

COLLANA STORICA DELLA BANCA D'ITALIA
SAGGI E RICERCHE

COLLANA STORICA DELLA BANCA D'ITALIA

COMITATO SCIENTIFICO

Ignazio Visco (presidente) Piero Barucci Tancredi Bianchi
Valerio Castronovo Filippo Cesarano Pierluigi Ciocca
Franco Cotula Alberto Cova Marcello de Cecco
Guido M. Rey Gianni Toniolo

SERIE SAGGI E RICERCHE
VOLUME VII

MAURIZIO FERRERA

VALERIA FARGION

MATTEO JESSOLA

ALLE RADICI DEL WELFARE
ALL'ITALIANA

ORIGINI E FUTURO
DI UN MODELLO SOCIALE
SQUILIBRATO

Marsilio

© 2012 by Marsilio Editori® s.p. a. in Venezia

Prima edizione: novembre 2012

ISBN 978-88-317-1430-3

www.marsilioeditori.it

Realizzazione editoriale: in.pagina s.r.l., Venezia-Mestre

PRESENTAZIONE

Il dibattito pubblico sul nostro stato sociale e sui suoi persistenti problemi pecca troppo spesso di «presentismo». Vi è, certo, la consapevolezza che i problemi hanno una storia lunga; ma alla domanda «quale storia» e «quanto lunga, esattamente», pochi saprebbero rispondere con precisione, anche fra gli addetti ai lavori. Ricostruire il percorso che ci ha condotti dove siamo, mettere a nudo le fondamenta genetiche e la successiva logica evolutiva del nostro sistema di welfare è invece utile e importante. Non si tratta soltanto di un atto conoscitivo, meritevole dal punto di vista scientifico, ma anche di un atto di «chiarificazione» (per dirla con Weber) nei confronti dei *policymakers*, soprattutto di quelli impegnati oggi nelle riforme. Una chiarificazione che riguarda i nessi causa-effetto delle decisioni di politica sociale e al tempo stesso i loro riferimenti culturali e valoriali. E dunque un richiamo alla «responsabilità» nell'intraprendere quelle scelte che, oggi, mirano a modernizzare il modello di welfare ereditato dal passato, ri-orientandolo verso nuovi obiettivi.

Il presente volume è nato da una sollecitazione dell'allora Ufficio ricerche storiche della Banca d'Italia, oggi Divisione storia economica e finanziaria, che nell'ormai lontano 2004 mi propose di indagare, appunto, sulle radici di lungo periodo del modello sociale italiano e sulle loro cause. La proposta mi sorprese un po', ma era molto allettante, così la mia risposta fu: m'interessa molto, ma non sono uno storico. Ciò che potrei fare è un'indagine sulla storia del welfare state «all'italiana» con l'approccio e i me-

todi della scienza politica. L'allora direttore dell'Ufficio Filippo Cesarano accettò, io coinvolsi i colleghi Valeria Fargion e Matteo Jessoula e il progetto prese avvio. Il libro esce a otto anni di distanza. È evidente che ce la siamo presa comoda, in parte per l'intreccio con i molti altri impegni e progetti di ricerca, in parte per gli ostacoli oggettivi a reperire i dati, a consultare le fonti. Se ce l'abbiamo fatta è anche grazie alla pazienza e al continuo incoraggiamento della Banca e in particolare di Alfredo Gigliobianco e Federico Barbiellini Amidei.

Nel lavoro di ricerca ci hanno aiutato molte persone. Desideriamo in particolare ringraziare lo staff della Divisione storia economica e finanziaria della Banca d'Italia, un anonimo *referee* per gli utili suggerimenti su una precedente versione del lavoro, Giulia Mallone che ha curato l'editing del manoscritto, Tiziana Alti che ha elaborato l'Appendice statistica e Fiammetta Friani che ha collaborato alla ricerca sulle politiche per la disoccupazione negli anni Sessanta, oltre al personale della Biblioteca della Camera dei deputati, che ha saputo facilitare il lavoro di ricerca con preziosi (e quasi insperati) suggerimenti. In questi anni il lavoro si è poi nutrito delle chiacchierate e discussioni con i colleghi del Dipartimento di scienze sociali e politiche dell'Università di Milano e del Dipartimento di scienza della politica e sociologia presso l'Università di Firenze ai quali volgiamo un affettuoso ringraziamento.

La responsabilità di ciò che abbiamo scritto resta naturalmente solo nostra.

Milano, ottobre 2012

MAURIZIO FERRERA

ALLE RADICI DEL WELFARE ALL'ITALIANA

1. WELFARE ALL'ITALIANA: UN'INTRODUZIONE*

1. *Modelli di welfare: il caso italiano*

Lo stato sociale nacque in Europa verso la fine del XIX secolo in risposta alle sfide connesse al processo di modernizzazione. L'introduzione di schemi di protezione pubblica per i lavoratori diede il via a un processo di graduale socializzazione dei rischi e istituzionalizzazione della solidarietà fra individui e gruppi tramite la produzione di un nuovo tipo di diritti soggettivi: i diritti sociali, ossia spettanze garantite dallo Stato a trasferimenti in denaro o a prestazioni in natura in caso di eventi prestabiliti lungo il corso di vita: malattia, disoccupazione, infortunio, vecchiaia e così via.

La sequenza temporale di sviluppo e il profilo istituzionale assunto dai nuovi schemi di protezione hanno registrato marcate variazioni fra i singoli Paesi e «famiglie di nazioni», con conseguenze decisive per il benessere e le *chances* di vita delle loro popolazioni. Fra le tante dimensioni di variazione identificate dalla letteratura, due sembrano essere state particolarmente rilevanti: la dimensione funzionale e quella distributiva. Nel primo caso, a variare è stata la composizione del paniere di rischi e bisogni coperti dal welfare pubblico e dunque direttamente o indirettamente «assicurati» tramite diritti-spettanze. Nel secondo caso a

* I capitoli 1 e 7 sono da attribuirsi a Maurizio Ferrera; Valeria Fargion ha scritto i paragrafi 2.2 e 2.3 del capitolo 2, e i capitoli 4 e 6; i paragrafi 1, 2.1 e 3 del capitolo 2, oltre ai capitoli 3 e 5 sono invece di Matteo Jessoula.

variare è stata invece la copertura sociale del paniere: la quota di popolazione assicurata, le regole di accesso (individuali e categoriali), l'intensità di protezione.

Nella prima metà del secolo scorso e soprattutto durante il cosiddetto «trentennio glorioso» (1945-75) tutti i Paesi hanno fatto enormi passi in avanti su ciascuna delle due dimensioni, allargando la gamma dei rischi tutelati ed estendendone la copertura. La distanza percorsa e la simmetria fra i due cammini hanno tuttavia dato luogo a diverse configurazioni, che si sono dimostrate particolarmente «vischiose» (ossia restie al mutamento) quando, esaurita l'età aurea della grande espansione, il welfare europeo è entrato in una nuova «età d'argento», caratterizzata da dilemmi di adattamento e ricalibratura rispetto al nuovo contesto socio-economico internazionale e domestico (Ferrera 2007).

Semplificando al massimo possiamo dire che le traiettorie evolutive del Novecento hanno generato quattro configurazioni prevalenti sotto il profilo funzionale e distributivo¹. La prima è quella nordica: qui troviamo i panieri più ricchi di tutele rispetto a rischi e bisogni e le forme di copertura più omogenee, inclusive e generose. In quest'area d'Europa il welfare state si è consolidato come *folkhemmet*, la «casa comune» di tutti i cittadini («universalismo»), che trovano in essa robuste protezioni lungo l'intero ciclo di vita. La seconda configurazione è quella anglo-sassone (estesa, fuori dall'Europa, a molti Paesi del Commonwealth). Qui il paniere è abbastanza ricco e soprattutto ben distribuito lungo il ciclo di vita: come voleva Beveridge, il welfare è presente e accessibile «dalla culla alla tomba». La copertura lascia però a desiderare: eccettuata la sanità (articolata su base universale), la protezione dello Stato è spesso filtrata dalla prova dei mezzi e tende perciò a creare un dualismo fra «ricchi», che possono accedere a tutele private od occupazionali, e «poveri», assistiti dallo Stato, in forme a volte stigmatizzanti e non sempre efficaci.

La terza configurazione è quella continentale. I Paesi di quest'area hanno in primo luogo camminato più lentamente che al

¹ Omettiamo qui il riferimento allo sviluppo del welfare nei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, che per ovvie ragioni hanno seguito una traiettoria evolutiva molto diversa da quella dei Paesi dell'Europa Occidentale (Cook 2010).

Nord, accumulando ritardi di sviluppo che sono stati colmati con difficoltà solo nell'ultimo ventennio. In secondo luogo, i sistemi di welfare continentali hanno adottato sin dalle origini un'impostazione fortemente assicurativa, imperniata sulla figura del lavoratore maschio capofamiglia (*male breadwinner*): ciò ha generato un gradiente di protezione che ha teso a privilegiare, da un lato, i rischi dell'età adulta ed anziana (e in particolare quelli tipicamente maschili), e le categorie occupazionali collocate nei settori centrali dell'economia dall'altro lato. Il welfare copre (quasi) tutti, ma in modo asimmetrico rispetto al ciclo di vita e alle divisioni di genere, nonché in modo segmentato rispetto alla struttura sociale.

La quarta configurazione è infine quella sudeuropea. Rispetto alle altre Europe sociali, nei Paesi di quest'area si notano non solo marcati ritardi di sviluppo, ma anche lacune e incoerenze su ciascuna delle due dimensioni e sulle loro interconnessioni. Sul piano funzionale l'enfasi è stata tradizionalmente posta sulla tutela della vecchiaia e la definizione dei rischi registra ridondanti segmentazioni (anzianità verso vecchiaia; disoccupazione verso occupazione parziale o «a zero ore»; carichi familiari «da figli» o da altri parenti e così via) e macroscopici buchi (come l'assenza di tutela per il rischio «mancanza di reddito»). Storicamente il paniere si è allargato dando per scontato il ruolo centrale della famiglia come primo ammortizzatore sociale. Dal canto suo, la copertura è diventata universale nel caso della sanità, ma è rimasta occupazionale e frammentata nel caso della previdenza, ove peraltro si notano picchi di generosità distributiva nei confronti degli insider e prestazioni modestissime (e in taluni casi assenti) per gli outsider. Assistenza e servizi sociali hanno tradizionalmente avuto carattere residuale, con pesanti conseguenze sia funzionali sia distributive che penalizzano con particolare intensità le donne e i giovani.

Consolidatesi durante la fase «aurea», queste configurazioni hanno raggiunto fra gli anni Settanta e Ottanta una stabilità inerziale che ha reso difficoltoso il riadattamento richiesto dalle trasformazioni socio-economiche della nuova età d'argento, con i suoi vincoli di austerità permanente². Data la sua elevata coerenza interna e la sua già ampia articolazione funzionale e copertura

² Sul punto ritorneremo più diffusamente nel capitolo conclusivo.

sociale, il welfare nordico ha saputo adattarsi in modo abbastanza rapido ed efficace al nuovo contesto (Kautto 2010). Gran Bretagna e Irlanda hanno invece dovuto fare i conti con la polarizzazione distributiva fra classi medie e *working poors*, che le nuove dinamiche economiche e occupazionali tendono inesorabilmente ad alimentare (Castles *et al.*, a cura di, 2010). I Paesi continentali stanno lottando dal canto loro per «scongellare» i tradizionali assetti bismarckiani, riorientando i loro panieri dai trasferimenti ai servizi – e più in generale verso prestazioni *women-friendly* – e contrastando le tendenze «dualizzanti» dei loro mercati del lavoro (Palier 2010). I Paesi sudeuropei sono quelli in condizioni di maggiore difficoltà, peraltro esacerbate dalla crisi finanziaria scoppiata nel 2008: l'entità delle misure necessarie di ricalibratura funzionale e distributiva è imponente, i vincoli di bilancio sono particolarmente stringenti, la forza di resistenza (anche politica) della vecchia configurazione e degli interessi organizzati che la sostengono sembra quasi insormontabile (Ferrera 2010)³.

All'interno del *cluster* sudeuropeo, l'Italia costituisce il caso più emblematico e insieme problematico. In prospettiva storica, il nostro Paese ha iniziato con precocità il cammino della protezione sociale: nel settore della disoccupazione, l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria avvenne nel 1919, solo otto anni dopo il Paese precursore, ossia la Gran Bretagna. Negli anni Settanta, l'Italia fu il primo Paese a introdurre un servizio sanitario nazionale al di fuori dell'area anglo-scandinava. Accanto a questi successi evolutivi troviamo però macroscopici insuccessi, soprattutto nel settore della previdenza e dell'assistenza, i quali hanno ostacolato (e in parte ancora condizionano) il percorso di aggiustamento imposto dalle trasformazioni economico-sociali e dai vincoli di bilancio.

A partire dagli anni Ottanta, un'articolata letteratura politologica e sociologica ha messo in luce le anomalie comparative del welfare «all'italiana», nel quadro delle più generali debolezze del nostro sistema politico, economico e sociale (Ascoli, a cura di,

³ Per una rassegna sulla letteratura economica, sia di taglio empirico che teorico, sulla configurazione del welfare state, cfr. Franco, Marino, Tommasino (2010).

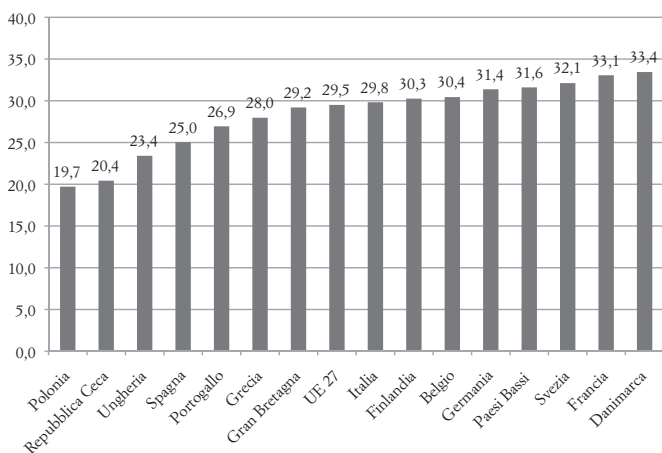
1984; Ferrera 1984; per una rassegna, Ranci 2004). Più di recente la sfera del welfare ha attratto crescente attenzione anche da parte degli storici, che hanno cominciato a ricostruire nei dettagli i percorsi evolutivi delle varie politiche sociali (Giorgi 2004; Minesso, a cura di, 2007; Silei 2004). Molti aspetti e dinamiche evolutive del nostro stato sociale restano però ancora da approfondire e chiarire. Poggiando sulle acquisizioni della letteratura, il presente volume si propone il seguente obiettivo: esplorare le fondamenta politico-istituzionali del nostro stato sociale al fine di comprenderne la logica formativa e di decifrare così la *ratio* genetica delle attuali peculiarità. Risalire alle «radici del welfare all'italiana» – come suona il titolo del libro – significa più precisamente identificare tre elementi nella loro concatenazione temporale: le giunture critiche in cui si sono aperte e/o chiuse le possibili alternative di percorso, gli snodi decisionali che hanno spinto il nostro Paese verso l'una o l'altra strada e la costellazione di attori (inclusa la loro logica d'azione) che hanno orientato quelle decisioni. Anche se il nostro interesse è focalizzato sul caso italiano, verrà tenuto presente il quadro storico-comparato, in modo da dare alla nostra indagine un respiro sistematico. Nel resto di questo capitolo introduttivo inquadreremo il nostro quesito di ricerca dal punto di vista empirico-descrittivo, analitico-teorico e infine metodologico, illustrando in conclusione la struttura dell'intero volume.

2. *La doppia distorsione e le sue origini temporali*

Come emerge chiaramente dalla figura 1.1, l'Italia spende per la protezione sociale una quota del PIL in linea con la media UE, e non troppo dissimile da quella del Regno Unito o della Finlandia⁴. Dal punto di vista delle sue dimensioni aggregate, il welfare state del nostro Paese non appare dunque significativamente deviante rispetto agli standard europei.

⁴ Il confronto è fatto sulla spesa lorda. I confronti effettuati sulla «spesa sociale pubblica corrente netta» confermano tuttavia la posizione dell'Italia fra i Paesi a spesa medio-alta, inferiore soltanto a quella di Belgio, Francia, Germania e Svezia (OECD 2007, p. 41).

Figura 1.1. La spesa sociale in percentuale al PIL, principali Paesi europei, 2009



Fonte: Eurostat online database.

La particolarità italiana sta nella composizione interna della spesa. La tabella 1.1 mostra che nel periodo 2000-08 gran parte della spesa sociale del nostro Paese è stata assorbita dalle funzioni «vecchiaia e superstiti» (59,1% del totale di contro a una media europea del 43,7%), ossia dal sistema pensionistico⁵. Le funzioni «famiglia», «disoccupazione» e «abitazioni ed esclusione sociale» appaiono invece marcatamente sottodimensionate: rispettivamente il 4,2%, 1,8% e 0,3%, di contro a valori europei pari al 7,8%, al 5,7% e al 3,3%. Nessun altro Paese (nemmeno gli altri Paesi mediterranei) registra una simile distorsione funzionale.

⁵ La spesa italiana per il rischio vecchiaia include il TFR. Ciò è conforme ai criteri Eurostat, che include in questa voce tutte le forme di «salario differito» quando finanziate da accantonamenti obbligatori per legge. Fino a tutti gli anni Ottanta la grande maggioranza delle «liquidazioni» veniva peraltro erogata all'atto del pensionamento, svolgendo di fatto la funzione di una prestazione integrativa forfetaria.

Tabella 1.1. Spesa sociale per settore, % spesa sociale totale, media 2000-08

	Famiglia/ minori	Disoccupa- zione	Malattia e disabilità	Vecchiaia e superstiti	Abitazioni ed esclusione sociale
UE 15	7,8	5,7	35,6	43,7	3,3
Germania	10,5	6,8	36,3	40,6	2,1
Spagna	5,4	10,6	37,8	42,1	1,8
Francia	8,2	6,7	33,5	41,9	4,1
Italia	4,2	1,8	30,7	59,1	0,3
Svezia	9,4	5,4	40,4	39,0	3,8
Gran Bretagna	6,5	2,6	38,5	43,3	6,1

Fonte: rielaborazione da Eurostat online database.

