

Pasquale Tridico

Welfare e lavoro in Italia prima e dopo il Covid



Giappichelli

Ringraziamenti

Scrivere un libro è un momento di analisi, di sintesi, di riflessione e di ricordi. In questi processi ci sono tante persone. E qui le vorrei ricordare tutte ma sarebbe impossibile, e farei un torto a troppi. E allora scelgo di ringraziare tutte quelle persone che con me, dal 2019 (o ancora prima dal 2018 quando stavo al Ministero del Lavoro), durante la fase critica del Corona Virus nel 2020-21, e poi nella fase di rilancio tra il 2022-2023, hanno visto la loro vita professionale ruotare attorno all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), hanno lavorato in INPS, il più grande istituto di welfare dell'Europa, con 30mila dipendenti e una spesa di quasi 400 miliardi di euro all'anno, circa metà della spesa pubblica italiana.

INPS, con queste persone generose e solidali, rappresenta il cuore pulsante del Welfare del Paese, la prima istituzione sociale, lo snodo più importante della solidarietà collettiva, la politica pubblica principale che tocca le persone nei loro interessi materiali più diretti, in tutte le fasi della vita, dalla nascita di un bambino fino alla morte, e anche dopo, con alcuni strumenti sociali come la reversibilità. Durante ogni crisi economica, in genere, il peso del Welfare cresce. Ma è soprattutto durante la crisi Covid 19 che il peso e la presenza di INPS in alcuni settori, come il sostegno ai redditi, è decuplicato, e in questa fase lo sforzo di tutti si è fatto ancora più grande, e la presenza di INPS è stata fondamentale per il Paese. Una presenza necessaria che ha evitato il disastro economico, sociale e civile. Anche grazie a questo sforzo, l'economia si è ripresa velocemente. INPS ha retto ad uno *stress test* senza precedenti e l'ha superato egregiamente. Il nostro Welfare si è dimostrato, pur con diversi problemi che anche analizzeremo in questo libro, all'altezza di una sfida enorme, la più grande crisi economica in tempo di pace.

In questa sfida, e anche dopo, in quella di rilancio economico e tecnologico dell'Italia e di questa grande amministrazione, il mio impegno in INPS, al servizio del welfare del Paese, è stato totalizzante. La nascita di mia figlia Giulia, nel 2020, in pieno *lockdown*, è stato l'unico evento lieto che mi ha imposto qualche ora di serenità, di felicità. Anche lei fa parte delle persone che devo ringraziare, insieme a mio figlio Francesco, più grande di 4 anni, e a mia mo-

glie Iryna, senza i quali io stesso non avrei resistito a questo *stress test*. Verso di loro sono in debito anche per il tempo che non abbiamo trascorso insieme in questi anni, e che oggi mi prometto di compensare.

Roma, 13 settembre 2023

Pasquale Tridico

Prefazione

La storia dello Stato sociale in Italia coincide con la storia del Novecento, con lo sviluppo del paese. È una storia che ha accompagnato le più importanti trasformazioni del mondo del lavoro, del fare impresa e delle famiglie. È una storia che conferma l'indissolubile legame tra welfare e lavoro. E che scandisce l'espansione delle scelte di solidarietà del Paese.

In piena rivoluzione industriale nasce anche in Italia, nel 1898, la previdenza sociale, con l'istituzione di una assicurazione privata obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e con la fondazione della *Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai*, secondo il principio di una «previdenza libera sussidiata e facoltativa». Nel 1919, l'assicurazione diventa obbligatoria per i dipendenti dell'industria e gli agricoltori e vi si aggiunge una assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Così come qualche anno prima, nel 1910, si era avuta l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria della maternità.

Nel 1943, dopo la caduta del fascismo, si compie un riordino delle varie casse e viene definita la configurazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Ed è nel 1945, alla vigilia della nascita della Costituente e del suffragio universale maschile e femminile, che viene creato il primo fondo a ripartizione, primo vero strumento di solidarietà universalistica intergenerazionale.

Nasce così il moderno Stato Sociale italiano che avrebbe accompagnato i cittadini in quei successivi trent'anni di straordinario sviluppo industriale del Paese, trent'anni caratterizzati dall'aumento demografico e da una forte espansione economica. L'Italia decise di abbracciare un'idea di stato sociale che permettesse a tutti migliori condizioni di vita, costruendo progressivamente una sanità pubblica, un reddito assicurato per malati e indigenti, istruzione pubblica gratuita, servizi per l'impiego e servizi abitativi.

Questa evoluzione si inserisce in un solco valoriale scandito chiaramente negli artt. 1, 3, 4 e 38 Cost., che mira a principi di welfare universalistico e alla promozione del "lavoro buono", capace di garantire le giuste tutele e lo sviluppo umano.

