gestione delle entrate fiscali. In particolare le province, con in testa l'Ontario, sostenevano che le entrate federali sulle tasse erano più grandi delle sue responsabilità di spesa, e che le province fossero gravate dalla situazione opposta. Per rispondere in parte a questo problema nel 2000 il Canada Health and Social Transfer fu diviso in *Canada Health Transfer* e in *Canada Social Transfer*, dividendo la materia della sanità dagli altri programmi ed allocandovi più fondi (Moscovitch 1997, 52-73).

Più in generale gli analisti della realtà canadese hanno rilevato come la politica di riduzioni nella sanità è stata meno forte rispetto agli altri servizi, nonostante ciò come in molte altre nazioni è stata la più controversa. La sanità costituisce infatti il programma sociale più visibile e che interessa tutti, quindi i tagli che la riguardano, anche minimi, hanno molta più risonanza. C'è inoltre da notare come i tagli alla sanità abbiano messo una maggiore pressione sulle finanze dei governi provinciali, impegnati anche questi negli stessi anni a ripianare i loro deficit (Harris 1994, 1-31). In tal senso si può dire che i governi liberali canadesi nella seconda metà degli anni Novanta hanno sposato la causa nazionale di riduzione del deficit federale, sacrificando invece gli sforzi che le province stavano facendo nello stesso verso.

Dopo aver visto i punti principali dello sviluppo storico delle politiche sociali in Canada nel secondo dopoguerra, ritorniamo al modello di sviluppo generale dal quale siamo partiti. Come si diceva è possibile riassumere in unico percorso molto schematico lo sviluppo dello Stato sociale nei vari

paesi del mondo occidentale. Un percorso strettamente legato all'industrializzazione e alla crescita economica, le quali hanno allo stesso tempo fatto nascere i bisogni e i mezzi economici per soddisfarli. Così come la crescita dell'industria ha fatto nascere lo Stato sociale, così la sua crisi del dopo 1973 ha posto le basi per il suo ridimensionamento. Tenendo conto dello sviluppo generale, è possibile quindi mettere in evidenza i fattori di convergenza e divergenza del caso canadese.

Tra i principali fattori di convergenza vi è la Seconda guerra mondiale, il Canada non ha vissuto il conflitto nel suo territorio ma è stata comunque fortemente coinvolto in termini di truppe nelle operazioni belliche. Oltre a creare una serie di problematiche sociali, accrescendo il numero di vedove, orfani e disabili, il conflitto fece catalizzare intorno al governo federale le maggiori richieste di coinvolgimento del governo nel benessere dei cittadini. Dopo la guerra si sono vissuti in Canada decenni di crescita economica senza precedenti durante i quali il governo federale ha investito in maniera notevole nelle politiche sociali. Altro fattore di convergenza tra il Canada e molti altri paesi occidentali è stata la crisi del 1973 che ha portato anche al ripensamento del peso economico dello Stato sociale sulle finanze generali del paese. Infine un ultimo fattore di convergenza con un modello generale di sviluppo del welfare state è la crescita demografica che il Canada ha conosciuto nei decenni successivi alla guerra, così come ha vissuto una stasi demografica negli ultimi decenni. In entrambi i casi il sistema di welfare state ne è stato condizionato. Nella prima fase infatti la crescita della popolazione ha aumentato la richiesta di servizi pubblici, nella seconda fase l'invecchiamento della popolazione ha fatto ripensare alla effettiva sostenibilità di certi programmi (Bumsted 2007, 513-514; Vallancourt, Laberge 2010, 74-83).