L'Italia presenta inoltre una seconda distorsione, di natura distributiva. All'interno delle varie funzioni di spesa, compresa quella pensionistica, vi è un netto divario di protezione (accesso alle prestazioni e loro generosità) fra le diverse categorie occupazionali. È vero che tutti i welfare state continentali presentano, come si è detto, un certo grado di segmentazione e giustapposizione fra inclusi ed esclusi, insider e outsider. Ma anche in questo caso la situazione italiana presenta caratteri di eccezionalità in seno allo stesso raggruppamento dei sistemi bismarckiani e sudeuropei.

La figura 1.2 fornisce una visualizzazione illustrativa degli squilibri italiani. Sull'asse orizzontale è collocata la distorsione funzionale, ossia l'iper-protezione del rischio «vecchiaia e superstiti» a discapito dei rischi e bisogni collegati ad altre fasi del ciclo di vita (come povertà, presenza di figli, esigenze di cura e servizi all'interno della famiglia, disagio abitativo, sostegni all'inserimento e alla formazione professionale e così via)⁶. Sull'asse verticale è collocata invece la distorsione distributiva.

⁶ La figura non considera il rischio di malattia: dal 1978 esiste infatti in Italia un servizio sanitario nazionale a copertura universale.

Figura 1.2. La «doppia distorsione» del welfare state italiano

		Distorsione funzionale	
		Vecchiaia e superstiti	Altri rischi
Distorsione distributiva	Garantiti	++++	+++
	Semi-garantiti	++	+
	Non garantiti	+	-

Fonte: elaborazione dell'autore.

La figura identifica tre diversi gruppi sociali. Il gruppo dei «garantiti» è essenzialmente composto dai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle grandi imprese. La loro protezione è tradizionalmente stata molto elevata (++++) nel caso delle pensioni ed è più o meno in linea con gli standard europei nel caso dei rischi diversi dalla vecchiaia (+++)⁷. Il secondo gruppo è quello dei «semi-garantiti»: esso è composto da una variegata combinazione di lavoratori dipendenti (piccole imprese, settori tradizionali come l'edilizia o l'agricoltura), lavoratori autonomi (come piccoli commercianti o piccoli artigiani) e lavoratori «atipici». Per quanto riguarda il rischio «vecchiaia» (++) la forma di protezione tipica di questo gruppo è stata e in larga parte è ancora la pensione «al minimo» (o di poco superiore al minimo), mentre per quanto riguarda i rischi diversi dalla vecchiaia le prestazioni e le tutele sono assai limitate negli importi e nella durata (+) oppure assenti. Il terzo gruppo è infine composto dai «non garantiti». Qui troviamo tipicamente quei lavoratori che restano relegati nell'economia sommersa (ancora molto diffusa, soprattutto nel Mezzogiorno), senza riuscire a conquistare un ancoramento stabile e duraturo con il mercato del lavoro regolare⁸.

⁷ Le integrazioni salariali e le indennità di mobilità sono tuttavia in media più generose di quelle degli altri Paesi. I segni + e - mirano unicamente a fornire un'idea della presenza/assenza di spettanze di protezione e della loro generosità relativa. Per una descrizione dettagliata delle varie prestazioni e delle loro formule di computo rimandiamo ai capitoli successivi.

⁸ In buona misura anche i giovani in cerca di prima occupazione fanno parte dei non garantiti.

Tabella 1.2. Tassi di rimpiazzo per alcune prestazioni sociali, 1990

	Vecchiaia ⁹		Disoccupazione ¹⁰	
	Italia	UE ¹¹	Italia	UE
Tutela forte	89	75	80 (24)	
Tutela media	19	36	26 (6)	61 (14)
Tutela debole	14	28	-	22 ¹²

Fonte: European Commission (1993) e Ferrera (1996).

Il rischio «vecchiaia» è in qualche modo tutelato anche per questi lavoratori, grazie all'esistenza della pensione o assegno sociale (+): una prestazione *means-tested*, rivolta agli anziani sprovvisti di reddito e di importo inferiore alla pensione minima. Per quanto riguarda gli altri rischi (fatto salvo il rischio di malattia), questi lavoratori non godono invece di nessuna tutela istituzionalizzata (-).

In prospettiva storica, la doppia distorsione del welfare italiano raggiunse il suo acme a cavallo fra gli anni Ottanta e Novanta, sulla scia lunga della grande espansione postbellica e prima che prendesse avvio il faticoso (e lentissimo) processo di ricalibratura. La tabella 1.2 riporta alcuni dati qualitativi riferiti proprio a quel periodo, per i rischi «vecchiaia» e «disoccupazione». Dalla tabella emerge con chiarezza la distorsione distributiva: nel caso delle pensioni la tutela «forte» ha un valore chiaramente più elevato della media UE, mentre le tutele «media» e «debole» sono inferiori. Nel settore della disoccupazione la tu-

⁹ Prestazione ricevuta al momento di pensionamento in % della retribuzione media netta di un operario del settore manifatturiero. Tutela forte: anzianità contributiva massima possibile. Media: anzianità contributiva minima/minimo legale. Debole: prestazione non contributiva.

¹⁰ Prestazione ottenuta da un ex lavoratore dipendente disoccupato senza familiari a carico. Tutela forte: indennità di mobilità/integrazione salariale a zero ore. Tutela media: indennità ordinaria (standard) di disoccupazione. Tutela debole: reddito minimo garantito. Fra parentesi la durata massima in mesi della prestazione (primo periodo, nel caso di prestazioni degressive).

¹¹ UE12, esclusi Italia, Grecia, Spagna e Portogallo.

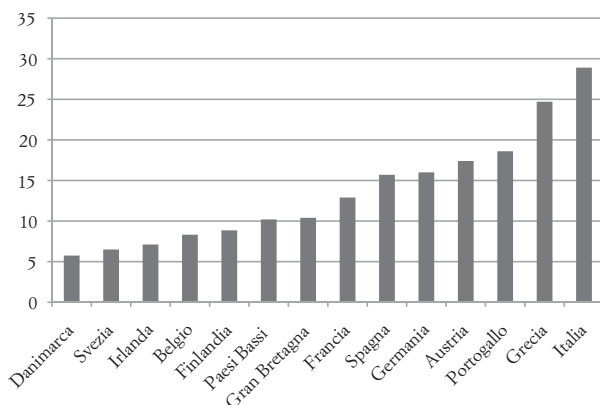
¹² In % del PIL pro capite.

tela forte (cassa integrazione o mobilità) esiste praticamente solo in Italia, mentre la tutela media è inferiore al valore UE. La riga della tutela debole riporta il valore del reddito minimo garantito (prestazione di ultima istanza contro il rischio di povertà/esclusione per chi non ha reddito e occupazione): per il nostro Paese il valore è (tuttora) pari a zero data l'assenza di qualsiasi diritto-spettanza disciplinato dalla legge, mentre la media UE (1990) era pari al 22%.

Volgiamo ora l'attenzione ai dati di spesa. Dalle ricerche comparate sappiamo che la polarizzazione funzionale raggiunse picchi accentuati proprio nel corso del quindicennio 1985-2000. La figura 1.3 riporta un indicatore elaborato da Lynch (2006): l'*elderly/non elderly spending ratio* (ENSR)¹³. Si tratta del rapporto fra le prestazioni rivolte agli anziani e quelle rivolte ai non anziani (in particolare: prestazioni per minori, famiglie e disoccupati), il quale cattura l'orientamento per età (*age orientation*) di un dato sistema di protezione. Come si vede l'Italia si conferma come il Paese di gran lunga più squilibrato in riferimento a quel quindicennio, soprattutto se raffrontato ai Paesi anglo-scandinavi.

¹³ Si vedano Franco, Marino, Tommasino (2010) per una proposta alternativa di indice volto a catturare l'*age orientation* di un sistema di welfare.

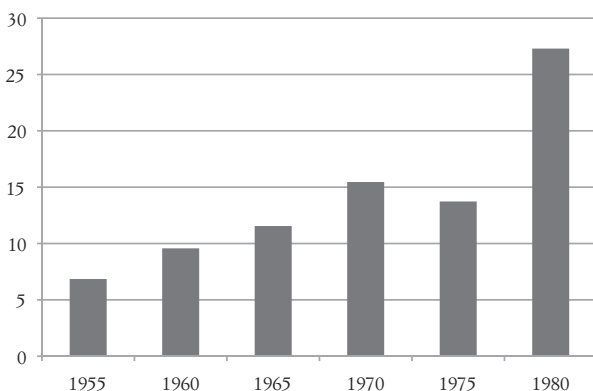
Figura 1.3. Elderly/non-elderly spending ratio (ENSR), media 1985-2000



NB: Lynch applica una correzione per le dimensioni relative della popolazione anziana in ognuno dei Paesi OCSE. «Elderly» include: pensioni di vecchiaia e prepensionamenti, superstiti, servizi per gli anziani e i non auto-sufficienti. «Non-elderly» include: servizi per la famiglia, assegni familiari, disoccupazione, politiche attive per il lavoro, indennità d'infortunio, maternità e malattia. Sono esclusi: pensioni di invalidità, abitazione, altre spese di assistenza sociale.

Fonte: Lynch (2006, p. 30).

Figura 1.4. Elderly/non-elderly spending ratio (ENSR), Italia 1955-80



Note: «Elderly» include le pensioni, esclusa l'invalidità. «Non-elderly» include assegni familiari e sussidi di disoccupazione.

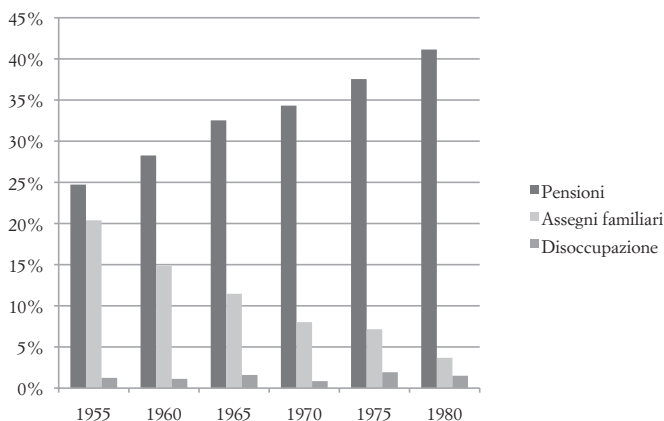
Fonte: rielaborazione dei dati contenuti in Ferrera (1984).

Per cercare le radici della doppia distorsione è necessario retrocedere nel tempo e identificare il periodo storico antecedente al 1985 in cui tale distorsione cominciò a manifestarsi.

Non abbiamo a disposizione dati comparati, ma la figura 1.4 ricostruisce l'indicatore ENSR (in una versione semplificata) per l'Italia, in riferimento al periodo 1955-80. Dalla figura emergono due decisive indicazioni: il disequilibrio interno della spesa sociale italiana «esplose» negli anni Settanta, ma il motore della distorsione si attivò già nel decennio precedente. Mentre alla metà degli anni Cinquanta la struttura della spesa appariva ancora relativamente equilibrata (con un ENSR pari a quello della Danimarca nel periodo 1985-2000), alla fine del decennio successivo lo squilibrio era già ben visibile, superiore a quello dei Paesi continentali. Quali componenti di spesa furono responsabili di quegli andamenti? La figura 1.5 fornisce la risposta: il «trentennio glorioso» registrò in Italia una continua e pronunciata contrazione delle prestazioni familiari e una sostanziale stabilità delle prestazioni di disoccupazione all'interno della spesa complessiva, a fronte di una crescita inarrestabile della spesa pensionistica. La tabella 1.3 conferma a sua volta che l'aumento della spesa pensionistica fu essenzialmente dovuto al costante miglioramento della pensione di vecchiaia dei «garantiti»: le pensioni minime rimasero stabili, mentre il valore relativo delle indennità di disoccupazione e degli assegni familiari diminuì sensibilmente fra il 1965 e il 1980¹⁴.

¹⁴ La forte diminuzione del tasso di rimpiazzo delle indennità di disoccupazione evidenziato dalla tabella 1.3 non è immediatamente riflesso nell'andamento della spesa aggregata per disoccupazione indicata nella figura 1.5 perché in quella spesa è inclusa anche la cassa integrazione.

Figura 1.5. Percentuale della spesa sociale per pensioni, assegni familiari e disoccupazione in Italia dal 1955 al 1980, % spesa sociale totale



Fonte: rielaborazione dei dati contenuti in Ferrera (1984).

Sulla base di tutti questi dati possiamo giungere a due conclusioni che consentono di caratterizzare e contestualizzare con più precisione il nostro *explanandum*: 1) la distorsione del modello di welfare italiano prese avvio negli anni Cinquanta, per accelerare progressivamente nei due decenni successivi; 2) essa non ha origini genetiche, ma evolutive: è stata il risultato di scelte effettuate durante l'età dell'oro, che hanno squilibrato l'*age orientation* del nostro welfare (ma anche il suo orientamento distributivo) verso le pensioni e dunque gli ex lavoratori a tutto sfavore dei rischi tipici delle fasi di vita anteriori al pensionamento e quindi delle politiche a sostegno della famiglia, dei minori, dei disoccupati. È dunque in queste due direzioni che indirizzeremo la nostra ricerca nei capitoli successivi, cercando di capire quando, esattamente, e perché, esattamente, durante il consolidamento della Prima Repubblica si scelse di imboccare un sentiero evolutivo anomalo sia rispetto alle scelte originarie pre-1945 sia rispetto agli altri Paesi europei.

Tabella 1.3. Tassi di rimpiazzo effettivi di alcune prestazioni, 1965-80 (% della retribuzione media lorda del lavoro dipendente)

	1965	1970	1975	1980
Pensione di vecchiaia (regime generale INPS)	24,8	24,9	27,3	31,2
Pensione minima:				
- regime generale	22	21	21	23
- lavoratori autonomi	12	15	20	21
Indennità ordinaria di disoccupazione	12,7*		8,6**	
Assegni familiari	3,7	3,6	3,3	1,7

* 1967

** 1974

NB: I tassi di rimpiazzo sono stati calcolati come segue: la spesa complessiva per ciascun tipo di prestazione è stata divisa per il numero di prestazioni erogate nell'anno; tale importo è stato rapportato alla retribuzione annua lorda media dei lavoratori dipendenti (tutti i settori).

Fonte: Ferrera (1984) e bibliografia ivi citata.

3. In cerca di radici: percorsi esplicativi

L'edificio istituzionale del welfare state poggia su un contesto economico e sociale che ha sicuramente contribuito a modellare le sue forme nel tempo, promuovendo peraltro l'emergenza di forme diverse nei vari Paesi. Le caratteristiche di contesto hanno incentivato l'adozione di alcune soluzioni di *policy* piuttosto che altre: la frammentazione istituzionale dei modelli continentali e sudeuropei, ad esempio, è senz'altro un riflesso di mercati del lavoro fortemente segmentati (industria verso agricoltura, lavoro dipendente verso lavoro autonomo, economia formale verso economia informale e così via). Le caratteristiche dei gruppi sociali presenti nel contesto (attori «di classe», chiese, associazioni di varia natura) hanno a loro volta teso a imprimere sul modello di welfare i propri orientamenti: pensiamo al ruolo svolto dai sindacati operai nel promuovere l'universalismo dell'area an-

glo-scandinava. A ragion veduta dunque buona parte della letteratura classica ha seguito piste esplicative di tipo contestualista, individuando nella «logica dell'industrialismo» (urbanizzazione, industrializzazione, alfabetizzazione, mutamenti demografici e così via) (come Wilensky, Lebaux 1964; Wilensky 1975), nella struttura occupazionale (come Flora 1986), nei rapporti di classe (come Korpi 1978) o nei profili di rischio (Baldwin 1990) le radici ultime delle diverse configurazioni istituzionali.

Oltre che al proprio contesto socio-economico, l'edificio del welfare ha però risposto anche a logiche di sviluppo interno, modellate dagli specifici progetti ideali dei suoi artefici più immediati (burocrazie, organismi di governo centrali e locali), dagli strumenti legislativi e amministrativi a loro disposizione, dalle regole prescritte dai vigenti sistemi istituzionali. A ragione altrettanto veduta, dunque, alcuni autori hanno abbandonato l'ottica di spiegazione contestualista per adottarne una istituzionalista. In questa seconda prospettiva i tratti del contesto socio-economico contano solo come sfondo più o meno distante; le particolari forme dell'edificio del welfare sarebbero piuttosto l'effetto combinato della cultura progettuale e della struttura istituzionale di riferimento, ivi inclusa (in senso dinamico) la cosiddetta eredità di politica pubblica (*policy legacy*), ossia il patrimonio di idee, schemi e programmi già esistenti e delle loro costrizioni inerziali (con effetti di retroazione sugli stessi contesti socio-economici). Gli studi classici di Hecló (1974) o Skocpol (1993) hanno messo bene in luce, ad esempio, il ruolo determinante delle burocrazie pubbliche e degli apparati statuali sulle diverse traiettorie di sviluppo del welfare in Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti, mentre Ashford (1986) ha delineato dal canto suo un approfondito affresco degli orientamenti culturali in tema di politica sociale in Francia e Gran Bretagna a cavallo fra Ottocento e Novecento, sottolineando il loro nesso con le prime scelte di *policy* effettuate da quei Paesi.

La letteratura più recente ha teso a sussumere le teorie contestualiste all'interno di un più ampio accostamento neoinstituzionalista a orientamento storico (*historical institutionalism*: cfr. *infra*), all'interno del quale si è peraltro sviluppata una terza prospettiva analitico-teorica che potremmo definire politico-processuale (Ferrera 1993), volta a evidenziare lo specifico condizionamento

esercitato sulla formazione e lo sviluppo del welfare dal processo politico in quanto tale. Come tutte le politiche pubbliche, anche i provvedimenti in campo sociale possono essere visti come (sotto-) prodotti della competizione per il potere: è dunque più che plausibile ipotizzare un nesso fra le regole e le modalità di quella competizione e le caratteristiche di quei provvedimenti. L'attenzione nei confronti della competizione politica si era già affacciata più volte anche nella letteratura classica, ad esempio all'interno del variegato dibattito su «does politics matter?» (Castles, a cura di, 1982), della scuola svedese sulle «risorse di potere» (Korpi 1989; Esping Andersen 1990) e del filone di studi sociologici e politologici di macro-storia comparata (Flora, Alber 1983; Alber 1983; Ferrera 1993). Nell'ultimo decennio la prospettiva politico-processuale ha assunto crescente centralità e articolazione analitico-teorica come chiave interpretativa del welfare, in riferimento non solo alla sua evoluzione novecentesca ma soprattutto alla più recente fase di ricalibratura e riforme (cfr. il dibattito sulle cosiddette *new politics of welfare* avviato da Pierson, a cura di, 2001).