Dagli anni '90 in poi, la globalizzazione e il calo demografico impongono

una riflessione e ha inizio un lungo processo di riforma che riguarda sia il mercato del lavoro che l'ambito delle pensioni, dell'assistenza e del sostegno al reddito. Da una parte, l'aumento delle disuguaglianze, e la crescente flessibilità del lavoro, che troppo spesso è diventata precarietà, hanno portato ad aumentare le prestazioni a sostegno del reddito. Dall'altra, la crisi demografica ha spinto verso maggiori sostegni alla famiglia e per i figli. Infine, le due grandi crisi del nuovo secolo, quella finanziaria del 2008 e la pandemia, hanno generato un welfare sempre più universale e meno categoriale, rivolto a tutti i lavoratori e non solo ai lavoratori subordinati, con l'estensione dell'indennità di disoccupazione e con l'introduzione del reddito minimo (ovvero il Reddito di cittadinanza), in linea con gli indirizzi comunitari.

In questi ultimi decenni si è anche accentuata l'attenzione del welfare ai diversi bisogni delle persone con disabilità, che dovrà necessariamente dispiegarsi ulteriormente per promuovere maggiore autonomia e inclusione delle persone disabili, con più ampie tutele, diversa valutazione delle malattie, in linea con il progresso della scienza medica.

La crescita di una grande comunità democratica si nutre della fiducia nel futuro, fiducia che si coltiva a partire dal miglioramento delle condizioni di vita dei singoli, dalla dignità del lavoro, dal diritto all'istruzione e all'assistenza sociale, dal sostegno alla natalità e da migliori opportunità che abbiamo il dovere di offrire ai giovani.

La mancanza di prospettive e di solidarietà è la più grande sconfitta che un popolo possa affrontare. È ciò che costringe i giovani ed intere famiglie ad allontanarsi dalla propria terra di origine e ad affrontare gravi incertezze, con conseguenze anche tragiche, come quelle che abbiamo visto troppo spesso, negli ultimi anni, nei terribili naufragi di migranti nel mediterraneo.

Sta a noi, con ogni tipo di strumento che scegliamo di porre in campo, mantenere la promessa che abbiamo sottoscritto attraverso la Costituzione: di crescere come collettività attraverso il lavoro e il sostegno al pieno sviluppo di ogni individuo, a partire dagli ultimi e dai più fragili.

Solo se nessuno viene lasciato indietro, lo sguardo di tutti può volgersi in avanti.

Pasquale Tridico

Parte I

Introduzione¹

1. L'evoluzione storica e gli interventi normativi sugli strumenti di protezione sociale in Italia

Ricostruire le politiche di welfare permette di comprendere le scelte di policy del legislatore italiano, in ragione delle condizioni storiche, sociali e politiche delle diverse epoche. In tal senso la periodizzazione proposta da Maurizio Ferrera² sull'evoluzione dei sistemi di welfare, consente di inquadrare correttamente i diversi interventi di protezione sociale. A questa ci riferiamo, in questa introduzione, per rappresentare in modo ampio la nascita lo sviluppo e le trasformazioni che il nostro welfare ha vissuto nelle diverse fasi storiche.

L'obiettivo di questo libro non è di natura storico, ma è quello di esplorare il sistema previdenziale e di welfare italiano, quello che si regge sul sistema mutualistico assicurativo obbligatorio, oggi e alla luce della crisi pandemica del 2020, valutandone la sostenibilità non solo economica ma anche sociale, e l'impatto fiscale. Cionondimeno, non sarebbe possibile affrontare una sfida del genere, senza guardare alle origini del welfare, alla sua evoluzione e allo sviluppo, almeno in un'ottica descrittiva.

Un sistema previdenziale che si regge sulla posizione contributiva dei lavoratori, deve ridare ai lavoratori affidabilità e congruità nelle prestazioni di sostegno al reddito che scaturiscono dalla posizione assicurativa, durante la vita lavorativa, e deve garantire una pensione futura congrua e dignitosa nella terza età, all'interno di un modello a ripartizione, con regime contributivo, e finanziariamente sostenibile nel lungo periodo. Queste caratteristiche hanno vissuto un enorme stress nella pandemia, dove tutto il sistema di sostegno al reddito, sebbene abbia retto, ha mostrato criticità. Sono emerse tuttavia anche direzioni chiare verso cui bisognerebbe cambiare il sistema, che saranno indicati alla fine

¹ Questo capitolo introduttivo, e in parte anche il capitolo 1, di ricognizione storica e di fonti giuridiche, è frutto di un mio lavoro congiunto con più ricercatori, di riflessioni e di note per convegni, nella direzione studi e ricerche di Inps tra il 2021 e il 2023.

² M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2016

del libro. Sono emerse anche delle esigenze di modifica del sistema di sostegno al reddito, oltre che del sistema pensionistico, con nuove modalità di finanziamento, e correttivi che possano superare categorialità, prova dei mezzi, condizionalità. La direzione che si vuole suggerire è quella di un “universalismo differenziato” del sistema del welfare al fine di soddisfare non solo i famosi cinque bisogni primari già individuati da Beveridge negli anni '40 del novecento, ma di abbracciare una concezione nuova del welfare basata su flessibilità, nuove forme di finanziamento, e sostenibilità sociale oltre che economica del sistema. Questi aspetti saranno approfonditi nella prima e seconda parte.