Alcuni elementi rendono però il caso canadese prettamente unico, e sono quei fattori che abbiamo chiamato di divergenza. Quello che non si registra negli stessi anni in altri paesi è che in Canada questioni economiche e costituzionali si sono mescolate profondamente, il dibattito di politica economica ha coinvolto infatti allo stesso tempo il miglioramento del welfare state, la politica energetica, la questione dell'autonomia del Quebec e l'unione economica interna (McNaught 1970, 289-315; Marshall 2006, 184-188). La costituzione canadese come s'è visto lasciava poco spazio all'intervento statale nei settori tipici del welfare state come la sanità e l'educazione. Lo sviluppo del welfare state canadese, diversamente da altri paesi fu quindi condizionato da questo continuo tentativo di bilanciare il potere federale e quello delle singole provincie. Altro fattore di divergenza da altre nazioni è l'emigrazione. Tra il 1941 e il 1968 la popolazione del Canada passò da 11 milioni e mezzo a più di 20 milioni. Ben due milioni di questi erano immigrati provenienti dall'Europa, la maggior parte arrivati dopo la Seconda guerra mondiale. In un certo periodo della storia del Canada, le politiche sociali furono utilizzate addirittura per favorire l'immigrazione nel paese. Nel 1950, quando il numero degli immigrati stava scendendo, Ottawa cambiò infatti il programma degli assegni famigliari includendo nei pagamenti con uno speciale assegno anche le famiglie degli immigrati, fatto che negli stessi anni poteva essere registrato soltanto nel Regno Unito e in Australia. Questa politica era stata attuata per rendere più appetibile il Canada agli immigrati proprio perché ritenuti necessari alla produzione (Bumsted 2007, 394-405).

Infine un elemento che ha distinto lo sviluppo dello Stato sociale canadese dagli altri paesi occidentali, è il fatto che in Canada le politiche sociali sono state spesso considerate un elemento di unità nazionale. Lo Stato sociale in Canada è stato infatti visto da molti studiosi come un modo per mantenere la coesione nazionale in uno stato in cui mancano al contrario simboli nazionali forti. Questo elemento è stato sottolineato in particolare dallo storico Raymond Blake nel suo studio sulle *Family allowances* secondo il quale il governo federale avrebbe utilizzato gli assegni famigliari anche per far crescere la nazione nel periodo post-bellico sia dal punto di vista economico che da quello sociale (Blake 2009, 13-22). Queste politiche avrebbero quindi promosso il senso di appartenenza ad una nazione con poca storia, stretta tra l'ingombrante vicino statunitense, l'appartenenza al Commonwealth britannico e la presenza forte e influente di una larga ed autonoma comunità francese.

Biografia

Matteo Troilo (San Benedetto del Tronto, 1976) si è laureato in Storia all'Università di Bologna e ha ottenuto il titolo di dottore di ricerca in Storia economica all'Università di Verona. Attualmente è assegnista di ricerca alla facoltà di Economia di Rimini e di recente è stato visiting fellow per sei mesi alla Wilfrid Laurier University in Canada. Si occupa di vari temi di ricerca di Storia economica moderna e contemporanea.

Biography

Matteo Troilo (San Benedetto del Tronto, 1976) graduated in History at the University of Bologna, and holds a Ph.D. in Economic History from the University of Verona. He currently is a researcher at the Rimini Faculty of Economics, and recently was visiting fellow at the Wilfrid Laurier University in Canada. His principal research interests include modern and contemporary economic history.

Bibliografia

Armstrong Pat

1997 *The Welfare state as history* in Blake, Bryden, Strain.

Blake Raymond

2009 *From Rights To Needs. A History of Family Allowances in Canada 1929-1992*, Vancouver-Toronto, UBC Press.

Blake Raymond B., Bryden Penny E., Strain J.Frank (eds.)

1997 *The Welfare state in Canada. Past, present and future*, Concord (Ontario), Irwin Publishing.

Blake Raymond, Keshen Jeff (eds.)

1995 *Social welfare policy in Canada. Historical readings*, Toronto, Copp Clark.

Bourgon Jocelyne

2009 *The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999. A Canadian Case Study*, Waterloo (Ontario), CIGI.

Bumsted J.M.