In che misura e in che modo il dibattito esplicativo ha trattato le variazioni evolutive lungo le due dimensioni più sopra evidenziate, quella funzionale e quella distributiva? L'impatto distributivo del welfare sulla struttura sociale (e viceversa) è stato oggetto di abbondante attenzione, a partire soprattutto dalla letteratura sulle risorse di potere, che ha coniato i noti concetti di «de-mercificazione» e «de-stratificazione» e ha offerto analisi comparate molto approfondite sui loro fattori determinanti di natura politica e istituzionale (per una rassegna: Hicks, Esping Andersen 2005). La contrapposizione fra insider e outsider è stata esplorata anche in chiave evolutiva nelle sue dinamiche socio-politiche in riferimento ai welfare state bismarckiani (Rueda 2007), e vi è una discreta letteratura che si è specificamente focalizzata sui modelli sudeuropei e il caso italiano in particolare (Ferrera 1996, a cura di, 2005, 2010; Ascoli, a cura di, 2011), anche in seno a specifici settori di *policy* (Fargion 1997; Gualmini 1998; Jessoula 2009; Madama 2010; Maino 2001) e in ottica comparativa (Picot 2012). Dalle varie ricerche è emerso il ruolo chiave di due fattori politici che hanno significativamente contribuito a generare la distorsione distributiva del welfare all'italiana: la meccanica competitiva del «pluralismo polarizzato», da un lato, che ha esaltato la frammentazione istituzionale e

privilegiato sistematicamente gli insider, e il basso grado di statualità dell'apparato amministrativo, dall'altro lato, responsabile delle tante degenerazioni particolaristico-clientelari dei nostri schemi di trasferimento monetario. Nei capitoli successivi attingeremo abbondantemente a queste ricerche, cercando, ove possibile e necessario, di qualificare e raffinare i loro argomenti.

La letteratura comparata ha prestato molta meno attenzione alla dimensione funzionale del welfare, almeno secondo la caratterizzazione che ne abbiamo dato più sopra: l'ampiezza e la composizione del paniere di rischi socializzati e oggetto di solidarietà istituzionalizzata. I primi contributi della scuola contestualista avevano, è vero, già rivolto la propria attenzione al profilo demografico dei vari Paesi, ma solo per evidenziarne il potenziale esplicativo rispetto alle dinamiche aggregate di spesa (Wilensky 1975). Negli anni Ottanta e Novanta si è poi sviluppato un dibattito sul cosiddetto «potere grigio» e sulle «generazioni egoiste», ossia sulla pressione politica esercitate dalle associazioni e dai sindacati dei lavoratori più anziani e dei pensionati nel piegare a proprio favore l'allocazione della spesa sociale (Pampel, Williamson 1993; O'Higgins 1988). Questo dibattito non ha però fornito evidenze robuste a sostegno della propria ipotesi (lobby degli anziani più forti e distorsione funzionale). L'autrice che ha esplicitamente portato il tema del «paniere» al centro del dibattito storico-comparato è Julia Lynch (2006), che ha svolto un'approfondita e pregevole analisi quali-quantitativa sulla cosiddetta *age orientation* dei sistemi di welfare. I risultati della ricerca di Lynch meritano di essere riassunti e discussi da vicino, considerando che uno dei suoi casi-studio è proprio l'Italia (il secondo, con cui l'Italia viene comparata, è l'Olanda).

Lynch ha proposto un argomento esplicativo in chiave storico-istituzionalista, il cui punto di partenza è la grande divaricazione originaria che ha segnato il percorso del welfare state a cavallo fra l'Ottocento e il Novecento, quando furono introdotti i primi schemi pubblici di protezione. Come messo in luce da un'abbondante letteratura (Baldwin 1990; Flora 1986; Ferrera 1993 e 2005; Manow, Van Keesbergen, a cura di, 2009), l'alternativa istituzionale che si presentò ai *policy makers* in tale giuntura critica fu quella fra occupazionalismo (assicurazioni obbligatorie per gli operai, successivamente seguite da altre assicurazioni categoriali)

e universalismo (schemi onni-inclusivi con prova dei mezzi o senza). Secondo Lynch questa scelta pose le basi (anche se in modo un po' contro-intuitivo) per plasmare l'orientamento demografico dei welfare state nella seconda metà del Novecento. L'occupazionalismo privilegiò inizialmente i lavoratori più giovani: le assicurazioni obbligatorie erano rivolte ai dipendenti attivi, coprendo rischi come malattia, infortunio, disoccupazione. È vero che furono introdotti quasi subito anche i sistemi pensionistici: ma per ottenere una pensione bisognava maturare anche decenni di contribuzione. Fino a metà secolo nei sistemi bismarckiani gli anziani ricorrevano così principalmente alla famiglia o alla beneficenza. Durante il «trentennio glorioso» postbellico tuttavia le categorie coperte dagli schemi assicurativi originari (in particolare i lavoratori dipendenti dei settori economici centrali) si trasformarono in insider, la loro età media cominciò a crescere e per favorirli furono introdotte formule pensionistiche sempre più generose, che finirono per spiazzare i rischi tipici dei «giovani» e gli interventi per gli outsider. La scelta universalistica attivò una sequenza quasi specularmente opposta. All'inizio l'attenzione dei *policy makers* s'incentrò essenzialmente sugli anziani poveri: soprattutto in Gran Bretagna, ma anche in Scandinavia il movimento sindacale già forniva ai propri membri protezione contro i rischi più diffusi fra i lavoratori attivi tramite fondi sindacali e *friendly societies*; il rischio meno coperto era proprio la vecchiaia degli anziani poveri, meno inseriti in network familistico-assistenziali. Durante il «trentennio glorioso» in questi Paesi le pensioni pubbliche persero la loro natura di sussidio di povertà, ma continuarono a offrire una protezione relativamente bassa: per gli insider vennero mantenuti e rafforzati i fondi assicurativi non pubblici, con funzioni integrative. Lo Stato rivolse la sua attenzione agli outsider (disoccupati, lavoratori periferici, famiglie bisognose, *working poors* e così via) mantenendo un'*age orientation* molto più equilibrata rispetto ai sistemi bismarckiani.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, i welfare state europei si ritrovarono di fronte a una nuova giuntura critica: per certi aspetti la guerra aveva fatto *tabula rasa* (ad esempio nei bilanci previdenziali) e dunque erano teoricamente possibili riforme di struttura e salti di percorso. Alcuni sistemi bismarckiani furono capaci di «saltare» e introdurre schemi altamente inclusivi e

relativamente generosi nel settore della disoccupazione (Germania) e delle prestazioni familiari (Germania, Francia, Olanda). Per rendere conto di questa seconda divaricazione, Lynch introduce nel suo schema esplicativo un secondo elemento: il carattere della competizione partitica. Nei sistemi politici in cui i partiti adottarono modalità di competizione «programmatica» (rivolta ad ampie categorie sociali e giustificata in nome dell'interesse generale), fu possibile saltare almeno parzialmente dall'occupazionalismo all'universalismo, evitando di cadere nelle trappole della doppia distorsione: è questo il caso dell'Olanda. Nei sistemi politici ove la competizione inter-partitica adottò modalità «particolaristiche» (offrendo benefici selettivi a interessi sociali concentrati, spesso micro-categorie, in cambio di voti), il salto non fu politicamente conveniente e si creò invece un terreno fertile per lo sviluppo di distorsioni funzionali e distributive: il caso tipico dell'Italia.

Lo schema esplicativo di Lynch ha senz'altro il pregio dell'originalità e della parsimoniosità. La comparazione ravvicinata dei casi olandese e italiano è attenta e poggia su ancoramenti empirici adeguati. Tuttavia, come è inevitabile nella ricerca storico-politologica basata sulla ricostruzione di casi, chi ha conoscenza approfondita del singolo caso tende a percepire più ciò che manca nell'analisi che ciò che è invece incluso. Con riferimento all'esperienza italiana, ci sembra di poter dire che il meccanismo causale illustrato da Lynch necessita di almeno tre integrazioni/correzioni: 1) una verifica più approfondita del ruolo giocato dai fattori di contesto (in particolare la struttura del mercato del lavoro e le sue pressioni, appunto, funzionali) nell'orientare le scelte allocative dei *policy makers*, soprattutto sul fronte dell'occupazione/disoccupazione; 2) una considerazione più esplicita dei fattori ideativi che hanno favorito il «pensionismo» e il «familismo ambiguo» (secondo la nota definizione di Saraceno 1994) del nostro modello di welfare: fattori collegati al retroterra «catto-comunista» degli attori politici responsabili delle scelte critiche; 3) un apprezzamento più puntuale del ruolo della competizione inter-partitica, evidenziandone non solo l'inclinazione «particolaristica» ma anche la direzione centrifuga, connessa alla sindrome del pluralismo polarizzato. Il nesso fra le specifiche caratteristiche della competizione inter-partitica italiana e le politiche sociali

è peraltro già stato messo in luce da nostri precedenti contributi (Fargion 1997; Ferrera 1993; Jessoula 2009). Nei prossimi capitoli verificheremo l'utilità e la portata di queste integrazioni, in modo da specificare e correggere le tesi generali di Lynch e fornire così un resoconto esplicativo storicamente contestualizzato ma anche sistematico delle anomalie italiane.

4. *Un approccio storico-istituzionalista*

Il titolo che abbiamo scelto per questo libro già incorpora, implicitamente, una scelta analitico-metodologica. L'espressione «welfare all'italiana» evoca una sindrome nazionale distintiva e chiunque abbia un po' di familiarità con il funzionamento concreto del nostro stato sociale e della discussione pubblica intorno ad esso tende inevitabilmente a interpretare la sindrome in termini di «anomalia» o comunque di questione problematica per le opportunità di vita dei cittadini italiani¹⁵. La metafora delle «radici» evoca dal canto suo un retroterra causale profondo, un processo di emergenza, crescita, differenziazione nel tempo. La nostra ricerca parte in altre parole da una domanda di alta rilevanza pubblica in merito a un fenomeno istituzionale «storicamente situato». Nella scienza politica contemporanea l'approccio più promettente e più praticato per trattare quesiti che hanno tali caratteristiche è l'istituzionalismo storico (IS), affermatosi con sempre maggiore successo nell'ultimo ventennio. Non è certo questa la sede per presentare e discutere l'approccio in quanto tale¹⁶. Ci

¹⁵ Vi sono, è vero, alcune voci dell'attuale dibattito che non condividono questo punto di partenza. Ricollegandoci alla nobile tradizione weberiana, riteniamo che ogni ricerca storico-sociale muova sempre da qualche premessa di valore (ciò che i neo-criticisti del Baden chiamavano *Wert-Beziehung*), dove per «valore» s'intende, semplicemente, un punto di riferimento esterno che renda un quesito meritevole di essere esplorato. Nel nostro caso, il punto di riferimento è, precisamente, la peculiarità dell'assetto italiano in chiave storico-comparata, nonché il giudizio largamente (anche se forse non universalmente) condiviso da studiosi ed esperti sul fatto che tale peculiarità abbia generato conseguenze non desiderabili sotto tanti profili.

¹⁶ La letteratura che presenta e discute l'approccio dell'IS è abbondantissima. Per un'introduzione e rassegna, rimandiamo a Steinmo (2008).

preme però ricordarne alcuni tratti distintivi che orienteranno la nostra analisi empirica nei prossimi capitoli.

Come suggerisce il nome, l'IS prende molto sul serio sia le «istituzioni» sia la «storia», attribuendo a entrambe un'accezione larga e teoricamente impegnata. Le istituzioni vengono considerate come pratiche sociali che con qualche persistenza incanalano, modellano e in una certa misura «costruiscono» le interazioni fra individui e fra gruppi. Tali pratiche sono tipicamente disciplinate da regole formali e poggiano su strutture e organizzazioni concrete, ma sono sempre ispirate da specifici presupposti cognitivi e normativi. Ad esempio, un sistema pensionistico consiste in una serie di disposizioni legislative circa l'obbligo assicurativo, le formule di contribuzione e di prestazione; opera per il tramite di organizzazioni quali enti, fondi, casse e così via; ma poggia anche su giudizi di fatto e di valore circa la natura e il carattere della vecchiaia, i tempi e i modi più appropriati di ritiro dal lavoro, le forme e l'intensità della solidarietà fra classi e generazioni e così via. E lo stesso si può dire per ciascuna delle politiche (degli ambiti funzionali) del moderno welfare state. Pur essendo individualmente riconoscibili, le istituzioni tendono a dar luogo a configurazioni o costellazioni istituzionali, con reciproci effetti di interazione fra le istituzioni che le compongono. Per l'IS, le istituzioni strutturano la politica, svolgono un ruolo decisivo dei processi di formazione e aggregazione delle preferenze (o degli interessi, degli obiettivi) dei vari attori, filtrano gli effetti delle decisioni collettive. A differenza degli approcci «strutturali» (ad esempio di matrice marxista o funzionalista), l'IS rifiuta sia la teleologia sia il determinismo. A differenza degli approcci pluralisti, l'IS riconosce tuttavia che comportamenti e motivazioni sono sempre «situati» e dunque che la metafora del «libero gioco fra attori» non sia in grado di cogliere i fattori che modellano, a monte, ruoli e obiettivi degli attori stessi, nonché i filtri (spesso non intenzionali e incapaci di generare «equilibrio») che orientano i processi di aggregazione. Naturalmente, anche se istituzionalmente condizionata, l'azione non è riducibile all'istituzione. Inoltre, non tutto è istituzione: le dinamiche più o meno spontanee che incessantemente si dipanano nella sfera economica, sociale e politica definiscono il contesto, l'ambiente entro cui le istituzioni nascono, vivono, e qualche volta muoiono. La relazione

fra ambienti e istituzioni è sempre biunivoca. Specialmente nelle fasi genetiche, sono le caratteristiche e le pressioni dell'ambiente a modellare l'istituzione. Nelle fasi più avanzate del loro ciclo di vita, le istituzioni possono però modellare in misura significativa gli andamenti ambientali: pensiamo alla graduale costruzione istituzionale del «pensionamento» (una fase della vita in cui non si lavora e si è sussidiati dallo Stato) come nuova pratica sociale di massa nel corso del Novecento (Ferrera 1998). Conformemente a questi orientamenti analitici, svolgeremo nei prossimi capitoli un'analisi «istituzionale» del welfare all'italiana, attenta agli aspetti formali delle sue distorsioni (regole, assetti organizzativi) ma anche agli aspetti «ideativi» (norme culturali, assunti cognitivi e prescrittivi). E cercheremo di mantenere uno stretto legame fra dimensione istituzionale e dimensioni ambientali, cercando di cogliere l'intreccio tra fattori e logiche endogeni di sviluppo e fattori esogeni (un intreccio particolarmente marcato nel settore delle politiche contro la disoccupazione).

Anche la storia va presa sul serio: questo è il secondo elemento fondativo dell'approccio (Pierson 2004). Per l'IS, la storia non è solo una successione di eventi, una cronologia di fatti. È piuttosto una concatenazione di percorsi evolutivi in cui il tempo, o meglio l'ordine temporale, svolge un ruolo causale, non solo ordinativo. *Quando* un dato fenomeno si manifesta, in che sequenza rispetto ad altri, influenza in modo decisivo il *come*, la stessa natura del fenomeno. In Gran Bretagna i primi schemi di protezione sociali furono introdotti dopo un secolo di industrializzazione graduale, che aveva di fatto eliminato dalla struttura sociale il lavoro autonomo. La stragrande maggioranza della popolazione attiva era costituita da lavoratori dipendenti, la struttura sociale era dunque altamente omogenea. Il welfare poté imboccare sin dall'inizio un percorso universalistico, con le implicazioni evidenziate da Lynch in termini di *age orientation*. Questa opzione fu preclusa a Paesi come la Germania o l'Italia, caratterizzati da industrializzazione tardiva e concentrata nel tempo, da marcate fratture settoriali, dalla presenza di agricoltura arretrata e vaste platee di lavoratori autonomi. La forte disomogeneità della struttura sociale ostacolava quella che i sindacati tedeschi chiamavano con scherno *Gleichmacherei*, il fare di ogni erba un fascio. Lo sviluppo storico è scandito da giunture critiche, ossia momenti in

cui si incontrano/scontrano distinti macro-processi (ad esempio, industrializzazione, democratizzazione, introduzione delle assicurazioni sociali) generando tensioni e conflitti ma anche alternative di scelta, opportunità di imboccare percorsi originali e di creare nuove istituzioni. Una volta imboccato, un percorso (ad esempio la creazione di una nuova istituzione) tende però a creare dipendenza (*path dependence*): il menu di opzioni a disposizione degli attori si restringe, emergono costrizioni materiali e ideative, un eventuale ritorno all'indietro (o un salto di percorso: ad esempio dall'occupazionalismo all'universalismo) diventa sempre più costoso e difficile. Si producono catene causali a movimento incrementale e cumulativo, difficilmente reversibili. L'adozione di un'assicurazione pensionistica categoriale produce insider, che nel corso del tempo premono per ottenere pensioni più generose a scapito degli outsider e si mobilitano infine per il mantenimento dello *status quo*: il meccanismo evidenziato da Lynch è un buon esempio di *slow moving causation* che nel lungo periodo altera i fini originari dell'istituzione.

Anche la nostra analisi cercherà di prendere sul serio la *storia* del welfare all'italiana, di situare gli snodi decisionali e l'azione dei decisori entro sequenze temporali più ampie, individuando i vincoli della *path dependence* e i meccanismi di riproduzione e rinforzo istituzionale. In linea con l'impostazione aperta e non deterministica dell'IS, cercheremo però anche di mettere in luce le dinamiche di *agency*, di scelta deliberata e consapevole da parte degli attori, individuali e collettivi. In linea con le acquisizioni della letteratura comparata, focalizzeremo la nostra attenzione sulle due giunture critiche «classiche»: quella originaria, in cui furono posti i primi schemi di protezione sociale, e quella postbellica, in cui si dovette procedere alla loro riorganizzazione. Come si è visto più sopra, il motore della doppia distorsione sembra essersi acceso a cavallo fra gli anni Cinquanta e Sessanta. Fu l'epoca del miracolo economico, ma anche del passaggio dal centrismo al centro-sinistra: almeno per l'Italia quella fase può essere vista come una terza giuntura critica, caratterizzata dall'incontro di più macro-processi, dall'apertura di nuovi scenari e alternative di sviluppo, da importanti snodi decisionali. È plausibile ipotizzare che le radici si siano consolidate proprio in corrispondenza di quella giuntura.