La terza parte è dedicata principalmente alle dinamiche del mercato del lavoro e all'occupazione. La crescita di una economia è in gran parte attribuibile alla crescita dell'occupazione e della produttività. Affinché questa crescita sia sostenibile e si identifichi in processi di sviluppo economico, o meglio di sviluppo umano, deve essere caratterizzata da una elevata qualità del lavoro, da competenze e capitale umano alte, e da distribuzione dei guadagni di produttività, attraverso meccanismi inclusivi e compensi equi. Questo processo non può che essere garantito da istituzioni sociali e politiche economiche volte a ridurre disuguaglianze e povertà, oltre che a favorire innovazione tecnologica. Le indicazioni di policy che verranno formulate alla fine, andranno esattamente in questa direzione.

2. Fase dell'instaurazione (1880-1918)

Il concetto di previdenza sociale nacque a fine Ottocento, durante la prima rivoluzione industriale, con l'affermarsi della c.d. questione sociale e delle pressanti esigenze della neonata classe operaia³.

In questo periodo furono fondate le prime società di mutuo soccorso⁴, che garantivano le prime forme di tutela dei rischi legati all'esercizio dell'attività lavorativa (malattia, infortuni sul lavoro, morte del lavoratore). Si trattava di associazioni volontarie sorte sotto l'influenza della corrente liberale dell'Ottocen-

³ M. Persiani, *Il Sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960.

⁴ Tali società, costituite prevalentemente nel Nord Italia, su iniziativa spontanea dei lavoratori, avevano natura privata ed erano espressione di una solidarietà infracategoriale. Coinvolgevano, tuttavia, un numero ristretto di lavoratori (comprese donne e bambini) non garantendo, quindi, una copertura universale. In queste prime forme di tutela mutualistica, la responsabilità sociale e giuridica dello Stato e dei singoli datori di lavoro, era, dunque esclusa. La legge n. 3818/1886 aveva previsto che a determinate condizioni potesse essergli riconosciuta la personalità giuridica. Mentre in Italia il modello mutualistico fallì, in Inghilterra le *friendly societies*, alla fine '800, insieme con le *trade unions*, potenziarono il loro ruolo previdenziale ed esercitano tutta la loro forza politica.

to che demandava agli stessi lavoratori il compito di provvedere alla soluzione dei bisogni attuali e futuri. Il modello mutualistico risultò, però, inadeguato a far fronte ai nuovi bisogni anche a causa di una non oculata gestione delle risorse, dell'approssimazione del metodo attuariale, dell'invecchiamento progressivo degli iscritti e del proliferare della costituzione di nuove mutue da parte dei giovani. Per rispondere a queste nuove esigenze furono varati importanti interventi normativi. Con la legge 17 marzo 1898, n. 80 si optò per un modello assicurativo sociale obbligatorio, con l'introduzione dell'assicurazione privata obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro che si basava sul nuovo criterio della responsabilità del datore di lavoro per il c.d. rischio professionale⁵. A seguire, con l'istituzione della Cassa Nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai (legge 17 luglio 1898, n. 350), il legislatore italiano disciplinò l'intervento dello Stato nelle dinamiche socio economiche, al fine di superare le tensioni sociali che caratterizzavano la società industriale: si trattava di un'assicurazione libera, volontaria e facoltativa, c.d. "previdenza libera sussidiata", dei lavoratori dell'industria e dell'agricoltura, integrata dal contributo libero dei lavoratori (operai e coltivatori diretti), contro i rischi della vecchiaia e invalidità. In questo periodo presero anche forma le prime tutele della maternità⁶.

Con la legge Crispi 17 luglio 1890, n. 6972, dando vita alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), preposte all'assistenza sanitaria e sociale a favore di indigenti e bisognosi, fu introdotto l'intervento statale sul fronte dell'assistenza sociale⁷.

⁵ M. Persiani, M. D'Onghia, *Diritto della Previdenza sociale*, cit.

⁶ Con la Legge Carcano sul lavoro delle donne e dei fanciulli (r.d.l. 19 giugno 1902, n. 242) è prevista l'estensione non indennizzata dal lavoro ma solo per un mese, successivamente con il r.d.l. 1° agosto 1910, n. 520 si istituiscono le casse di maternità, con la funzione di erogare alle lavoratrici madri durante il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro una prestazione economica di carattere assistenziale.

⁷ Anche se storicamente il concetto dell'assistenza nasce prima di quello di previdenza, in Italia lo Stato non riesce ad assumere tale funzione in quanto osteggiato dalla Chiesa che rivendicava un ruolo esclusivo nello svolgimento di opere di carità per gli indigenti. Con la legge n. 753 del 1862 furono introdotte le Congregazioni di carità che avevano carattere pubblico e istituite a livello comunale ma avevano un ruolo marginale rispetto alle Opere pie, istituzioni religiose. La legge Crispi fu duramente criticata dalla Chiesa perché l'intervento dello Stato sembrava essere finalizzato più al mantenimento dell'ordine pubblico che al contrasto dell'emarginazione delle fasce più deboli della società. In Europa, la prima legge statale del 1601 di assistenza sociale, la *Poor Law*, fu emanata in Gran Bretagna, sotto il regno di Elisabetta I e aveva la finalità di soccorrere i poveri invalidi e vecchi, avviare i ragazzi indigenti ad un mestiere, procurare lavoro ai poveri abili. Nell'Illuminismo il concetto di assistenza si distanzia da quello di carità e beneficenza, legato alla sfera religiosa. Nasce il diritto all'assistenza, come dovere sociale dello Stato: secondo l'ideologia illuminista il cittadino invalido e indigente non deve più