2007 *A history of the Canadian peoples*, Oxford (UK), Oxford University Press.

Chappell Rosalie

2001 *Social Welfare in Canadian Society*, Scarborough (Canada), Nelson – Thomson.

Comacchio Cynthia R.

1999 *The infinite bonds of family. Domesticity in Canada, 1850-1940*, Toronto-Buffalo-London, Toronto University Press.

Conti Fulvio, Silei Gianni

2005 *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.

Duncan R.Paul, Morris Michael E., McCarey Linda A.

2008 *Canada*, in Johnson, Stoskopf.

Esping-Andersen Gøsta

1996 *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.

Finkel Alvin

2006 *Social Policy and Practice in Canada. A History*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press.,.

Franzoni Flavia, Grazioli Patrizia

1995 *I nodi critici del Welfare state: modelli, segnali di crisi, scenari future* in La Rosa et al..

Greve Bent

2006 *Historical Dictionary of the Welfare State*, Lanham (Maryland), The Scarecrow Press.

Guest Dennis

1999 *The Emergence of Social Security in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Harris Richard G.

1994 *The public debt and the social policy round*, in Richards, Watson.

Hick Steven

2004 *Social Welfare in Canada. Understanding income security*, Toronto, Thompson Educational.

Ivany J.W.George, Manley-Casimir Michael E. (eds.)

1981 *Federal-provincial relations: Education Canada*, Toronto, OISE Press.

Johnson F. Henry

1968 *A brief history of Canadian education*, Toronto, Mc Graw-Hill of Canada.

Johnson James A., Stoskopf Carleen H. (eds.)

2008 *Comparative Health Systems. Global perspectives*, Sudbury (Massachusetts), Jones and Bartlett.

Kitchen Harry, Auld Douglas

1995 *Financing Education and Training in Canada*, Toronto, Canadian Tax Paper n. 99.

Landes Ronald G.

1998 *The Canadian Polity. A Comparative Introduction*, Scarborough (Ontario), Prentice Hall and Bacon Canada.

La Rosa Michele *et al.* (cur.)

1995 *Solidarietà, equità e qualità. In difesa di un nuovo Welfare in Italia*, Milano, Angeli.

Marshall Dominique

2006 *The Social Origins of the Welfare State. Québec Families, Compulsory Education and Family Allowances*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press.

McGilly Frank

1990 *An Introduction to Canada's Public Social Services. Understanding income and health programs*, Toronto, McClelland & Stewart.

McNaught Kenneth

1970 *The History of Canada*, Toronto, Bellhaven House.

Moscovitch Allan

1997 *The Canada health and social transfer* in Blake, Bryden, Strain.

Norrie Kenneth, Owsram Douglas, Emery J.C. Herbert

2008 *A History of the Canadian Economy*, Toronto, Thomson-Nelson.

Richards John

1994 *Living within our means: What will it take?*, in Richards, Watson.

1997 *Retooling the Welfare state. What's right, what's wrong, what's to be done*, Toronto, C. D.Howe Institute.

Richards John, Watson William G. (eds.)

1994 *Paying our way. The Welfare State in hard times*, Toronto, C. D.Howe Institute.

Ritter Gerhard

1996 *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.

Stevenson Hugh A.

1981 *The federal presence in Canadian Education 1939-1980* in Ivany, Manley-Casimir.

Strong-Boag Veronica

1995 *"Wages for housework": mother's allowances and the beginnings of social security in Canada* in Blake, Keshen.

Vaillancourt François, Laberge Mathieu

2010 *Quebec: equitable yes, sustainable no*, in "Inroads. The Canadian Journal of Opinion", n. 26, winter-spring.

Weeks John R.

2008 *Population. An Introduction to Concepts and Issues*, Belmont (California), Wadsworth.

Wilensky Harold L.

1985 *The welfare state and equality*, Berkeley, Berkeley University Press.