Oltre ai concetti di istituzione e di storia, l'IS prende sul serio anche le sfide metodologiche connesse allo studio empirico delle istituzioni nella storia. La strategia privilegiata per catturare i meccanismi causali ipotizzati a partire dallo schema analitico-teorico generale si basa sul cosiddetto *process tracing* (Venesson 2008): una tecnica volta a dipanare con la massima precisione il filo rosso che lega le condizioni osservate al tempo t (*l'explanandum*) alla sequenza di condizioni osservabili nel periodo $t-n$, inseguendo le «tracce» empiriche lasciate dal meccanismo causale ipotizzato. Le tracce più ovvie e agevoli da trovare sono quelle inscritte in norme di legge: l'aspetto formale delle istituzioni e della loro evoluzione nel tempo. Ma, come si è detto, le singole istituzioni (ad esempio il sistema pensionistico) operano in interazione costante con altre istituzioni (ad esempio il sistema di Governo, il sistema elettorale) e con contesti esterni (ad esempio il mercato del lavoro, la struttura socio-demografica). Occorre dunque andare in cerca di tracce che confermino i legami inter-istituzionali o istituzional-ambientali e che consentano di appurare la natura e la direzione dei reciproci condizionamenti. Se poi è vero che le istituzioni hanno una forte componente ideativa, occorrerà cercare anche tracce osservabili dei presupposti cognitivi e normativi in quanto capaci di orientare le scelte degli attori. La sfida del *process tracing* è resa più difficile dal fatto che le tracce da reperire non devono solo essere coerenti con il meccanismo causale ipotizzato ma, nella misura del possibile, devono anche essere direttamente riconducibili ai soggetti che «agiscono» il meccanismo. Per fare solo un esempio: non basta dire che i provvedimenti che consentirono alle dipendenti pubbliche di godere delle cosiddette «baby pensioni» sono coerenti con norme culturali sfavorevoli all'occupazione femminile; bisogna trovare una traccia che tali norme hanno effettivamente orientato la scelta specifica dei *policy makers*. Lo strumento tecnico attraverso cui ricostruire nel dettaglio la logica di comportamento degli attori è l'intervista qualitativa, che consente al ricercatore di accedere in qualche modo agli «stati della mente» degli attori. Molto spesso tuttavia lo strumento dell'intervista è inutilizzabile per ragioni pratiche, e questo è ovviamente il caso delle indagini storiche di lungo periodo. Qui le tracce da cercare possono essere solo documentali. Sarà questa la strada che seguiremo nei prossimi ca-

pitoli: la nostra ricostruzione si baserà essenzialmente su tracce reperibili in fonti primarie (come gli atti parlamentari o la pubblicistica coeva) o secondarie, attingendo cioè alla letteratura disponibile. La nostra formazione e il nostro approccio resteranno quelli della scienza politica e chiediamo sin d'ora scusa ai colleghi storici per gli inevitabili errori e imprecisioni in cui incorreremo. Ci auguriamo tuttavia di riuscire a fornire un resoconto descrittivo ed esplicativo soddisfacente anche per loro, che si situi a metà strada fra i due spettri a suo tempo evocati da un grande storico come Alberto Caracciolo (citato in Bagnasco 2012, p. 130): quello degli «svelti panorami sociologici», da un lato, e quello delle «puntigliose descrizioni erudite», dall'altro lato.

5. *La struttura del volume*

Il volume si suddivide in 7 capitoli, seguendo un ordine cronologico. Il capitolo 2 ricostruisce le scelte di percorso effettuate durante la prima giuntura critica, a cavallo fra Ottocento e Novecento, soffermandosi in particolare sulle riforme del 1919 che introdussero le assicurazioni obbligatorie contro la vecchiaia e l'invalidità e contro la disoccupazione. Verranno anche illustrate le radici genetiche di un istituto relativamente anomalo del sistema previdenziale italiano, la cosiddetta «liquidazione» di fine rapporto. I capitoli 3 e 4 sono dedicati alla seconda giuntura critica sul piano evolutivo: la riorganizzazione postbellica e la successiva sequenza di consolidamento istituzionale negli anni Cinquanta. Il capitolo 3 inquadrerà le sfide di questa fase e illustrerà il decollo del sistema pensionistico, concentrandosi in particolare sui due snodi decisionali riguardanti le «baby pensioni» e l'allargamento ai lavoratori autonomi. Il capitolo 4 discuterà i settori della tutela della disoccupazione e degli assegni familiari, mettendo in evidenza i freni che ne contennero l'evoluzione quantitativa e qualitativa sin dalla fine della Seconda guerra mondiale. I due capitoli successivi sono dedicati alla terza giuntura a cavallo fra gli anni Cinquanta e Sessanta: quella in cui le radici diedero luogo a due veri e propri sentieri istituzionali, uno di tipo marcatamente espansivo nelle pensioni (capitolo 5) e uno «contrattivo» per le politiche del lavoro e della famiglia (capitolo 6). All'interno dei

due sentieri emergono inoltre solchi distinti (anzianità verso vecchiaia; disoccupazione totale verso parziale) che iniziano a generare vistose differenziazioni distributive.

Il capitolo conclusivo fornisce una sintesi esplicativa del welfare all'italiana e delle sue distorsioni e formula alcune considerazioni sulle sfide evolutive ancora da affrontare.

2. LE ASSICURAZIONI SOCIALI DALLE ORIGINI ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

1. *Introduzione*

Nei due decenni successivi all'Unificazione la politica sociale rimase in Italia monopolio quasi esclusivo della Chiesa cattolica, nonostante l'impronta marcatamente laica del nuovo Stato. Di fatto, l'estrema prudenza dello Stato nella sfera sociale collimava con le posizioni e gli interessi di tutte le forze politiche e sociali. La borghesia, per quanto talvolta preoccupata dall'autonomia delle Opere Pie e dal loro crescente patrimonio finanziario, rimaneva sostanzialmente fedele ai principi del *laissez-faire* ritenendo che i compiti dello Stato nel settore assistenziale non dovessero estendersi oltre il mantenimento dell'ordine pubblico. I cattolici osteggiavano, per ovvi motivi, qualsiasi ingerenza laica o ancor peggio pubblica in un campo di loro tradizionale competenza quale la protezione sociale. Il nascente movimento operaio esprimeva in questi primi anni un rifiuto di matrice ideologica nei confronti dell'intervento statale in materia di mutualità e previdenza (Cherubini 1977).

Negli ultimi due decenni del XIX secolo, tuttavia, la «questione sociale» entrò appieno nell'agenda politica, divenendo così oggetto dei primi concreti interventi legislativi¹⁷. I settori di prote-

¹⁷ Al 1883 risale l'istituzione della Cassa nazionale contro gli infortuni a carattere volontario; nel 1886 venne approvata la legge sul lavoro minorile e si

zione della vecchiaia, tutela della disoccupazione e sostegno ai carichi familiari non registrarono, però, passaggi significativi almeno fino alla fine del secolo. Nel 1898 venne infatti prevista una forma di assicurazione volontaria contro i rischi di vecchiaia e invalidità per i lavoratori dipendenti. Il provvedimento giungeva in ritardo rispetto ad altri Paesi europei e aveva una portata più limitata per l'assenza dell'obbligo assicurativo, pur rappresentando un primo passo verso quel sistema di assicurazioni sociali obbligatorie che sarebbe stato edificato dopo la fine del primo conflitto bellico mondiale.

In questa prima fase, dunque, l'Italia – assieme all'Austria, alla Finlandia e alla Svezia – segue la «via tedesca» alla protezione sociale, inaugurando «dall'alto» l'assicurazione sociale a fini di integrazione e controllo, a differenza di Paesi economicamente più avanzati e con maggiore radicamento delle istituzioni democratiche, quali Francia e Inghilterra (Alber 1983; Ferrera, a cura di, 2012).

La tappa fondamentale per il welfare state italiano è però il 1919, anno in cui vengono introdotte le *assicurazioni obbligatorie per l'invalidità*, la *vecchiaia* e la *disoccupazione*, e viene anche istituito per via legislativa quel particolare istituto denominato *indennità di licenziamento* (in seguito indennità di anzianità e TFR).

Per cogliere il significato e la portata di queste decisioni di politica sociale nell'evoluzione storica del welfare state in Italia non si può prescindere dallo specifico contesto in cui tali scelte sono maturate. Come ci ricorda Giuliano Procacci nella sua *Storia degli Italiani*,

pochi anni – e forse nessun altro tranne il 1943 – della storia dell'Italia moderna sono, come il 1919, anni di profonda e generale crisi della società e dello Stato e di fermento rivoluzionario. Tutto il mondo del lavoro era in agitazione: le cifre degli iscritti ai sindacati, che prima della guerra si contavano per centinaia di migliaia, si contavano ora per milioni e quelle degli scioperi e degli scioperanti sorpassavano di gran lunga la punta massima raggiunta negli anni 1901-1902. Scioperavano gli operai delle fabbriche [...], scioperavano gli addetti ai servizi pubblici (i

giunse al riconoscimento delle società di mutuo soccorso. Nel 1890 le Opere Pie vennero sottoposte al controllo statale, alterando drasticamente l'organizzazione del settore assistenziale.

ferrovieri, i postelegrafonici), scioperavano i braccianti della valle Padana e i mezzadri delle regioni dell'Italia centrale, scioperavano perfino i fedelissimi impiegati dei ministeri. Nelle campagne del Lazio e dell'Italia meridionale i contadini, reduci dalla guerra, organizzati e incoraggiati dalle associazioni che si erano costituite tra gli ex-combattenti, occupavano le terre dei proprietari fondiari e costringevano il governo a legalizzare in qualche modo il fatto compiuto. Nel giugno varie città furono teatro di violente agitazioni contro il carovita, che assunsero in taluni casi aperto carattere insurrezionale¹⁸.

È su questo sfondo che dobbiamo inquadrare il disegno democratico-riformatore portato avanti da Francesco Saverio Nititi, volto a contrastare la spirale di estremizzazione politica che dilagava nel Paese, offrendo concrete risposte di tutela sociale nei confronti del disagio economico inevitabilmente connesso alla smobilitazione dell'esercito, alla riconversione delle imprese legate all'economia di guerra e allo stato di abbandono delle campagne, dopo cinque anni di conflitto. Questo disegno si collocava in linea di continuità con il dibattito politico-culturale degli anni immediatamente precedenti lo scoppio della guerra e ripreso in termini ancor più ampi e innovativi in seno alla Commissione reale per il dopoguerra, nella sezione presieduta da Luigi Rava, che giunse a delineare un progetto di stampo addirittura universalista (Ferrera 1993).

La forte accelerazione impressa allo sviluppo della legislazione sociale e i contenuti di quest'ultima si comprendono ancora meglio se si tiene conto di quale fosse il nuovo profilo del Parlamento che emerge dalle elezioni del 1919. Come noto, queste elezioni – caratterizzate da una notevole estensione del suffragio¹⁹ e dal passaggio al sistema proporzionale – portano in Parlamento ben 156 deputati del Partito socialista e oltre 100 deputati del neocostituito Partito popolare italiano. Il successo di quest'ultimo rappresenta un elemento cruciale per inquadrare le scelte di *policy* promosse dallo

¹⁸ Procacci (1968, p. 494).

¹⁹ La legge 1985/1918 ampliò il suffragio estendendolo a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto il ventunesimo anno di età e, senza requisito anagrafico, a tutti coloro che avessero prestato servizio nell'esercito mobilitato.

schieramento liberal-cattolico-socialista guidato da Nitti e in particolare il modello di copertura che contraddistingue i due schemi assicurativi varati nel 1919. Il Partito popolare era infatti radicato soprattutto nelle campagne, dove i socialisti incontravano insormontabili difficoltà per le loro posizioni in merito alla distribuzione della terra, e sarebbe stato estremamente difficile eludere le domande del mondo contadino nell'elaborazione di quel progetto riformatore, che tentava *in extremis* di evitare il collasso dello stato liberale. Sono essenzialmente queste le coordinate che spiegano la precoce inclusione dei lavoratori agricoli tanto nello schema pensionistico quanto in quello relativo alla disoccupazione.

Al di là dei fattori contingenti, tra la prima fase della politica sociale italiana – fine XIX secolo – e la creazione delle assicurazioni obbligatorie erano intervenute trasformazioni di tipo strutturale che avevano mutato soprattutto il significato politico degli interventi di protezione sociale: la politica di welfare era infatti divenuta un'importante dimensione della competizione per il voto popolare, all'interno di un mercato politico che il raggiungimento del suffragio universale maschile (1912) aveva notevolmente allargato²⁰. Durante l'età giolittiana il welfare state abbandonò pertanto la «via tedesca» della concessione di spettanze «dall'alto», imboccando la direttrice democratico-parlamentare, volta a recepire e a rispondere agli stimoli provenienti «dal basso», nell'ambito di una competizione democratica sempre più estesa e intensa.

L'avvento del fascismo segnò una battuta d'arresto in questa evoluzione, perlomeno nella fase iniziale. In un primo periodo (all'incirca fino alle «leggi fascistissime» del 1925-26), infatti, il regime frenò il più possibile il corso del «torrente previdenziale» sgorgato nell'immediato dopoguerra (Cherubini 1977; INCA 1975). In ragione dei principi «liberisti» e «privatisti» che informavano gran parte della politica economica durante questa fase, il fascismo impedì la realizzazione di alcune riforme ormai imminenti, come l'introduzione dell'assicurazione contro le malattie. Nell'am-

²⁰ L'elettorato attivo fu esteso ai cittadini maschi di età superiore ai 30 anni senza alcun requisito di censo né di istruzione. Vennero invece mantenute per i maggiorenni di età inferiore ai 30 anni le condizioni di censo o di prestazione del servizio militare o il possesso di titoli di studio come richiesti in precedenza.

ministrazione degli istituti esistenti il regime fascista adottò poi una politica decisamente restrittiva, soprattutto nei confronti dei lavoratori del settore agricolo, che vennero esclusi dall'assicurazione pensionistica (*infra*, paragrafo 2.1) e infortunistica nonché dall'assicurazione contro la disoccupazione (*infra*, paragrafo 2.2).

La linea di demarcazione tra la prima e la seconda fase della politica sociale fascista è emblematicamente segnata dalla Carta del Lavoro del 1927, che – oltre a disegnare l'architettura del nuovo stato corporativo – sancisce i principi base della previdenza fascista (*infra*, paragrafo 2.2). La seconda fase della politica sociale del fascismo si distingue per una connotazione chiaramente espansiva, che può essere colta anche attraverso alcuni dati quantitativi: la spesa per la sicurezza sociale ammontava a 3,9% della spesa statale nel 1922, a 5,5% nel 1927 e a 14,4% nel 1940. Il grado di copertura dell'assicurazione contro la disoccupazione passò dal 12% al 19% della forza lavoro tra il 1920 e il 1925 per salire al 37% nel 1940 (una cifra inferiore solo a quelle della Germania, della Gran Bretagna e della Norvegia) (Flora 1983-87). Peraltro, a differenza di altri comparti del sistema di protezione sociale (malattia, tubercolosi), i settori che costituiscono l'oggetto del nostro lavoro – vecchiaia, disoccupazione, assegni familiari e indennità di fine rapporto – sarebbero stati investiti dal processo espansivo soltanto verso la fine di questa seconda fase, a ridosso – e anche dopo lo scoppio – del secondo conflitto bellico mondiale.

Sullo sfondo delle coordinate appena illustrate, nei prossimi paragrafi ci concentreremo sull'evoluzione istituzionale delle assicurazioni sociali in Italia al duplice scopo di offrire una prospettiva storica sulle origini del welfare nazionale e di presentare la situazione dei settori di politica sociale oggetto di questo volume alla fine della Seconda guerra mondiale.

2. *Le assicurazioni sociali obbligatorie*

2.1. *La tutela della vecchiaia*

2.1.1. *Dalla «previdenza libera e sussidiata» all'obbligo assicurativo.* «L'appello è stato vano. Ho detto allora ai datori di lavoro e ai lavoratori: la libertà è una cosa grande e bella. Ma se voi non vi

iscrivete volontariamente, saremo *obbligati* ad iscrivervi. [...] In breve, il numero dei volontari è pressoché minimo. La previdenza libera nel nostro Paese è fallita» (INPS 1950). Le parole pronunciate nel 1908 da Luigi Luzzatti²¹, uno di coloro che soltanto un decennio prima erano stati i grandi sostenitori della cosiddetta «previdenza libera e sussidiata», riconoscono e sanciscono il fallimento dell'assicurazione pensionistica volontaria per gli operai e i lavoratori manuali in genere.

L'avvio della tutela previdenziale in Italia era stato infatti molto prudente sul piano normativo e debole rispetto alla capacità di attrazione dei lavoratori. Nel 1898, in una fase caratterizzata da aspre tensioni sociali e dopo circa quattro decenni di dibattiti e tentativi legislativi (falliti) sull'opportunità di provvedere, in qualche forma, alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dalla vecchiaia (e dall'invalidità)²², il Parlamento approvava la legge 350 prevedendo l'istituzione della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Si trattava di un timido tentativo di affrontare i problemi sociali più urgenti – indotti dall'accelerazione dei processi di industrializzazione e urbanizzazione – attraverso l'istituzione di un sistema che favorisse e sostenesse la capacità di risparmio dei lavoratori per far fronte alle esigenze della fase di vita post-lavorativa. La creazione della Cassa nazionale non istituisce infatti, come invece avvenuto nella Germania bismarckiana, l'assicurazione obbligatoria: i decisori italiani optano per un'*assicurazione* soltanto *libera e volontaria*, benché sovvenzionata da risorse pubbliche. Diversi sono i fattori che giocarono nella scelta di lasciare all'iniziativa e alla capacità individuale l'accumulazione di un risparmio previdenziale. In primo luogo le posizioni di buona parte di una classe politica ancorata ai dettami del liberismo economico, che osteggiava l'intervento del-

²¹ Luigi Luzzatti fu tra le figure più rilevanti della destra storica e presidente del Consiglio nel 1910-11.