Durante l'età Giolittiana (1904-1914), si avviò un percorso di transizione da un sistema di welfare c.d. ottriato, ovvero concesso dall'alto e volto a tutelare le classi sociali operaie più deboli, verso un sistema democratico e parlamentare che, alla luce anche dell'introduzione del suffragio universale⁸, recepiva le istanze dal basso. Questo processo subì una brusca interruzione con lo scoppio della Prima guerra mondiale.

3. Fase di consolidamento (1919-1945)

L'anno 1919 rappresentò una tappa fondamentale nello sviluppo della previdenza sociale italiana. L'allora governo Giolitti adottò la legge 21 aprile 1919, n. 603 superando così il limitato ambito di tutela soggettiva dei soli operai e introducendo uno schema pensionistico obbligatorio a cui potevano accedere operai, impiegati, mezzadri e affittuari. Il sistema risultava essere più universale, sebbene con una forte frammentazione categoriale⁹. Venne istituita la Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali, che segnò il definitivo riconoscimento allo Stato del compito di proteggere il lavoratore dagli eventi che potevano mettere a rischio il reddito individuale e familiare e fu introdotta (r.d.l. n. 2214/1919) una tutela indennitaria della disoccupazione involontaria la cui percezione era assoggettata ad una embrionale forma di condizionalità¹⁰.

“supplicare” per ricevere assistenza e cure mediche, ma è compito dell'organizzazione politica erogarle.

⁸ La politica di welfare in questo periodo è divenuta un'importante dimensione della competizione per il voto popolare: con l'introduzione del suffragio universale maschile (1912) si garantì la rappresentanza in Parlamento degli interessi delle classi sociali emergenti. L'assicurazione obbligatoria fu estesa per singole categorie di lavoratori senza però assicurare criteri uniformi e introducendo disparità di trattamento.

⁹ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Collana Storica della Banca d'Italia, Marsilio, Venezia, 2012. Al finanziamento del sistema concorreva anche lo Stato che versava un contributo di 100 lire per ogni pensione, oltre che i lavoratori ed i datori di lavoro. Il metodo di calcolo, inoltre, prevedeva un sistema ibrido commisurato ai contributi versati ed ai tassi di rivalutazione (principio della capitalizzazione). La previsione dell'adesione volontaria all'assicurazione contro la vecchiaia per i lavoratori autonomi dimostra la tendenza universalistica di tali politiche.

¹⁰ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit. Condizione essenziale per poter usufruire del sussidio era l'obbligo per il disoccupato di presentarsi a un Organismo di collocamento entro il giorno successivo all'inizio della disoccupazione. Perdevano il diritto al sussidio coloro che rifiutavano senza giustificato motivo un'occupazione adeguata, che risultassero “dediti all'ozio o all'ubriachezza” o che si rifiutassero di seguire corsi di istruzione elementare o professionale, se richiesti. Le indagini in merito erano affidate ad agenti della forza pubblica e ad agenti comunali.

Durante il c.d. ventennio fascista, la legislazione sociale fu influenzata dall'ideologia corporativa (si veda la Carta del Lavoro del 21 aprile del 1927¹¹): la realizzazione della tutela previdenziale, seppure obbligatoria, doveva trovare attuazione nell'ambito della mutualità tra datore di lavoro e lavoratore e allo Stato veniva lasciato il compito residuale di tutela dell'ordine pubblico. Espressione di tale impostazione fu la riforma attuata nel 1923 con la legge n. 3184 di revisione dall'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia con il quale fu introdotta l'esclusione dei mezzadri, affittuari e coltivatori diretti da tale tutela. Se in una prima fase il regime fascista interruppe la primordiale idea universalistica del 1919, prima della Seconda guerra mondiale creò un apparato burocratico Statale¹² sul quale accentrare le attività assistenziali e previdenziali e furono emanate una serie di disposizioni a tutela di nuove tipologie di rischi e bisogni, nonché di categorie di lavoratori. Caratteristica di questo periodo fu la frammentazione del sistema pensionistico italiano con l'istituzione di fondi rivolti a specifiche categorie di lavoratori (ad es. società addette ai servizi marittimi, addetti trasporto pubblico) e, a seguire, di fondi integrativi e sostitutivi confluiti di recente quasi tutti nell'INPS.