²² Già nel 1859, su ispirazione di Cavour, era stata approvata una legge che istituiva una cassa di rendite vitalizie – aperta all'iscrizione volontaria di ogni cittadino – che tuttavia non iniziò mai la sua attività. Circa il dibattito politico sulla «questione sociale» e l'istituzione dell'assicurazione sociale, nonché sui vari tentativi legislativi tra il 1860 e la fine dell'Ottocento si vedano INPS (1950) e Gustapane (1989).

lo Stato nella sfera economico-sociale e mirava invece a stimolare l'iniziativa individuale, nonché preoccupata dei costi di un'eventuale istituzione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria. In secondo luogo l'esistenza di un esteso tessuto di società di mutuo soccorso e casse di risparmio, che già provvedevano alla tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori, e la resistenza di queste ultime nei confronti di alcuni specifici progetti legislativi. Infine, la priorità accordata dai sindacati dei lavoratori e dai socialisti alla protezione dell'operaio sul posto di lavoro rispetto allo sviluppo di un sistema di protezione sociale (Cherubini 1977; Cherubini, Piva 1998). A ciò si aggiunga che anche tra i gruppi cattolici era forte il sostegno per il sistema incentrato sul mutualismo e le casse di risparmio (Gustapane 1989).

Per quanto concerne i beneficiari dell'intervento del 1898, la platea di potenziali aderenti era piuttosto ampia, poiché nella dizione «lavoratori manuali» rientravano circa due milioni di operai industriali e circa nove milioni di lavoratori dipendenti agricoli, per un totale che sfiorava gli undici milioni²³. Questi lavoratori potevano quindi iscriversi alla Cassa nazionale e contribuire alla costruzione del proprio patrimonio previdenziale con un versamento annuo variabile da un minimo di 6 lire a un massimo di 100 lire. La funzione di sostegno da parte dello Stato si concretizzava, oltre che nell'organizzazione burocratico-amministrativa, nella quota integrativa che la Cassa versava per ogni iscritto fino a un massimo di 12 lire. Nella definizione degli altri elementi dello schema pensionistico i legislatori si erano invece mantenuti su una linea di estrema prudenza: le condizioni di accesso prevedevano che la rendita venisse erogata al superamento del sessantesimo anno di età e dopo almeno 25 anni di contribuzione; il meccanismo di gestione delle risorse si fondava sul principio della capitalizzazione che, abbinato al metodo contributivo per il calcolo delle prestazioni, accollava al lavoratore-iscritto i rischi connessi all'attività assicurativa (Thompson 1997)²⁴.

²³ Potevano comunque iscriversi anche gli artigiani e i coltivatori diretti entro una certa soglia di reddito, oltre alle donne di famiglia operaia che svolgessero mansioni domestiche.

²⁴ Per un quadro completo delle caratteristiche della Cassa nazionale e degli interventi normativi successivi si veda la tabella 2.3.

Tabella 2.1. *Iscrizioni alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai*

	Domande ricevute in ciascun anno	Domande perfezionate alla fine di ciascun anno		Totale iscritti
		Ruolo mutualità*	Ruolo contributi riservati**	
ott.-dic. 1899	994	741	237	978
1900	10.759	4.658	5.832	11.468
1901	33.172	15.783	16.680	43.931
1902	50.062	23.940	23.684	91.555
1903	36.043	18.962	16.648	127.165
1904	20.581	9.049	10.937	147.151
1905	49.821	25.493	20.962	193.606
1906	27.619	12.821	13.722	220.149
1907	33.788	15.387	18.870	254.406
1908	34.651	18.193	15.186	287.785
1909	35.082	16.702	14.994	319.481
1910	41.023	17.529	17.719	354.729
1911	38.380	20.880	18.846	394.455
1912	64.190	9.412	12.282	416.149
1913	56.938	30.123	52.981	499.253
1914	45.056	9.405	23.388	532.046
1915	39.124	10.240	23.831	566.117
1916	35.652	5.633	30.724	602.474
1917	18.755	3.305	25.834	631.613
1918	10.925	2.770	7.517	641.900
1919	37.381	4.794	13.006	659.700
Totale	719.996	275.820	383.880	-

* Nella «gestione mutualità» in caso di premorienza i contributi inutilizzati rimanevano presso la Cassa.

** Gli iscritti potevano versare i contributi nella gestione «contributi riservati» al fine di garantire, in caso di premorienza, ai propri familiari una rendita finanziata attraverso le risorse inutilizzate.

Fonte: elaborazione da INPS (1950, p. 53).

Come già accennato, il progetto di affidare la tutela della vecchiaia alla libera previdenza sovvenzionata dal potere pubblico si rivelò però inefficace. Alla vigilia del primo conflitto bellico mondiale le iscrizioni raggiungevano soltanto il mezzo milione di unità (*supra*, tabella 2.1)²⁵ e all'interno della classe politica era andato emergendo un sostanziale consenso, trasversale rispetto alle posizioni partitiche, sulla necessità di istituire un'assicurazione sociale obbligatoria per la tutela della vecchiaia²⁶ – oltre che dell'invalidità e della disoccupazione (INPS 1950).

L'applicazione, nella situazione straordinaria dell'emergenza bellica, dell'obbligo assicurativo ai dipendenti degli «stabilimenti ausiliari» operò poi come un «seme istituzionale» capace di agevolare, al termine del conflitto, la nascita dei diversi rami dell'assicurazione sociale obbligatoria. La necessità di assicurare la continuità del rapporto assicurativo per i suddetti lavoratori indusse infatti un'accelerazione del processo decisionale sull'istituzione del sistema previdenziale obbligatorio, al punto che il Governo – per evitare che l'iter potesse arrestarsi o venire drammaticamente rallentato nel corso del passaggio parlamentare – decise di regolare la materia tramite decretazione d'urgenza.

Nell'aprile 1919, con il d.l.l. 603, viene così istituito il tassello fondamentale del sistema previdenziale pubblico in Italia – che va ad aggiungersi allo schema preesistente per i dipendenti dello Stato, istituito fin dal 1864 – con la definizione di uno *schema pensionistico obbligatorio* (di vecchiaia e invalidità) per i lavoratori del settore privato e la costituzione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (CNAS).

²⁵ Sulle ragioni del fallimento dell'assicurazione volontaria le interpretazioni sono molteplici e talvolta in contrasto tra loro. Esse si concentrano in particolare su: l'esiguità delle risorse volte a finanziare le prestazioni, l'assenza di contribuzione obbligatoria a carico dei datori di lavoro, il modesto concorso dello Stato, nonché il basso livello delle retribuzioni dei lavoratori manuali che non consentiva agli stessi di effettuare i versamenti necessari; la diffidenza della classe operaia, sostenuta dalla propaganda socialista, verso la previdenza pubblica e la concorrenza delle casse mutue indipendenti; la scarsa propensione alla previdenza da parte degli operai e dei contadini meridionali. Su tale argomento si vedano Cherubini (1977); Cherubini, Piva (1998); Gustapane (1989); INPS (1950).

²⁶ Sul punto e sui progetti legislativi per l'introduzione delle assicurazioni sociali obbligatorie si veda INPS (1950).

2.1.2. *L'assicurazione pensionistica obbligatoria: verso un sistema frammentato.* In una prima fase, che va dal 1919 al 1923, l'impronta del sistema pensionistico italiano è da un lato affine a quella dell'assicurazione pensionistica tedesca, dall'altro presenta alcuni tratti che avrebbero potuto indirizzare il sistema verso una configurazione meno frammentata nei termini del «modello di copertura»²⁷, e di conseguenza anche rispetto ad altre dimensioni istituzionali (condizioni d'accesso, finanziamento, prestazioni). Infatti, se l'intervento normativo del 1919 istituisce uno schema pensionistico obbligatorio rivolto ai lavoratori in linea con l'approccio occupazionale-bismarckiano – e non agli anziani in condizioni di bisogno come nel modello scandinavo-anglosassone di matrice universalistica (benché «selettiva», nella fase genetica, cfr. Jessoula 2009) –, d'altra parte tale schema non è dedicato solo ai lavoratori industriali più esposti al rischio vecchiaia – gli operai – ma anche agli impiegati con retribuzione mensile inferiore alle 350 lire e (soprattutto) a mezzadri e affittuari al di sotto di una certa soglia di reddito (3.600 lire annue). È prevista inoltre la possibilità di contribuzione volontaria per i lavoratori autonomi con reddito inferiore a 4.200 lire annue e per gli impiegati oltre la suddetta soglia di reddito. Le «tendenze universalistiche», o quanto meno l'aspirazione a un trattamento omogeneo per le diverse categorie professionali, non emergono perciò soltanto nel dibattito politico-parlamentare e nella relazione della Commissione Rava che precedono l'avvio dell'assicurazione obbligatoria (cfr. Ferrera 1993). Almeno in questa prima fase trovano anche un parziale fondamento legislativo: l'idea su cui si fonda lo schema assicurativo del 1919 sembra infatti compiere un primo passo verso la creazione di un'unica collettività redistributiva trasversale rispetto ai settori produttivi – industria e agricoltura – ed estesa anche oltre il bacino dei lavoratori dipendenti.

Per quanto concerne le altre caratteristiche dello schema pensionistico va detto che la precedente esperienza della Cassa na-

²⁷ Il termine, coniato da Ferrera (1993), fa riferimento ai diversi modelli di organizzazione dei sistemi di welfare per quanto riguarda le collettività entro le quali si opera la redistribuzione delle risorse; in altre parole, fa fuoco su *chi* sono i beneficiari di uno schema di protezione sociale.

zionale per l'invalidità e la vecchiaia degli operai assieme alle pressioni provenienti dal movimento dei lavoratori avevano condotto al riconoscimento del finanziamento paritario delle prestazioni da parte di lavoratori e datori di lavoro²⁸, oltre al mantenimento della quota di concorso dello Stato pari a 100 lire annue nella fase di erogazione della rendita. Il metodo di calcolo delle prestazioni prevedeva un sistema ibrido in cui queste erano commisurate ai contributi, ma anche a tassi di rivalutazione prefissati al fine di coprire quote predeterminate di retribuzione. Alla determinazione della prestazione concorrevano poi la quota integrativa dello Stato. Le stime indicavano un valore delle prestazioni pari a poco più del 50% dell'ultima retribuzione dopo 40 anni di contribuzione (Cherubini, Piva 1998).

Peraltro l'attenzione alle conseguenze finanziarie dell'intervento spinse i decisori politici a rendere più stringenti le condizioni di accesso tramite l'innalzamento dell'età di pensionamento a 65 anni per uomini e donne (con un periodo contributivo minimo di 10 anni), nonché con la conferma del meccanismo della capitalizzazione per la gestione delle risorse.

Il successivo percorso verso la traduzione in legge del decreto legge del 1919 vede però l'emergere di posizioni differenziate tra gli attori sociali circa l'organizzazione delle assicurazioni obbligatorie. Inoltre tali diverse prospettive interagiscono con le dinamiche e i conflitti politici del «biennio rosso», e specialmente con i primi e fondamentali passi del Partito fascista verso la conquista del potere. In particolare, alla pressione della Confederazione generale del lavoro (CGDL) per l'irrobustimento del sistema pensionistico obbligatorio – tramite l'aumento della compartecipazione pubblica al finanziamento delle prestazioni e l'estensione della copertura agli artigiani e agli impiegati con retribuzione superiore a 350 lire mensili²⁹ – si contrappone la resistenza da parte della Confederazione generale dell'industria e dei rappresentanti dei proprietari terrieri favorevoli ad alleggerire il peso contri-

²⁸ I contributi erano graduati per classi di salario e pari al 4,17% della retribuzione massima di ciascuna classe.

²⁹ Il consiglio di amministrazione della Cassa per le assicurazioni sociali si esprime in modo analogo sul tema dell'estensione della copertura (INPS 1950).

Tabella 2.2. Assicurazione obbligatoria per la vecchiaia e l'invalidità: pensioni vigenti (importi in migliaia di lire)

	Vecchiaia			Invalidità			Superstiti			Totale	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	
1920	17.496	2.010	5.768	743	-	-	23.264	2.753			
1921	20.252	2.355	6.916	936	-	-	27.168	3.291			
1922	23.776	3.071	11.044	1.799	-	-	34.820	4.870			
1923	27.697	3.828	16.905	3.347	-	-	44.602	7.175			
1924	32.819	5.712	23.262	5.391	-	-	56.081	11.103			
1925	47.111	11.684	28.465	7.305	-	-	75.576	18.989			
1926	66.033	19.943	33.606	9.846	-	-	99.639	29.789			
1927	81.314	28.381	38.027	12.663	-	-	119.341	41.044			
1928	100.320	38.988	44.546	16.897	-	-	144.866	55.885			
1929	120.363	74.685	54.225	34.946	-	-	174.588	109.631			
1930	143.806	92.324	66.961	47.119	-	-	210.767	139.443			
1931	157.647	104.361	84.244	64.011	-	-	241.891	168.372			
1932	168.852	114.640	109.761	88.693	-	-	278.613	203.333			
1933	179.027	123.922	137.204	114.697	-	-	316.231	238.619			
1934	191.157	134.043	164.094	139.696	-	-	355.251	273.739			
1935	200.861	142.598	187.065	159.833	-	-	387.926	302.431			
1936	210.594	151.635	210.279	179.365	-	-	420.873	331.000			
1937	221.381	161.720	235.345	199.718	-	-	456.726	261.438			
1938	230.454	171.668	262.663	220.169	-	-	493.117	291.837			
1939	259.609	187.803	312.936	248.659	-	-	572.545	436.462			
1940	304.596	238.480	338.413	268.005	-	-	643.009	506.485			
1941	344.942	291.288	351.585	281.605	-	-	696.527	572.893			
1942	402.014	368.108	359.861	291.226	-	-	761.875	659.334			
1943	486.981	566.083	367.875	366.033	-	-	854.856	932.116			
1944	574.924	703.568	370.797	371.770	-	-	945.721	1.075.338			
1945	629.450	2.916.091	371.388	1.432.663	6.891	24.056	1.007.729	4.372.810			
1946	715.192	10.169.708	375.387	4.815.075	21.745	254.380	1.112.324	15.239.163			
1947	845.733	27.099.625	403.982	13.404.162	40.341	1.086.267	1.290.056	41.590.054			
1948	972.743	31.022.963	439.996	14.493.651	61.512	1.644.886	1.474.251	47.161.500			

Fonte: INPS (1950, p. 185).

butivo sui datori di lavoro e, più in generale, a una tutela pensionistica obbligatoria limitata agli anziani in effettive condizioni di bisogno (Cherubini, Piva 1998).

Con l'ascesa al potere di Mussolini le istanze di modificazione dell'assicurazione pensionistica vengono accolte nel decreto di riordino 3184/1923, che da un lato estende la copertura obbligatoria agli impiegati con retribuzione fino a 800 lire mensili, dall'altro sancisce l'esclusione di mezzadri, affittuari e coltivatori diretti. Tale passaggio è decisivo per l'impostazione occupazionale del sistema pensionistico italiano, limitando la copertura dell'assicurazione obbligatoria ai soli *lavoratori dipendenti*³⁰.

Le radici della frammentazione del sistema pensionistico italiano sono inoltre rintracciabili, oltre che nella revisione dell'assicurazione obbligatoria del 1923, nella presenza di fondi preesistenti rivolti a specifiche categorie di lavoratori – quali i dipendenti di società addette ai servizi marittimi³¹ e gli addetti al trasporto pubblico³² –, per i quali era stato in precedenza istituito l'obbligo assicurativo alla Cassa nazionale di previdenza introdotta nel 1898. Come si vedrà in seguito, durante il periodo fascista l'approccio professionale-corporativo informerà vieppiù la configurazione del sistema nazionale di tutela della vecchiaia.

2.1.3. *La tutela della vecchiaia durante il fascismo.* Al di là delle dichiarazioni di principio e della valorizzazione dell'impostazione occupazionale-corporativa del sistema pensionistico nazionale, il regime fascista non si caratterizzerà per innovazioni radicali sul terreno della protezione sociale del rischio di vecchiaia.

Il principale intervento del Ventennio ha carattere organizzativo-gestionale e si concretizza nell'elaborazione di un Testo Unico per il coordinamento delle diverse branche della previdenza

³⁰ Introduce anche la possibilità di pensionamento anticipato a 60 anni con conseguente riduzione del livello delle prestazioni.

³¹ La Cassa pensioni del personale dipendente di società esercenti servizi marittimi convenzionati venne istituita nel 1912.

³² Nel 1923 alcune Casse vengono unificate in un unico Fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi di trasporto pubblico. In precedenza (1906) per i ferrottranvieri era stato sancito l'obbligo assicurativo alla Cassa nazionale di previdenza.

Tabella 2.3. *L'evoluzione della tutela della vecchiaia dalle origini alla Seconda guerra mondiale*

	Gestione risorse	Beneficiari	Condizioni di accesso	Finanziamento	Prestazioni
Assicurazione volontaria - «Previdenza libera e sussidiata»					
Legge 350/1898 <i>Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai</i>	Capitalizzazione	- Lavoratori manuali dipendenti - Artigiani e coltivatori diretti con reddito inferiore a una certa soglia - Donne di famiglia operaia anche adette a lavori domestici	- Et�: 60 anni - Minimo contributivo: 25 anni	- Contributivo: lavoratori: minimo 6 lire - massimo 100 lire annue - Quota di concorso della Cassa: massimo 12 lire annue	- Contribuzione definita
Assicurazione obbligatoria					
D.lgt. 603/1919 <i>Cassa nazionale per le assicurazioni sociali</i>	Capitalizzazione	- Lavoratori dipendenti: operai; impiegati con retribuzione mensile inferiore a 350 lire; - Mezzadri e affittuari con retribuzione annua inferiore a 3.600 lire. - Adesione volontaria per lavoratori autonomi con retribuzione annua inferiore a 4.200 lire	- Et�: 65 anni - Minimo contributivo: 10 anni	- Contributivo: paritetico lavoratori e datori di lavoro - Contributi graduati per classi di salario: 4,17% della retribuzione massima di ciascuna classe	- Definite in rapporto ai contributi versati con quota integrativa a carico dello Stato: 100 lire annue - Possibilit� di contribuzione volontaria per rendite pi� elevate - Prestazioni <i>una tantum</i> per superstiti (coniugi e figli minori di 15 anni)

Tabella 2.3. (segue)

	Gestione risorse	Beneficiari	Condizioni di accesso	Finanziamento	Prestazioni
R.d. 3184/1923	-	- Inclusione impiegati fino a 800 lire di retribuzione mensile - Esclusione mezzadri e piccoli affittuari	- Et�: possibile pensionamento anticipato a 60 anni con detrazioni	-	-
Legge 2900/1928	-	-	-	-	- Innalzamento delle pensioni pi� basse (75%) e delle altre in misura decrescente (25%) - Maggiori integrazioni per figli a carico
R.d.l. 371/1933 Riorganizzazione amministrativa e cambio denominazione: Istituto nazionale fascista della previdenza sociale					
R.d.l. 636/1939 convertito con legge 1272/1939	-	- Inclusione impiegati fino a 1.500 lire di retribuzione mensile - Riduzione da 15 a 14 anni del limite d'et� per l'assicurazione	- Et�: riduzione a 60 anni, uomini; 55 anni, donne	- Aumento classi di salario - Innalzamento prelievo: 7,51% della retribuzione massima di ciascuna classe	- Istituzione pensione di reversibilit� - Prevista riduzione della quota integrativa a carico dello Stato
R.d.l. 126/1943 convertito con legge 178/1943	-	-	-	- Ripartizione dei contributi: 1/3 (lavoratore); 2/3 (datore di lavoro) - Aumento contribuiti del 50%	- Aumento generosit� delle prestazioni (25%)

sociale, senza apportare modifiche sostanziali agli schemi esistenti. La revisione organizzativa della previdenza viene attuata con vari passaggi legislativi (r.d.l. 371/1933, convertito nella legge 166/1934; r.d.l. 1827/1935, convertito nella legge 1155/1936), ai quali segue il r.d. 766/1934 che accoglie il mutamento di denominazione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali in Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (INFPS), assieme al nuovo statuto dell'ente.

Sul piano delle tutele, invece, i principali interventi di riforma introducono modifiche soltanto incrementalmente e si collocano nella fase conclusiva del regime fascista, a ridosso della Seconda guerra mondiale e dopo lo scoppio della stessa. Nei primi quindici anni del Ventennio, infatti, l'unica misura adottata consiste nell'innalzamento di tutte le pensioni in misura decrescente rispetto al livello delle stesse e nell'incremento delle integrazioni per i figli a carico (1928). Una più incisiva riforma dell'assicurazione pensionistica viene invece approvata nel 1939 (r.d.l. 636/1939, convertito nella legge 1272/1939) e prevede una serie di innovazioni, tra cui: sulle orme del decreto di riordino del 1923, l'estensione della copertura agli impiegati con retribuzione mensile fino a 1.500 lire e la riduzione da 15 a 14 anni del requisito anagrafico minimo per l'obbligo assicurativo; la riduzione dell'età pensionabile a 60 per gli uomini e l'introduzione del differenziale trattamento per le donne (55 anni), elementi che saranno entrambi destinati a rimanere «cristallizzati» fino alle evoluzioni previdenziali più recenti; l'aumento delle classi di salario per la definizione del prelievo contributivo nonché l'incremento dello stesso da 4,17% a 7,51% sulla retribuzione massima di ciascuna classe. Infine la riforma introduce il nuovo istituto della pensione di *reversibilità* e prevede la futura graduale riduzione della quota integrativa a carico dello Stato.

L'ultima disposizione legislativa, che precede di qualche mese la caduta del regime fascista, è volta – come già la revisione delle classi di salario e l'aumento contributivo nel 1939 – a contrastare la perdita di potere d'acquisto e la dinamica di impoverimento relativo dei pensionati rispetto ai lavoratori (INPS 1950; Cherubini 1977). Nell'aprile 1943 sono infatti approvati un aumento pari al 50% del prelievo contributivo e un incremento del 25% nell'importo delle prestazioni; si registra inoltre il superamento

del finanziamento paritario, ripartendo l'onere contributivo nella misura dei 2/3 a carico dei datori di lavoro e 1/3 a gravare sugli assicurati.

Accanto agli interventi sullo schema previdenziale per i lavoratori dipendenti, nel Ventennio fascista proseguì, infine, la corsa verso la frammentazione del sistema con la creazione e la successiva riforma di fondi speciali dedicati a particolari categorie professionali: vengono infatti istituiti nel 1922 (legge 1146) il Fondo per gli impiegati delle esattorie, nel 1924 (r.d. 540) il Fondo per il personale addetto alla gestione delle imposte di consumo e nel 1925 (r.d. 1395) quello per il personale delle aziende telefoniche.

2.2. *La tutela della disoccupazione*

2.2.1. *Gli esordi: fattori di contesto e caratteristiche delle prime misure.* Tra i quattro programmi di assicurazione sociale che costituiscono i pilastri del welfare state, l'assicurazione contro la disoccupazione è stata in genere l'ultima a essere introdotta nei Paesi europei, spesso a distanza di anni rispetto all'avvio degli schemi assicurativi relativi agli infortuni, alla vecchiaia-invalidità e alla malattia. L'Italia non segue questo trend, approvando fin dal 1919, con notevole anticipo rispetto alla maggioranza dei Paesi europei, uno schema obbligatorio nei confronti del rischio disoccupazione, e balzando nello scenario internazionale da una posizione di retroguardia a una di precursore.

Prima di analizzare gli aspetti di dettaglio del d.l. 2214/1919, che introduce appunto l'assicurazione obbligatoria per il rischio disoccupazione, conviene tuttavia accennare – sia pur brevemente – ai precedenti istituzionali di questo provvedimento, che risalgono al periodo bellico. Anche in questo caso, come per altri comparti della legislazione sociale (e non solo per questa), la guerra ha svolto infatti un ruolo di acceleratore. I prodromi della tutela nei confronti della disoccupazione si registrano con l'introduzione nel 1915 di un soccorso giornaliero ai pescatori che non possono andare in mare a causa del divieto di pesca nell'Adriatico, ma si tratta ancora di un soccorso di emergenza, di natura assistenziale, che si configura più come indennizzo per causa bellica. L'anno successivo lo Stato stanziò una somma di 150.000 lire a favore delle associazioni professionali o cooperative o di mutuo

soccorso che eroghino sussidi ai disoccupati (Conti 1958, p. 80), ma il primo vero intervento di carattere previdenziale si ha con i decreti luogotenenziali del 1917 che introducono l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia per gli operai degli «stabilimenti ausiliari» impegnati nelle produzioni connesse allo sforzo bellico. Tali decreti stabilivano che la sesta parte dei contributi fosse destinata a costituire un Fondo per la disoccupazione involontaria, amministrato dalla Cassa depositi e prestiti, a favore degli operai di tali stabilimenti che rimanessero disoccupati dopo la guerra.

L'ambito tutto sommato circoscritto di questa misura e i suoi effetti necessariamente limitati portano a un ulteriore intervento di natura provvisoria nel quadro delle iniziative connesse alla smobilitazione delle forze armate. I decreti luogotenenziali 17 novembre 1918 e 5 gennaio 1919 prevedono misure temporanee di sostegno per gli operai, le operaie e i braccianti involontariamente disoccupati entro il dicembre 1919. Al di là della natura contingente del provvedimento, che peraltro è totalmente a carico del bilancio statale, esso contiene una previsione fortemente innovativa per quanto riguarda la concezione della famiglia, che può essere interessante richiamare e che non troverà seguito in nessuno dei successivi sviluppi: «il supplemento di sussidio per la moglie e i figli minori di 12 anni è dovuto anche per le famiglie irregolari, per la donna convivente da almeno due anni con l'operaio sussidiato e per i figli minori di 12 anni, legalmente riconosciuti» (Cherubini 1977, p. 219).

Il decreto legge 19 ottobre 1919, n. 2214 (in vigore dal 1° gennaio 1920) si inserisce in questo scenario, abbandonando però la connotazione assistenziale e di emergenza dei provvedimenti fin qui richiamati e inquadrando pienamente la tutela della disoccupazione nell'alveo della previdenza. Il decreto prevede un contributo paritetico da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori, salvo stabilire un concorso dello Stato per i primi tre anni di esercizio, in modo da consentire in tempi rapidi l'effettivo decollo del sistema. Per quanto riguarda la copertura, sono soggetti all'obbligo assicurativo gli operai di ambo i sessi «occupati alle dipendenze altrui e retribuiti a salario fisso o a cottimo», inclusi i lavoratori agricoli, compresi i coloni e i mezzadri, e i dipendenti non operai delle aziende con retribuzione mensile non superiore a 350 lire.

Erano invece esclusi dall'obbligo i ragazzi con meno di 15 anni e coloro che ne avevano già compiuti 65, i lavoratori a domicilio e gli addetti ai servizi domestici, i lavoratori fissi alle dipendenze dello Stato, delle Province e dei Comuni, e i lavoratori stagionali. Il sussidio giornaliero decorreva dall'ottavo giorno, per un periodo massimo di 120 giorni dell'anno solare – esclusi i festivi (più precisamente, 90 giorni di sussidio se nel biennio precedente erano stati versati almeno 24 contributi quindicinali, e 120 giorni con almeno 36 contributi dello stesso tipo). Trascorso questo periodo, il diritto al sussidio riprendeva una volta passati almeno sei mesi dall'ultima corresponsione. 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 rifiutassero 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 richiesti³³. Le indagini in merito erano affidate ad agenti della forza pubblica e ad agenti comunali.

Dal punto di vista dell'assetto organizzativo, l'assicurazione aveva prevalentemente carattere territoriale: in ogni provincia fu istituita una Cassa mista obbligatoria, amministrata da una giunta provinciale, cui era devoluto il 90% dei contributi versati dagli assicurati della provincia, mentre il 10% confluiva in un Fondo nazionale per la disoccupazione, che funzionava come organo di riassicurazione tra le varie casse provinciali ed era amministrato da una giunta centrale. Il Fondo in questione era istituito presso l'Ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione, creato presso il neo-istituito Ministero del lavoro, e in esso confluiva il concorso dello Stato di 40 milioni annui (per i primi tre anni di esercizio), destinato ad anticipare le somme occorrenti per l'immediato funzionamento delle casse. Potevano essere autorizzate a esercitare l'assicurazione anche le casse professionali e di fatto

³³ Questo timido accenno a una logica, che nel linguaggio attuale definiremmo di *workfare*, viene ripreso e progressivamente ampliato dalle disposizioni del 1923 e del 1935, che lasciano comunque all'ente previdenziale (prima la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali e poi l'INFPF) piena discrezionalità in merito all'istituzione o meno di corsi professionali.

fu concesso il riconoscimento a ventitré di tali casse, funzionanti come enti autonomi ma sotto l'alta vigilanza della giunta centrale.

In sintonia con gli intenti che avevano spinto all'introduzione di un'assicurazione obbligatoria a tutela dei disoccupati – miranti, come abbiamo detto, ad attenuare la gravissima tensione sociale del momento connessa al dissesto economico e sociale dell'immediato dopoguerra –, l'assicurazione cominciò subito a funzionare, sia pur tra mille difficoltà, sussidiando nell'esercizio 1921-22 ben 23.818.530 giornate di disoccupazione e ancora 14.042.046 nell'esercizio 1922-23 (Giudici 1930)³⁴.

Il sistema era comunque appena decollato al momento del crollo dello Stato liberale e, dati i suoi connotati, divenne immediatamente oggetto di interventi restrittivi da parte del regime fascista, all'indomani del suo insediamento.

2.2.2. La tutela della disoccupazione durante il fascismo. Il fascismo, come già osservato in precedenza, si afferma con il sostegno attivo e fattivo sia degli industriali del Nord che della grande proprietà terriera. Non desta quindi sorpresa che ai suoi esordi esso proponga un modello di stampo liberista, che punta a ridurre al minimo l'ingerenza statale nell'economia e nella sfera sociale. È a questa fase che risalgono una serie di provvedimenti, che ridimensionano la portata delle riforme avanzate in tarda età liberale e di cui è emblematico esempio il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3158, in tema di assicurazione contro la disoccupazione. Il provvedimento riflette due fondamentali direttrici di cambiamento che riguardano rispettivamente l'estromissione del mondo contadino dalla copertura assicurativa e l'eliminazione dei caratteri pluralistici insiti nell'originario modello organizzativo.

Sul primo versante, già dal 1922 il regime era intervenuto con una sospensione dell'obbligo assicurativo per i lavoratori agricoli, ma con il provvedimento del 1923 si codifica l'esonerazione da

³⁴ I bilanci e le statistiche seguono fino al 1923 l'esercizio finanziario dello Stato, mentre dal 1924 seguono l'anno solare. Questi dati sono riportati dall'*Enciclopedia Italiana*, edizione del 1930, alla voce *Assicurazioni sociali*, curata da I. Giudici, V, p. 27. Occorre, tuttavia, precisare che le statistiche pubblicate durante il regime fascista spesso presentano incongruenze e non sono pienamente attendibili.

ogni obbligo: una decisione non di poco conto, se si considera che oltre il 50% della forza lavoro era impiegata nel settore primario³⁵. L'esclusione del mondo contadino dalla tutela assicurativa, in ottemperanza ai *desiderata* della grande proprietà agraria, che aveva sempre avversato l'introduzione dell'obbligo assicurativo e che si trovava adesso in condizione di essere ripagata per il decisivo appoggio fornito a Mussolini, rappresenta la modifica più vistosa, ma non l'unica. Il decreto precisa infatti in termini restrittivi il concetto di disoccupazione stagionale e di sosta (escludendo tutti gli addetti a lavorazioni di durata inferiore a sei mesi) e appare più aperto solo nei confronti degli impiegati, il cui limite di retribuzione viene innalzato da 350 a 800 lire. La ridefinizione delle categorie protette fa sì che l'«estensione» dell'assicurazione sia definita anche nei testi ufficiali come «alquanto minore dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia» e stimata in «circa quattro milioni di assicurati»³⁶.

Sul secondo versante, e cioè per quanto concerne l'assetto organizzativo, la novità sostanziale è costituita dall'affidamento di ogni responsabilità gestionale in materia alla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali e dalla conseguente soppressione delle casse professionali, mentre le casse miste obbligatorie sono trasformate in casse provinciali presso gli istituti di previdenza sociale. Questa razionalizzazione del sistema assicurativo apre in realtà le porte all'utilizzazione dei contributi previdenziali per coprire esigenze finanziarie dello Stato che progressivamente si allontaneranno sempre più dai compiti istituzionali degli enti di previdenza. Come recita l'art. 16:

la Cassa nazionale può concedere anticipazioni sulla disponibilità dei fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione, nei limiti di un quinto dell'ammontare di questi, per la esecuzione di lavori pubblici di interesse generale o locale, designati dal Ministro per l'economia nazionale d'intesa con il Ministro per i lavori pubblici. Il rimborso dovrà essere eseguito nel termine massimo di due anni dalla corresponsione della somma.

³⁵ Più precisamente, nel 1921 gli occupati nel settore primario rappresentavano il 56% della forza lavoro, percentuale che scende al 47% circa nel corso degli anni Trenta (Flora 1983-87).

³⁶ Giudici (1930, p. 27).

Tabella 2.4. *Contributi, prestazioni e riserve di gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (importi in migliaia di lire) e numero di giornate indennizzate (in migliaia), 1920-34*

Anni	Contributi assicurativi	Importo dei sussidi	Rapporto tra sussidi e contributi	Giornate indennizzate	Concorso statale	Riserva a fine anno
1920-21	120.355	7.070	0,06	1.997	40.000	161.665
1921-22	85.968	84.556	0,98	23.818	40.000	190.475
1922-23	99.852	50.158	0,50	14.042		237.397
(1923)	49.552	16.978	0,34	4.823		270.869
1924	105.044	24.109	0,23	6.745		356.320
1925		14.086		4.090		465.940
1926	123.788	22.365	0,18	6.400		585.849
1927	126.672	69.792	0,55	19.970		666.129
1928	128.350	65.344	0,49	18.970		754.076
1929	133.460	59.086	0,44	17.230		855.286
1930	133.909	101.873	0,76	29.546		905.779
1931	122.923	168.724	1,37	48.427		871.432
1932	114.375	186.212	1,63	56.648		802.581
1933	116.933	130.072	1,11	40.154		797.541
1934	120.222	121.388	1,01	37.794		804.771

Fonte: Bonferroni (1937, p. 431).

Sebbene questa possibilità venga presentata come strumento per prevenire o attenuare il fenomeno della disoccupazione in base all'equazione più opere pubbliche, più produttività nazionale, *ergo* più benessere collettivo, in realtà la disponibilità delle riserve previdenziali permette una nuova forma di finanziamento industriale, che verrà massicciamente utilizzata soprattutto dopo la crisi del 1929.

La rilevanza delle implicazioni finanziarie connesse all'affidamento della tutela della disoccupazione alla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, rilevanza enormemente moltiplicata dalla riorganizzazione complessiva dell'ente nel 1935, può es-

sere facilmente intuita anche dall'evoluzione delle riserve di gestione, riportata nella tabella 2.4. Come si può notare, il volume delle riserve è costantemente cresciuto fino al 1930, presentando un'inversione di tendenza, per la verità contenuta, solo negli anni più bui della crisi economica conseguente al crollo del 1929. I dati relativi al rapporto tra contributi e prestazioni confermano ulteriormente il drenaggio di risorse connesso al funzionamento di questo Fondo assicurativo. È vero che le cifre in questione, così come il numero di giornate indennizzate, riflettono l'andamento della disoccupazione, per cui troviamo i valori più alti in concomitanza con il picco della disoccupazione nei primi anni Trenta, ma resta il fatto che i criteri estremamente restrittivi in merito alla fruizione delle prestazioni consentono di fatto un considerevole accumulo di fondi.