In questo scenario si collocano i seguenti principali interventi:

- istituzione dell'Opera nazionale maternità ed infanzia (ONMI) che erogava interventi a sostegno di gestanti e madri bisognose, bambini di famiglie non abbienti e minorenni in stato di handicap o di abbandono (legge 10 dicembre 1925, n. 2277);
- introduzione dell'Assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (legge n. 2055/1927);
- soppressione della Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai che diventa Istituto nazionale fascista della previdenza sociale a seguito della (legge n. 371/1933) che dal 1944 assume la denominazione di Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

¹¹ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana*, cit. M. Persiani, *op. cit.*; M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, cit.; M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, cit. La Carta del lavoro intende la previdenza sociale come "alta manifestazione del principio di collaborazione". *L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato*". Si registra, anche, una marcia indietro rispetto ad alcune conquiste in tema di diritti sociali: con r.d. n. 3184/1923 vengono esclusi dall'obbligo assicurativo contro la vecchiaia – ma poi anche contro la disoccupazione involontaria – affittuari e mezzadri e le pensioni di vecchiaia vengono erogate in base ai contributi che datore e lavoratore sono tenuti a versare in egual misura, mentre il ruolo statale è relegato al coordinamento.

¹² Per una ricostruzione completa consultare F. Del Passo, *Storia dell'Assistenza. Nascita Evoluzione e futuro del Welfare State*, 2015.

- istituzione degli assegni familiari a tutti gli operai capofamiglia (legge 21 agosto 1936, n. 1632);
- previsione dell'Assicurazione obbligatoria contro le malattie per la gente di mare (legge 23 settembre 1937, n. 1918);
- riorganizzazione della disciplina sulla disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro (legge 4 ottobre 1935, n. 1827);
- istituzione degli Enti Comunali di assistenza (legge 3 giugno 1937, n. 843) con il compito di svolgere assistenza generica agli indigenti e poveri.
- introduzione della pensione di reversibilità, con la riforma n. 636/1939, a tutela dei familiari che a seguito della morte del capo famiglia (soggetto che svolgeva attività lavorativa) si sarebbero trovati senza una fonte di sostentamento;
- approvazione del Codice Civile nel 1942, che dedica diverse disposizioni in materia di protezione sociale contenute nel libro V "Del Lavoro" (ad esempio l'art. 2116 sul principio di automaticità delle prestazioni l'art. 2110 sulla tutela della malattia, infortunio, puerperio, gravidanza).

Ma è solo dopo la caduta del fascismo, nella seconda parte del 1943, che si compie un riordino delle varie casse e viene definita la configurazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Ed è nel 1945, alla vigilia della nascita della Costituente e del suffragio universale maschile e femminile, che viene creato il primo fondo a ripartizione, primo vero strumento di solidarietà universalistica intergenerazionale.

4. Fase di espansione (1945-1975)

Il c.d. trentennio glorioso (fra la fine della Seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta), caratterizzato da una crescita demografica ed economica ininterrotta, ha rappresentato una fase di espansione nel processo di sviluppo degli strumenti di protezione sociale. Bisognava scegliere quale modello di welfare adottare tra quello universalistico o Beveridgiano – basato su una universalità delle coperture dei rischi e prestazioni egualitarie a tutti i cittadini, indipendentemente dalla posizione lavorativa, finanziato prevalentemente dal gettito fiscale – e quello occupazionale o Bismarckiano – caratterizzato da una copertura graduale dei rischi attraverso le assicurazioni sociali, rivolto ai lavoratori, finanziate con contributi sociali¹³ –.

È nell'immediato dopoguerra che nasce una nuova idea di sicurezza sociale che attribuisce allo Stato l'autorità e il compito di rimuovere le disegualianze

¹³ Si rinvia al capitolo successivo per la disamina dei diversi sistemi di welfare.

sociali ed economiche dei cittadini¹⁴. La formulazione dell'articolo 38¹⁵, frutto di un acceso dibattito e compromesso politico in Assemblea costituente¹⁶, racchiude due anime, quella del modello di welfare universale (modello Beveridgiano) e quello occupazionale (modello Bismarkiano).

Il nuovo ordinamento democratico aderì al principio per cui vengano garantiti, a tutti i cittadini, i mezzi necessari per consentire l'effettivo godimento dei diritti civili e politici tutte le volte che si verifichi una situazione di bisogno in ragione di determinati eventi 17.

La tradizionale interpretazione dualistica dell'art. 38 Cost. (binomio assistenza-previdenza ovvero cittadino-lavoratore) si affianca a quella unitaria elaborata dalla dottrina (Persiani)¹⁸ che, attraverso il concetto di "sicurezza sociale", esprime l'esigenza di garantire a tutti la *libertà dal bisogno*, condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici: la sicurezza sociale deve essere, quindi, garantita da un servizio pubblico (Stato) per soddisfare i bisogni essenziali di tutti i cittadini (lavoratori e non). In particolare, l'art. 38 Cost. va interpretato come "*norma aperta ed elastica*", che vincola il legislatore solo nel fine: creare un modello di protezione dell'individuo e di liberazione dallo stato di bisogno.

¹⁴ Il concetto di sicurezza o protezione sociale è ricavabile da fonti internazionali quali la Carta Atlantica del 1941, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 nonché dalla Convenzioni OIL n. 102/1952. Infatti, con l'enunciazione dell'idea di "sicurezza sociale" nella Carta Atlantica, idea che ispira anche la nascita dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), si esprime l'esigenza di garantire a tutti i cittadini la liberazione dal bisogno che è condizione imprescindibile per il godimento dei diritti civili e politici.

¹⁵ Il fondamento costituzionale del sistema di sicurezza sociale in Italia è costituito dall'art. 38 Cost., letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, comma 2: I principio di solidarietà (art. 2 Cost. che sancisce l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale) che persegue finalità di garanzia della vita individuale e sociale delle persone e il principio di eguaglianza (art. 3, comma 2, Cost. che prevede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale [...] che impediscono il pieno sviluppo della persona previsto) che persegue l'obiettivo di un eguale accesso a lavoro, istruzione, salute, cultura, e sicurezza sociale.

¹⁶ Per una ricostruzione del dibattito si consulti F. Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in A. Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1989.

¹⁷ S. Cassese, *L'incompletezza del «welfare state» in Italia*, in *Pol. dir.*, 1986.

¹⁸ I sostenitori della tesi unitaria delineano un vero proprio sistema di «sicurezza sociale» in grado di comprendere sia l'assistenza che la previdenza (M. Persiani, *Commento all'art. 38 Cost.*, in *Commentario della Costituzione artt. 35-40*, a cura di G. Branca, XXI, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 238).

I governi succedutisi in questo periodo, in un contesto di aumento demografico e forte espansione economica, oltre a proteggere i lavoratori impiegati nei settori maggiormente produttivi, prediligendo e rafforzando le tutele per i rischi collegati alla vecchiaia e alla disoccupazione, ampliarono, anche, il paniere dei rischi protetti nonché la platea dei beneficiari (lavoratori autonomi, coltivatori diretti e mezzadri, artigiani e commercianti), estendendo progressivamente l'obbligo assicurativo anche per i lavoratori autonomi.

La tutela dell'assistenza continuava, però, ad avere carattere residuale ed essere assicurata dalla famiglia, principale ammortizzatore sociale. Questo periodo fu, inoltre, caratterizzato dai primi interventi espressione del principio di solidarietà, in ottica redistributiva, finalizzati ad una tutela universalistica:

- introduzione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (d.lgs. 9 novembre 1945, n. 788) per far fronte alla situazione delle imprese in difficoltà nella fase postbellica;
- previsione della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, limitata alle sole lavoratrici dipendenti (legge 26 agosto 1950, n. 860);
- abbandono del sistema di finanziamento a capitalizzazione in favore di quello a ripartizione, a causa della svalutazione monetaria del dopoguerra, mantenendo come meccanismo di calcolo delle pensioni quello contributivo (legge n. 218/1952);
- previsione del trattamento di integrazione al minimo delle pensioni (legge 4 aprile 1952, n. 218, modificata dal d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito dalla legge 11 novembre 1983, n. 638) al fine di adeguare la pensione alla effettiva situazione di bisogno era finanziata dallo stato per assolvere una funzione redistributiva;
- riordino della normativa degli assegni familiari (d.P.R. n. 797/1955), estendendoli alle diverse categorie di lavoratori dipendenti pubblici e privati;
- introduzione della copertura assicurativa obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti agli autonomi del settore agricolo (legge n. 1047/1957), del settore dell'artigianato (legge n. 463/1959) e del settore del commercio (legge n. 613/1966);
- istituzione della pensione di anzianità (legge 21 luglio 1965, n. 903). Creazione del Fondo Sociale (legge 21 luglio 1965, n. 903) che istituzionalizzava l'intervento dello Stato nel finanziamento delle prestazioni sociali, sia previdenziali che assistenziali;
- estensione degli Assegni familiari ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri (legge 14 luglio 1967, n. 585);
- introduzione della Cassa Integrazione Straordinaria, distinguendone l'ambito di operatività rispetto a quella ordinaria (legge 5 novembre 1968, n. 1115);

- utilizzo del sistema di calcolo retributivo per i trattamenti pensionistici dei dipendenti privati (legge n. 238/1968);
- introduzione della Pensione sociale (legge 30 aprile 1969 n. 153) rivolta ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di altri redditi. È anche la prima volta che veniva introdotta la c.d. prova dei mezzi. Veniva abbandonato, inoltre, il sistema a capitalizzazione a favore di quello a ripartizione;
- previsione della Pensione di inabilità civile e dell'Assegno mensile di invalidità civile (legge 30 marzo 1971, n. 118). Nasceva, l'esigenza di tutelare gli invalidi anche con forme di assistenza, destinate a tutti i cittadini che si trovavano in uno stato morbosissimo e in una situazione di bisogno.