Convieni fare qualche ulteriore precisazione a proposito dell'ultimo aspetto richiamato e cioè dei requisiti previsti per usufruire del sussidio di disoccupazione. Prendendo in esame il regolamento attuativo del decreto del 1923, Cherubini (1977) sottolinea come vi sia un ben preciso inasprimento rispetto alle originarie disposizioni del 1919³⁷, che limita ulteriormente il grado di adeguatezza della tutela offerta da questo schema assicurativo, determinando tra l'altro effetti controproducenti sul piano sociale (anche se ineccepibili dal punto di vista strettamente logico), quali il ritiro del sussidio al disoccupato che venga a perdere la «capacità lavorativa». A questo giro di vite sul fronte dei requisiti fa da *pendant* un parallelo inasprimento dei controlli: il disoccupato dovrà presentarsi tutti i giorni, a partire da quello in cui fa la domanda di sussidio, presso l'organo locale di controllo e la Cassa ha inoltre il diritto di operare tutti i controlli che ritiene

³⁷ Il regolamento stabilisce infatti che perdono diritto al sussidio coloro che, in situazione di disoccupazione, si vengano a trovare in condizione di infermità o di invalidità temporanea; in questi casi, «mancando il presupposto della capacità lavorativa, non può darsi luogo a corresponsione del sussidio» (Cherubini 1977, p. 311), che viene quindi sospeso. Lo stesso vale per le donne che siano state licenziate perché incinte e quindi «relativamente incapaci al lavoro» (*ibid.*). Il sussidio decade anche nel caso in cui l'assicurato non rispetti l'eventuale prescrizione di partecipare a corsi d'istruzione professionale o di pratica di laboratorio, oppure rifiuti un'occupazione «adeguata», anche se in località diversa da quella del suo abituale lavoro.

opportuni, sia tramite i carabinieri e l'autorità pubblica, sia anche tramite visita medica, per verificare la sussistenza della «capacità lavorativa» del soggetto.

Si intravedono in queste ultime disposizioni anche quelle funzioni di controllo sociale che diverranno sempre più evidenti nella gestione delle politiche previdenziali e assistenziali da parte del regime, a seguito della «conversione» dall'originaria impostazione liberista e privatistica a un modello di Stato corporativo, onnipotente nella vita economica e sociale della «nazione». Come più ampiamente illustrato altrove (Fargion 1989), è da questo momento – emblematicamente marcato dalla Carta del Lavoro del 1927 – che si accendono improvvisamente i riflettori sulle tematiche previdenziali.

Per quanto la nostra attenzione in questa sede si concentri sulla assicurazione contro la disoccupazione, merita spendere qualche parola sul significato e sulle conseguenze complessive di questa svolta, soprattutto per vedere in che misura l'evoluzione del programma che ci interessa segua la traiettoria della nuova fase espansiva e statalista.

Collaborazione tra le classi, concorso paritetico del datore di lavoro e dei lavoratori, coordinamento del sistema da parte dello Stato – tramite gli organi corporativi e le associazioni professionali³⁸ – rappresentano i principi fondamentali della previdenza fascista. Nella propaganda del regime la previdenza diventa «il principale strumento di solidarietà e collaborazione interclassista», mentre nella pratica l'apparato previdenziale si rivela sempre più strumento di potere politico e di controllo, grazie alla progressiva occupazione degli istituti da parte del PNF e a un'oculata strategia del *divide et impera*: il sistema dei contributi e della copertura assicurativa si caratterizza infatti per una sistematica differenziazione di trattamento non solo con riferimento alle categorie occupazionali, ma anche con riferimento a particolari gruppi al loro interno. Accanto all'annientamento di qualsiasi forma di organizzazione sindacale svincolata dal sistema corporativo che gravita intorno al PNF, le significative dispa-

³⁸ Cfr. in particolare le dichiarazioni XXVI, XXVII e XXVIII della Carta del Lavoro.

rità nella copertura previdenziale contribuiscono a frammentare la classe lavoratrice e a mettere al riparo la stabilità del regime rispetto a eventuali rivendicazioni collettive.

Entro questa ferrea armatura vengono comunque previste una serie di nuove tutele, soprattutto – ma non solo – in relazione a tematiche di rilievo nell'ideologia del regime, quali la salute pubblica, «la razza» e la crescita demografica. Si inseriscono in questo quadro la nuova assicurazione contro la tubercolosi, così come alcuni miglioramenti nella tutela della maternità e un lunghissimo elenco di iniziative in campo assistenziale (Fargion 1983). Ma si moltiplicano in questi anni anche le Casse di malattia, sulla scia dell'indicazione contenuta nella Carta del Lavoro. È vero che i meccanismi di finanziamento delle nuove «provvidenze», talvolta anche fantasiosi, evitano accuratamente di coinvolgere le casse dello Stato, ma in diversi casi – fermo restando il taglio discriminatorio – ci troviamo di fronte a un arricchimento nel ventaglio delle prestazioni. Questo non avviene nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione. Non avviene, nonostante la Carta del Lavoro richiamasse anche un possibile «perfezionamento» di questa assicurazione e ancor più nonostante il fortissimo aggravamento della disoccupazione durante la crisi economica dei primi anni Trenta.

La normativa del 1923 rimane sostanzialmente intatta per i quindici anni successivi. La legislazione del 1933 e del 1935³⁹, che cambia la denominazione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali in Istituto nazionale fascista della previdenza sociale e provvede ad accorpate e razionalizzare i quattro principali comparti assicurativi (invalidità-vecchiaia, tubercolosi, maternità e disoccupazione) non offre l'occasione per alcuna significativa innovazione nel campo della disoccupazione.

Come si può riscontrare dal confronto tra la tabella 2.5 e la tabella 2.6, che riportano in dettaglio le previsioni contenute nella legge del 1923 e in quella del 1935, i cambiamenti sono esclusivamente di carattere nominalistico e contabile. Al di là del cambio di denominazione da sussidio a indennità, l'impor-

³⁹ Si tratta rispettivamente del regio decreto legge 27 marzo 1933, n. 371, e del regio decreto legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

to giornaliero rimane immutato; così come identico resta l'ammontare dei contributi, anche se la relativa cadenza passa da quindicinale a settimanale, per sincronizzarne la raccolta con le altre assicurazioni obbligatorie. Per lo stesso motivo le classi di retribuzione vengono calcolate su base settimanale e diventano sei anziché tre, ma vi è piena corrispondenza con quelle originarie.

La ricomposizione entro un quadro unitario delle disposizioni relative alle assicurazioni vecchiaia-invalidità, tubercolosi e disoccupazione consente, tuttavia, di evidenziare un elemento che, in un'ottica di lungo periodo, appare piuttosto interessante. In questa fase, la distanza tra l'ammontare del contributo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione e quella pensionistica appare ancora limitata, soprattutto per le classi retributive più basse: per queste ultime a fronte di un contributo pensionistico di 0,50 lire a settimana è previsto un contributo di ben 0,35 lire per la disoccupazione, e di ulteriori 0,50 per la tubercolosi; cifre che salgono rispettivamente nella sesta classe retributiva a 3, 1,05 e 1 lira⁴⁰, evidenziando in tutti i casi il peso contributivo piuttosto rilevante connesso sia allo schema per la disoccupazione che a quello per la tubercolosi⁴¹.

⁴⁰ L'art. 48 riporta una tabella riassuntiva dei contributi previsti per ciascuna delle sei classi di retribuzione in relazione alle tre assicurazioni, mentre l'art. 47 precisa la responsabilità del datore di lavoro per il pagamento del contributo, inclusa la parte a carico del lavoratore.

⁴¹ Merita precisare che a differenza di quanto avvenuto per la disoccupazione, quest'ultimo programma è esteso al mondo contadino e copre anche i mezzadri e i coloni.

Tabella 2.5. *Sussidi di disoccupazione e contributi in base alla classe di retribuzione, secondo quanto previsto dal r.d. 3158/1923*

Classe	Retribuzione giornaliera	Sussidio giornaliero	Contributo quindicinale
I	Fino a 4 lire	1,25 lire	0,70 lire
II	Da 4 a 8 lire	2,50 lire	1,40 lire
III	Oltre 8 lire	3,75 lire	2,10 lire

Fonte: r.d. 3158/1923, G.U., 9 febbraio 1924, n. 34, p. 623.

Tabella 2.6. *Sussidi di disoccupazione e contributi in base alla classe di retribuzione, secondo quanto previsto dal r.d.l. 1827/1935*

Classe	Retribuzione settimanale	Indennità giornaliera	Contributo settimanale
I	Fino a 12 lire	1,25 lire	0,35 lire
II	Da 12 a 24 lire	1,25 lire	0,35 lire
III	Da 24 a 36 lire	2,50 lire	0,70 lire
IV	Da 36 a 48 lire	2,50 lire	0,70 lire
V	Da 48 a 60 lire	3,75 lire	1,05 lire
VI	Oltre 60 lire	3,75 lire	1,05 lire

Fonte: r.d.l. 1827/1935, G.U., 26 novembre 1935, n. 251, supplemento ordinario pp. 8 e 11.

Se spostiamo l'attenzione sul livello delle prestazioni, il quadro è a dir poco nebuloso: il congelamento degli importi relativi ai sussidi non depone certo a favore di una particolare attenzione del regime verso l'adeguatezza del sistema assicurativo. Questi dati paiono inoltre in linea con la tendenza alla «pesante stagnazione e compressione dei salari» (Berra, Revelli 1978, p. 1184), che caratterizza il regime almeno fino alla seconda metà degli anni Trenta, quando si registrano alcuni miglioramenti selettivi in relazione all'ondata inflazionistica. Lungi dall'ampliare la copertura o migliorare il livello delle prestazioni, la normativa del 1935 introduce anche una clausola punitiva di valore strettamente politico. Nella normativa del 1923 la disoccupazione derivante da licenziamento volontario, o dipendente da colpa dell'assicurato, non dava diritto a ricevere il sussidio per un periodo di tren-

ta giorni dalla data del licenziamento. In base alla legge del 1935, qualora la disoccupazione sia conseguente a dimissioni, licenziamento in tronco o sciopero⁴², il periodo indennizzabile è ridotto di trenta giorni: non più una dilazione, quindi, ma una detrazione (Cherubini 1977, p. 312).

Il ruolo relativamente marginale e residuale attribuito alle prestazioni monetarie direttamente derivanti dallo schema assicurativo traspare ancor meglio se diamo uno sguardo a quanto previsto dall'art. 84. L'articolo in parola contiene un ventaglio di opzioni a disposizione dell'INFPS «per combattere, attenuare o prevenire la disoccupazione», che vanno dal finanziamento di «lavori pubblici di interesse generale o locale» (così come già previsto dalla normativa del 1923), all'istituzione o al sussidio di «corsi di istruzione professionale o di pratica di laboratorio, di specializzazione e di avviamento al lavoro» (alla cui frequenza può essere subordinato il pagamento dell'indennità), fino alla «promozione di iniziative dirette a incoraggiare e favorire la colonizzazione demografica». Come si precisa, tali iniziative potranno essere realizzate «mediante la formazione della piccola proprietà terriera, in determinate zone del territorio nazionale e delle Colonie, d'intesa con il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna, ed anche con il Ministero delle colonie quando trattasi di iniziative da attuarsi nei territori coloniali».

Le previsioni appena richiamate ci consentono di sviluppare la riflessione in una duplice direzione. Da un lato infatti esse avvalorano l'interpretazione del processo di riordino e razionalizzazione delle assicurazioni sociali in capo all'INFPS come creazione di un volano che consentisse al regime di manovrare più agevolmente ingenti risorse per le proprie finalità. Dall'altro esse spingono ad ampliare gli orizzonti ben al di là delle misure strettamente previdenziali: almeno per quanto riguarda il problema della disoccupazione, le prestazioni di natura assicurativa appaiono solo come un tassello, e neppure il principale, nel quadro delle politiche portate avanti dal regime fascista. La risposta

⁴² Lo sciopero era stato dichiarato reato penalmente perseguibile, ai sensi dell'art. 502 del Codice penale.

al fenomeno della disoccupazione è in primo luogo da ricercare nell'ampliamento delle opportunità occupazionali, da realizzare sia attraverso un interventismo statale sul fronte dei lavori pubblici, sia attraverso la valvola di sfogo dell'emigrazione. Un'emigrazione da canalizzare verso i nuovi possedimenti coloniali, e quindi sempre in un'ottica di tutela statalista.

Mentre possiamo rinviare alla letteratura storica disponibile per ulteriori approfondimenti sulla politica coloniale del regime, è opportuno fornire alcuni elementi aggiuntivi per quanto riguarda le misure adottate sul versante interno. Ci troviamo, infatti, di fronte a un interessante intreccio tra interventi assistenziali e previdenziali, che è rimasto fino ad oggi largamente in ombra e su cui merita invece gettare luce, soprattutto in una prospettiva storica di lungo periodo. Intendiamo fare riferimento in particolare all'intervento assistenziale direttamente promosso dal Partito nazionale fascista durante la crisi economica successiva al 1929. L'asse portante di tale intervento è costituito dagli Enti opere assistenziali, strutture collaterali del partito, istituite a livello provinciale appunto nel 1931, con l'intento originario di coordinare le colonie estive, ma divenute nel giro di pochi mesi il centro organizzativo di una serie di misure messe in atto per fronteggiare la disoccupazione, che assume in questo periodo dimensioni allarmanti. Ai disoccupati vengono distribuiti sussidi in denaro e in natura, ma l'erogazione delle prestazioni è subordinata al possesso di uno speciale libretto di assistenza rilasciato dagli EOA, che possono così disporre di un preciso schedario dei cittadini senza impiego, evidentemente utilizzabile anche per altri scopi. Ai disoccupati muniti del libretto è riservata inoltre la possibilità (o l'obbligo?) di lavorare «semi-gratuitamente» per la costruzione delle case littorie e dei campi sportivi. Per quanto riguarda le dimensioni quantitative dell'intervento, le statistiche ufficiali parlano, ad esempio, di 2.880.000 assistiti nel solo inverno tra il 1934 e il 1935.

È la stessa stampa propagandistica che ci fornisce una prima chiave interpretativa delle ragioni che hanno portato al coinvolgimento diretto del PNF e delle sue articolazioni. Sulla rivista di regime «L'assistenza fascista» possiamo leggere che l'attività degli Enti opere assistenziali «integra e completa l'azione delle esistenti istituzioni di assistenza e previdenza, colmando le la-

cune che – anche nel funzionamento delle assicurazioni sociali – si delineano talvolta di fronte a crisi economiche di portata eccezionale»⁴³. In realtà, data la copertura estremamente limitata dell'assicurazione contro la disoccupazione, sarebbe stato illusorio fare affidamento solo su di essa, salvo prevederne un consistente ampliamento. La via imboccata dal regime permette di fronteggiare la situazione a un costo decisamente inferiore rispetto a qualsiasi ipotesi previdenziale, in quanto le misure adottate, mantenendo un carattere discrezionale e del tutto facoltativo, non innescano quei meccanismi di espansione automatica della spesa derivanti dalla codifica di un diritto previdenziale. Questa soluzione offre inoltre due vantaggi collaterali tutt'altro che secondari. In primo luogo la disponibilità di mano d'opera a basso costo per le esigenze del partito; in secondo luogo, l'opportunità di esercitare un controllo capillare su di uno strato sociale facilmente suggestionabile.

Ma la molla di fondo che fa scattare l'intervento del Partito fascista è sostanzialmente riconducibile al timore delle conseguenze che la crisi occupazionale avrebbe potuto avere sull'ordine interno e sulla stabilità del regime. È di nuovo la stampa ufficiale a confortare questa interpretazione, sostenendo a chiare lettere che si deve alle «provvidenze» attuate dagli EOA «se il peso del disagio economico non ha turbato in alcun modo l'equilibrio sociale»⁴⁴.

Il problema della disoccupazione, insomma, è ben presente alle gerarchie del regime – e come avrebbe potuto essere altrimenti? – ma l'ipotesi di un rafforzamento della via previdenziale pare rimanere ai margini della loro attenzione. Nel catalogo delle vie percorribili rientra invece, oltre a quelle già menzionate, un'ulteriore misura, su cui merita soffermarsi anche per i significativi effetti di *spillover* che essa produce sul sistema previdenziale. Nel novembre 1934, e quindi in un momento ancora fortemente problematico dal punto di vista occupazionale, il regime spinge gli industriali a ridurre la settimana lavorativa da 48

⁴³ Tratto dall'articolo *L'ente opere assistenziali*, in «L'assistenza fascista», I, 1935, p. 255.

⁴⁴ *Ibid.*

a 40 ore settimanali, nell'intento di favorire una redistribuzione delle opportunità di lavoro. Come suggerisce polemicamente Guerin, «lo stato fascista economizza sui soccorsi ai disoccupati *facendo pagare agli operai occupati*, trasformati in disoccupati parziali, l'assistenza ai loro compagni senza lavoro: così viene introdotta la settimana di quaranta ore ed i salari diminuiscono in proporzione del minore orario» (riportato in Conti 1958, p. 86). Lo stesso «Lavoro fascista» ammette che la «riduzione del lavoro comporterà un notevole sacrificio per i singoli operai ancora occupati». Come più ampiamente illustrato nella sezione dedicata all'argomento, le difficoltà che lo stesso sindacato fascista incontra nel far accettare questa misura favoriscono l'introduzione di una compensazione per gli operai con figli a carico e quindi la nascita dell'istituto degli assegni familiari.

Se la gestione delle problematiche relative alla disoccupazione è all'origine del sistema degli assegni familiari, via via che esso si consolida ed esce dalla sfera della contrattazione collettiva per essere recepito all'interno della legislazione previdenziale fascista, divenendo un elemento delle politiche di espansione demografica, si inverte la direzione dell'influenza tra i due comparti. A seguito della normativa del 1936, che sancisce l'obbligatorietà degli assegni familiari per tutte le aziende rappresentate dalla Confederazione fascista dell'industria, e in relazione agli ulteriori ampliamenti previsti dalla normativa del 1937, viene infatti approvato il r.d.l. 4 febbraio 1937, n. 463, che istituisce una maggiorazione dell'indennità per i figli a carico⁴⁵. Il decreto aumenta l'indennità giornaliera di disoccupazione di un importo pari a 60 centesimi per ogni figlio di età inferiore ai 15 anni o disabile.

⁴⁵ Come precisa il decreto, la maggiorazione vale «per ogni figlio legittimo o naturale dell'assicurato, ovvero nato da precedente matrimonio del coniuge dell'assicurato stesso, purché di età inferiore ai 15 anni compiuti o anche di età superiore quando sia inabile al lavoro» (art. 1).

Tabella 2.7. *Sussidi e contributi relativi all'assicurazione contro la disoccupazione per gli impiegati e per gli operai, per ciascuna delle quattro classi di retribuzione, previste dal r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 (valori assoluti in lire)*

Impiegati		Operai	
Sussidio giornaliero	Contributo annuale	Sussidio giornaliero	Contributo annuale
4	< 74	2,50	< 47
7	74-98	4	47-68
10	98-113	5,50	68-86
12	> 113	7	> 86

Fonte: r.d.l. 636/1939, G.U., 3 maggio 1939, n. 105, p. 2093.