5. Fase di crisi (1975-1990)

Tra la fine degli anni '70 (in concomitanza con la crisi energetica) e gli anni '90, si è assistito ad un graduale e generale peggioramento delle condizioni economiche in Italia, con un aumento della disoccupazione e della spesa pensionistica. Lo Stato è, quindi, venuto a trovarsi di fronte a nuove esigenze di tutela dovute allo sviluppo della società post-industriale. A causa dei processi di ristrutturazione e riconversione industriale venne, inoltre, introdotto lo strumento del prepensionamento tenuto conto dei cambiamenti che iniziarono ad interessare la struttura demografica, con il graduale invecchiamento della popolazione accompagnato dal calo delle nascite. Questa fase storica vede, inoltre, l'avvio dei processi di integrazione europea nonché l'inizio della globalizzazione e dei primi flussi migratori, con anche un moderato aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Quest'ultimo elemento se da un lato riduceva la capacità di assistenza all'interno della famiglia¹⁹, dall'altro contribuiva a mitigare il rischio di assenza di reddito. Inoltre, nascono forme di lavoro atipiche per assecondare le richieste di maggiore flessibilità dei datori di lavoro e del mercato. Tali trasformazioni hanno causato una frammentazione delle esperienze occupazionali nonché il rischio, per il lavoratore, di numerosi periodi di disoccupazione.

Per far fronte a queste nuove prospettive del mercato del lavoro, il legislatore ha introdotto l'istituto della ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i lavoratori e per i liberi professionisti (leggi n. 29/1979 e n.

¹⁹ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit. "Le famiglie italiane hanno assicurato sussistenza e assistenza ai propri componenti e sono riuscite a soddisfare le molteplici esigenze di cura non coperte dal sistema pubblico".

45/1990) che consente di accorpate, presso un'unica gestione, periodi assicurativi maturati presso enti o gestioni diverse.

In questa fase i principali interventi in materia di sicurezza sociale sono caratterizzati da un fine perequativo e di risparmio di risorse:

- riforma dell'invalidità pensionabile, istituendo l'Assegno ordinario di invalidità con la legge 12 giugno 1984, n. 222 con l'obiettivo di superare l'assistenzialismo del periodo precedente;
- abolizione delle c.d. baby pensioni (legge n. 79/1983);
- revisione del trattamento di integrazione al minimo delle pensioni (legge n. 638/1983), subordinandolo alla verifica di requisiti di reddito ed introducendo la prova dei mezzi per la concessione del trattamento minimo (valutazione del reddito personale, dal 1992 coniugale).

Inoltre, con lo scopo di monitorare la spesa finanziata dalla fiscalità generale rispetto a quella strettamente previdenziale, la legge di ristrutturazione dell'INPS (legge n. 88/1989), ha abolito Fondo Sociale e ha istituito presso INPS la "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" (GIAS).

6. Fase di riforma e ricalibratura (1990 – ad oggi)

Secondo Ferrera²⁰, l'avvio di una fase di riforma di un sistema di welfare necessitava di un il c.d. processo di ricalibratura, che doveva interessare diversi ambiti e doveva essere "funzionale" (decidere quali rischi tutelare), "distributiva" (stabilire a chi estendere la copertura, ribilanciare il grado di protezione sociale fra le categorie ipergarantite e quelle sotto garantite attraverso la copertura dei soggetti esclusi) e "normativa" (razionalizzare l'esistente e introdurre nuovi interventi legislativi per attuare la ricalibratura funzionale e distributiva).

A partire dagli anni Novanta si assiste ad un processo continuo di riforma del welfare²¹ volto a razionalizzare²² e semplificare l'esistente. Il periodo con-

²⁰ M. Ferrera, A. Hemerijck, *Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in *Biblioteca delle libertà*, XXXVII (2002), maggio-agosto, n. 164-165.

²¹ G. Ciocca, *Il Sistema previdenziale nel federalismo*, cit., osserva come la produzione normativa degli anni Novanta "ha tentato di risolvere i numerosi problemi scaturiti dall'eccessiva generosità del sistema previdenziale e dalla confusione, a livello gestionale, tra previdenza ed assistenza".

²² La razionalizzazione ha interessato anche l'organizzazione amministrativa, intesa come riduzione dell'assetto istituzionale degli organi deputati ad erogare le prestazioni in ambito previdenziale e assistenziale, ed è stata attuata per rispondere ad una esigenza, sempre più necessaria,

siderato è caratterizzato da un'austerità permanente dovuta a crisi sociali, economiche e politiche.

La compatibilità macroeconomica della spesa sociale è stata al centro di un intenso dibattito politico e sociale, a partire dai primi anni '90, con una accelerazione prodotta a metà del decennio dal processo di unificazione europea. L'esigenza di revisione del sistema si è tradotta nell'istituzione della Commissione Onofri, avente il compito di formulare una proposta organica di riforma della spesa sociale, alla luce delle modificazioni strutturali allora già in corso nell'economia mondiale e degli impegni che il governo con la legge finanziaria aveva preso in Europa. La Commissione promuoveva una accelerazione della Riforma delle pensioni (estendendo il metodo contributivo e l'innalzamento dell'età pensionabile), la razionalizzazione e il potenziamento degli ammortizzatori sociali, la riforma della sanità e delle politiche di lotta alla povertà.

In questo periodo significative sono le riforme del mercato del lavoro e dei contratti di lavoro (ad esempio la legge n. 196/1997 – c.d. Pacchetto Treu – che ha introdotto il lavoro interinale, il d.lgs. n. 276/2003 adottato a seguito della legge delega n. 30/2003 – c.d. legge Biagi – a favore della liberalizzazione di forme di lavoro flessibile, come la somministrazione di lavoro, l'introduzione dei c.d. rapporti di lavoro atipici, la revisione continua del rapporto di lavoro a tempo determinato, ecc.) a tutela delle emergenti tipologie di lavoro.

Merita, poi, di essere menzionata la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), che ha ripartito i compiti di protezione sociale fra Stato e Regioni (art. 117 Cost.) ed ha attribuito rilevanza costituzionale alle materie della “previdenza sociale”, di competenza esclusiva dello Stato, della “assistenza”, di competenza esclusiva delle Regioni, della “previdenza complementare ed integrativa”, di competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni.

In *ambito previdenziale* le principali azioni intraprese hanno rappresentato una risposta alla sfida demografica e ai problemi di sostenibilità finanziaria, modificando, ad esempio, i requisiti di accesso alla pensione e le modalità di calcolo della stessa (le riforme Amato, Dini e da ultima Fornero c.d. sottrattive che prevedevano il taglio alle pensioni), introducendo meccanismi di blocco delle perequazioni e dei contributi di solidarietà, spostando a carico delle azien-

di semplificazione. Il riordino degli Enti di assistenza e previdenza è avvenuto attraverso diversi interventi normativi che hanno soppresso numerosi Enti, i cui compiti e risorse umane sono confluiti nell'INPS: si ricordano la soppressione dell'ENAP (Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per le Ostetriche), dell'INPDAL (Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali – legge n. 289/2002), dell'IPOST (Istituto post telegrafonici – legge n. 122/2010), dell'ENPALS (Ente di previdenza e assistenza dei lavoratori dello spettacolo) e da ultimo dell'INPDAP (legge n. 214/2011).

de o dello stesso lavoratore i costi degli strumenti di accompagnamento alla pensione (ad esempio l'Isopensione e l'Ape volontaria, che garantiscono flessibilità del sistema pensionistico)²³. Si evidenziano, tuttavia, anche interventi, seppur sperimentali, di senso opposto, che riducono l'età di accesso alla pensione (ad esempio Quota 100, requisiti di accesso più vantaggiosi per particolari categorie di lavoratori quali quelli precoci, esposti all'amianto o che svolgono attività usuranti). Sono stati introdotti, inoltre, altri istituti giuridici che consentono la valorizzazione dei periodi assicurativi temporalmente non coincidenti accreditati in tutte le gestioni previdenziali di natura obbligatoria, per l'accesso alla pensione, quali ad esempio la totalizzazione (d.lgs. n. 42/2006) ed il cumulo (legge n. 228/2012, come modificata dalla legge n. 232/2016).

Di notevole importanza, inoltre, la normativa promozionale del secondo pilastro, la c.d. previdenza complementare, e le numerose riforme, anche queste sottrattive, che hanno determinato tagli alla sanità (d.lgs. n. 502/1992 Riforma De Lorenzo, d.lgs. n. 446/1997 Riforma Bassanini, d.lgs. n. 229/1999 Riforma Bindi, d.lgs. n. 56/2000 Riforma Giarda/Visco). Si riepilogano a seguire i provvedimenti più rilevanti che hanno caratterizzato questo periodo storico.

- La riforma Amato in materia di pensioni, attuata con il d.lgs. n. 503/1992, è la prima riforma compiutamente sottrattiva, dopo oltre quarant'anni di espansione del sistema di tutela della vecchiaia che ha dato il via anche al processo di armonizzazione dei diversi regimi. Il sistema di calcolo retributivo era rimasto inalterato dal 1969 e i requisiti di accesso alla vecchiaia dal 1939. Da questo momento in poi si assiste ad un inasprimento delle regole di accesso ai trattamenti di vecchiaia e anzianità nonché del calcolo della prestazione: graduale aumento dell'età pensionabile per i lavoratori dipendenti e del requisito minimo di contribuzione (da 15 a 20 anni), aggiornamento delle pensioni (perequazione) sulla base del solo adeguamento al costo della vita e non più in base alla dinamica dei prezzi e dei salari (processo di riforma degli strumenti assicurativi).
- La riforma Dini sulle pensioni (legge n. 335/1995) che, in sintesi, ha: modificato del sistema di calcolo delle pensioni su base contributiva; innalzato i requisiti per la pensione di anzianità, unica nel panorama europeo; introdotto l'assegno sociale e abrogato la pensione sociale nonché l'integrazione al minimo per le pensioni liquidate con il sistema contributivo; previsto un mas-

²³ A. Bernardini, *L'Anticipo Pensionistico*, in *Informazione previdenziale*, osserva come con la manovra 2017 il legislatore ha dunque fatto propria l'esigenza di ricercare un punto di equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale: alcuni lavoratori potrebbero scegliere di anticipare l'uscita dal mondo del lavoro a proprie spese in cambio dell'acquisto di una risorsa immateriale, scarsa, e dunque preziosa (il tempo).