Tabella 2.8. *Quota integrativa del sussidio di disoccupazione a seconda del numero di figli a carico, in base al r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 (valori assoluti in lire)*

	Impiegati	Operai
1 figlio	0,80	0,60
2-3 figli	1,00	0,80
4 o più figli	1,20	1,00

Fonte: r.d.l. 636/1939, G.U., 3 maggio 1939, n. 105, p. 2092.

Sulla stessa direttrice si inserisce anche il r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, che provvede però a una rimodulazione complessiva di tutti e tre i principali parametri assicurativi (contributi, indennità e maggiorazioni). Oltre alla consueta distinzione per classi di retribuzione, il decreto introduce una precisa differenziazione di trattamento tra operai e impiegati – come si può rilevare dai dati riportati nelle tabelle 2.7 e 2.8 – che si riflette anche sull'ammontare delle maggiorazioni previste per i figli a carico.

I nuovi importi dell'indennità, nettamente superiori a quelli rimasti in vigore nei precedenti quindici anni, rispondono alla nuova situazione creatasi a causa della spinta inflattiva degli ultimi anni Trenta e rappresentano un adeguamento del livello delle prestazioni da lungo tempo necessario, anche se ancora insufficiente.

Sulla maggiore generosità delle nuove norme incide anche la politica demografica del regime. Le disposizioni relative alle integrazioni per i figli a carico correggono l'originaria impostazione di questa misura: la maggiorazione infatti non corrisponde più a un importo capitaro moltiplicato per il numero dei figli (tabella 2.8), ma viene calcolata sulla base di un importo pro capite che cresce in funzione della maggiore numerosità dei figli a carico.

L'entrata in guerra dell'Italia e le conseguenze che si determinano nell'economia favoriscono l'introduzione di un ulteriore provvedimento di natura espansiva (r.d.l. 17 marzo 1941, n. 124), che riguarda la durata massima dell'indennità di disoccupazione, estesa da 120 a 180 giorni per l'intero arco del conflitto.

Volendo tirare le fila del discorso, possiamo sostenere – alla luce degli elementi illustrati e discussi in queste pagine – che il regime fascista, trovandosi a dover fare i conti con il problema della disoccupazione per quasi tutto il Ventennio, si è mosso in una molteplicità di direzioni, puntando non tanto su garanzie di tipo previdenziale, quanto sull'ampliamento degli sbocchi occupazionali, sia sul versante interno che su quello esterno, eventualmente supportato da interventi assistenziali di natura discrezionale. Occorre comunque qualificare questa affermazione, precisando che la promozione di maggiori opportunità lavorative non ha mai messo in discussione il mantenimento di una netta separazione tra operai e contadini, tra città e campagna, né ha mai svolto un ruolo propulsivo e dinamico rispetto al profilo dello sviluppo industriale nel suo complesso, accentuando una serie di tratti critici che si trascineranno anche nel dopoguerra. Come sintetizza efficacemente Paci in un lavoro che risale agli anni Settanta:

Negli ultimi anni del fascismo il mercato del lavoro sembra aver acquistato alcune delle caratteristiche che lo contraddistinguono ancora [...]: ruolo di «settori-spugna» dell'agricoltura e del terziario, campi privilegiati, per ciò stesso, della politica assistenziale e corporativa del potere centrale; emergere di alcune grandi industrie protette, artificialmente concentrate e sovradimensionate, con maggiori capacità di pagamento e fonti potenziali di rigidità operaia e di garantismo occupazionale; ruolo importante del parco delle micro-imprese industriali e artigiane, non soltanto nei settori tradizionali, ma anche in quelli relativamente moderni, come sottosistema in grado di assicurare la necessa-

ria elasticità al mercato del lavoro di fronte alle vicende congiunturali e alle oscillazioni della domanda⁴⁶.

2.3. *Origini e disciplina degli assegni familiari*

Durante la Prima guerra mondiale, in quasi tutte le industrie, a partire da quelle impegnate nelle produzioni belliche, e successivamente nelle altre (anche se in misura più modesta), vengono introdotte delle aggiunte retributive rapportate alla situazione familiare, e quindi anche al numero dei figli; tali integrazioni sono estese nell'immediato dopoguerra anche ai dipendenti di attività commerciali e agli impiegati pubblici e privati, ma vengono progressivamente ridotte dal 1922 – a fronte della ripresa economica – per scomparire del tutto dopo il 1927 (Cherubini 1977, p. 313).

Nella sua prima fase liberista, e in sintonia con le misure pesantemente restrittive adottate in ambito previdenziale, il regime fascista lascia cioè cadere questa forma di sostegno ai carichi familiari. In realtà, neppure nella Carta del Lavoro, e quindi con il passaggio alla fase statalista e corporativa, troviamo alcun esplicito richiamo a questa problematica. Contrariamente a quanto si potrebbe credere, gli assegni familiari non sono il frutto di una specifica strategia promossa dal regime; non nascono cioè all'interno di un disegno *ad hoc* di sostegno della famiglia e di crescita demografica, ma sono – come abbiamo accennato nel precedente paragrafo – un effetto collaterale delle misure adottate nell'ambito della lotta alla disoccupazione e prendono forma all'interno della contrattazione collettiva e non della legislazione sociale.

Questa ultima affermazione non dovrebbe sorprendere più di tanto, se teniamo presente la particolare rilevanza che assumono i contratti collettivi nella politica economica e del lavoro portata avanti dal regime fascista: come recita la Carta del 1927, «nel contratto collettivo di lavoro trova la sua espressione concreta la solidarietà tra i vari fattori della produzione, mediante la conciliazione degli opposti interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori, e la loro subordinazione agli interessi superiori della produzione». Ma al di là di questa altisonante declaratoria, come e perché gli assegni

⁴⁶ Paci (1978, p. 638).

familiari entrano a far parte delle materie «normate» all'interno dei contratti collettivi? La risposta a questa domanda ci porta inevitabilmente a mettere a fuoco il ruolo centrale, ma anche fortemente ambivalente, giocato dalle organizzazioni sindacali fasciste.

Come è noto, tali organizzazioni, dotate di personalità giuridica e articolate in sette confederazioni nazionali – dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, dei trasporti terrestri e della navigazione interna, dei bancari, della gente del mare e dell'aria, dei professionisti e artisti –, erano preposte a stipulare contratti collettivi validi *erga omnes*. Ed è proprio in virtù di tale prerogativa che il sindacato fascista, per quanto ormai snaturato nella sua funzione, sempre più burocratizzato nella struttura e sempre più subordinato alla politica del regime, può vantare – come ricorda Cartiglia (1978, p. 470) – alcuni successi e ottenere alcune conquiste concrete: ferie pagate, indennità di licenziamento, conservazione del posto in caso di malattia, assegni familiari, diffusione di casse mutue aziendali.

In cambio però – precisa Aquarone⁴⁷ – pesarono sul piatto opposto della bilancia non solo la perdita della libertà sindacale, l'irrigidimento della disciplina in fabbrica, la struttura autoritaria in genere del rapporto di lavoro, ma anche una flessione più o meno rilevante a seconda delle categorie e dei periodi considerati, dei salari reali dei lavoratori, sia dell'industria che del commercio e dell'agricoltura; flessione dovuta solo in parte, nella misura in cui ebbe luogo, alle difficoltà obiettive della crisi economica mondiale, e che si riallacciava in considerevole proporzione alla soppressione dei tradizionali strumenti di tutela degli interessi dei lavoratori.

A questo proposito, la vicenda degli assegni familiari appare assolutamente paradigmatica. La previsione di tale misura nell'ambito del contratto nazionale dell'industria dell'11 ottobre 1934⁴⁸ è parte di un pacchetto ben più ampio che, nel contesto

⁴⁷ Aquarone (1965, p. 226).

⁴⁸ Il *Manuale Enciclopedico della Sicurezza Sociale* curato dall'INCA-CGIL nel 1975, alla voce *Assegni familiari*, riporta per la verità anche un precedente caso, sia pure di carattere molto più circoscritto: nel 1933 «i lavoratori delle industrie laniere del biellese ottennero con la lotta un contratto collettivo median-

di una disoccupazione ancora rilevante, punta a contrarre l'orario lavorativo (e di conseguenza la retribuzione) dei lavoratori occupati in funzione di un ampliamento della base occupazionale. Le decisioni sottoscritte dalla Confederazione dei lavoratori dell'industria e da quella degli industriali prevedono in particolare: 1) la riduzione in linea di massima degli orari di lavoro da 48 a 40 ore settimanali con riduzione proporzionale dei salari; 2) l'abolizione del lavoro straordinario, salvo casi di particolare necessità; 3) la sostituzione della manodopera femminile con quella maschile e di quella minorile con quella adulta «ove necessario e possibile» (Cherubini 1977, p. 314). È in questo quadro che si inserisce, con finalità eminentemente compensative, «la costituzione di una cassa nazionale per gli assegni familiari (degli operai dell'industria), allo scopo di integrare il salario del lavoratore che avesse famiglia numerosa e lavorasse a orario ridotto, e cioè per una durata non superiore alle quaranta ore».

Questa lettura è condivisa e ulteriormente puntualizzata dalla ricostruzione storica che accompagna la relazione sulla riforma della previdenza, elaborata dal CNEL nel 1963. Soffermandosi sull'ipotesi iniziale di riduzione dell'orario lavorativo, che lasciava inalterato il costo orario del lavoro e produceva quindi una significativa riduzione del guadagno settimanale dei lavoratori, il testo in questione precisa che le organizzazioni sindacali «erano assai preoccupate di attuare un tale sistema, che avrebbe potuto determinare malcontenti non contenibili. Fu allora che si pensò di istituire gli assegni familiari» (CNEL 1963a, p. 300).

Passando a esaminare le specifiche previsioni che emergono dal contratto del 1934, è evidente come la prima attuazione degli assegni familiari abbia un carattere provvisorio e sperimentale. Gli assegni vengono stabiliti in misura unica (4 lire settimanali per ciascun figlio che abbia meno di 14 anni), ma il beneficio è limitato in un primo tempo alle sole famiglie con almeno due figli; il sistema contributivo prevede anche la partecipazione dei lavoratori (1% paritetico), e introduce un onere differenziato a seconda degli orari, assoggettando a un contributo del 10% i salari

te il quale fu costituita una cassa interaziendale per l'erogazione di integrazioni salariali agli operai con figli a carico» (INCA 1975, p. 123).

corrisposti per le ore tra le 40 e le 48. Particolari settori restano infatti esclusi dalla riduzione di orario (per esempio il comparto siderurgico e i ferrotrovanvieri), così come per particolari esigenze produttive le aziende possono mantenere orari più lunghi.

Attraverso il maggior peso contributivo si voleva incentivare l'applicazione degli orari ridotti, ma si attuava anche un sistema tecnicamente contraddittorio e insostenibile, nel senso che quanto più aumentava l'entità delle prestazioni da erogare, per effetto di una maggiore applicazione delle 40 ore, tanto più si riduceva il gettito contributivo (CNEL 1963a, p. 301). Questa prima regolamentazione determinava una serie di contraddizioni anche dal punto di vista degli esiti, in quanto poteva accadere che operai privi degli assegni, avendo ad esempio un orario di 42 ore, in effetti percepissero (specie avendo numerosi figli) meno di quanto avrebbero guadagnato con un salario ridotto a 40 ore, ma con l'integrazione di 4 lire la settimana per ogni figlio a carico (Cherubini 1977, p. 314).

Le prime modifiche al nuovo istituto vengono apportate l'anno successivo, con il contratto collettivo del 23 giugno 1935, con il quale gli assegni familiari vengono estesi anche alle famiglie con un solo figlio a carico e viene ulteriormente aumentato del 5% il contributo dei datori di lavoro per le ore tra le 40 e le 48. Fin da questa fase si delinea comunque un movimento per lo «sganciamento» degli assegni familiari dal regime degli orari di lavoro e si fa strada l'ipotesi di disciplinare la materia con un provvedimento legislativo in modo da superare le complicazioni di ordine pratico e giuridico cui dava luogo il contratto di lavoro. A ciò provvede il r.d.l. 21 agosto 1936, n. 1632, che estende gli assegni familiari a tutti gli operai capifamiglia, indipendentemente dalle ore compiute, e aumenta al 2,50% il contributo dei datori di lavoro, senza alcuna differenziazione rispetto all'orario di lavoro effettuato; in questa sede – e a differenza dall'orientamento nettamente prevalente in materia previdenziale – si introduce anche un contributo a carico dello Stato, nella misura di 0,50 lire per ciascun assegno liquidato.

La partecipazione finanziaria diretta dello Stato è un segnale ben preciso dell'avvenuta incorporazione di questo tipo di intervento nell'architettura complessiva del sistema di protezione sociale fascista e della sua piena legittimazione nella dottrina sociale del regime. Il *timing* relativo alla prima introduzione di questo strumento, per certi versi fortuita, è infatti particolarmente fa-

vorevole a un suo rapidissimo potenziamento⁴⁹. La letteratura giuridica e sociale si impossessa rapidamente del nuovo istituto, conferendogli caratteristiche e finalità che, anche se intraviste, erano certo rimaste inesprese da parte dei suoi primi ideatori. Si discute se l'assegno familiare abbia natura di carattere previdenziale ovvero assistenziale, o non sia altro che un elemento del salario⁵⁰; in ogni caso la traiettoria relativa a questo settore di *policy* si interseca con un passaggio decisivo della politica demografica promossa dal regime, che appunto in questa fase subisce un'accelerazione in relazione alle ambizioni dell'espansionismo coloniale. La tematica degli assegni familiari viene così prontamente sussunta nel più ampio e variegato insieme degli interventi pronatalisti (Saraceno 1998).

Tutto questo non comporta comunque una definitiva uscita della questione dall'ambito della contrattazione collettiva: a fianco della regolamentazione di natura legislativa, cui provvede il r.d.l. 1632/1936, con riferimento al settore industriale, continua un processo di sviluppo degli assegni familiari per via contrattuale. Gli assegni sono estesi ai lavoratori del commercio, con il contratto collettivo del 21 dicembre 1936; ai lavoratori del credito, delle assicurazioni e dei servizi tributari appaltati, con il contratto collettivo del 20 gennaio 1937. Per ciascuna categoria viene istituita una gestione autonoma all'interno dell'INFPS, in sintonia con la frammentazione e differenziazione che contraddistingue l'impostazione del regime in ambito sia contrattuale che previdenziale.

Una prima sistematizzazione della materia si ha con il r.d.l. 17 giugno 1937, n. 1048. I benefici sono estesi agli impiegati con reddito mensile fino a 2.000 lire. Sono inclusi (con il r.d.l. 1239 immediatamente successivo) anche i lavoratori dipendenti del settore agricolo, mentre restano esclusi i coloni e i mezzadri. Il decreto identifica tre classi di beneficiari in relazione al numero dei figli; in sintonia con le finalità espansive della politica demografica, l'assegno che spetta a ciascun figlio è di importo progressivamente crescente (vedi tabella 2.9).

⁴⁹ Per un approfondimento teorico sulla rilevanza del concetto di *timing* si veda Pierson (2000a).

⁵⁰ Si veda per esempio Arena (1937).

Tabella 2.9. *Assegni familiari: quote settimanali spettanti per ciascun figlio, per ampiezza della famiglia e categoria di appartenenza, in base al r.d.l. 17 giugno 1937, n. 1048 (dati in lire)*

	Operai industria	Impiegati industria	Salariati agricoltura	Impiegati agricoltura
1° fascia (1 figlio)	3,60	4,80	2,40	4,80
2° fascia (2-3 figli)	4,80	6	3,60	6
3° fascia (4 o più figli)	6	7,20	4,80	7,20

Fonte: r.d.l. 1048/1937, G.U., 13 luglio 1937, n. 160, p. 2594.

Come si può facilmente rilevare, la normativa prevede una netta differenziazione di trattamento tra operai e impiegati, che si riflette non solo negli importi della prestazione, ma anche nel limite di età, fissato per i figli degli impiegati a 18 anni e a 14 per i figli degli operai (innalzato solo in caso di inabilità a 16). Da notare è in particolare la corresponsione del beneficio, fino a un massimo di tre mesi, anche in caso d'infortunio sul lavoro o malattia professionale, e in caso di malattia. Il decreto conferma inoltre il contributo a carico dello Stato per ogni assegno liquidato, aumentandone leggermente l'importo.

Il quadro normativo appare comunque in continua evoluzione. Le vicende belliche imprimono – anche se indirettamente – una nuova spinta espansiva all'intera materia. All'inizio delle operazioni di guerra sullo scenario internazionale, il regime dispone il blocco dei prezzi e dei salari; ciò nonostante i prezzi continuano a salire, ripercuotendosi pesantemente sulle condizioni di vita degli operai. È in questo contesto e per aumentare i salari, senza infrangere il divieto di legge, che nel contratto collettivo del 1939 si prevede un aumento degli assegni familiari e soprattutto una loro estensione alla moglie e ai genitori a carico, il che consente di allargare il bacino dei beneficiari anche ai lavoratori senza figli ed eventualmente non coniugati, ma con ascendenti a carico (CNEL 1963a, p. 304). Lo stesso contratto prevede anche l'eliminazione del contributo dell'1% ancora vigente a carico dei lavoratori e l'innalzamento della quota a carico dei datori di lavoro, che a questo punto arriva all'8% della retribuzione lorda! Ancora una volta gli assegni familiari rappresentano una valvola

di sfogo rispetto a problemi di ben più ampia portata, che il regime non è in grado di affrontare altrimenti.

Su questa stessa scia si inserisce il r.d.l. 6 agosto 1940, n. 1278, che rappresenta il punto di arrivo di tutta la fase fin qui esaminata e che riconduce a unità le molteplici iniziative che si sono accavallate in questo campo, sia per via legislativa che contrattuale. Il decreto istituisce la Cassa unica assegni familiari, in cui confluiscono tutti gli schemi assicurativi vigenti per i lavoratori dipendenti. Più precisamente vengono accorpate le gestioni relative ai lavoratori dipendenti dalle aziende inquadrare nelle Confederazioni fasciste degli industriali, degli agricoltori, dei commercianti, del credito e della assicurazione, e dei professionisti e artisti.

A prima vista non è facile districarsi tra le diverse disposizioni, in quanto l'importo base degli assegni è settimanale per gli operai, giornaliero per il settore agricolo e mensile per il settore del commercio e delle assicurazioni; in realtà, riportando tutti i valori su base giornaliera come abbiamo fatto nella tabella 2.10 (*infra*), emerge un quadro relativamente coerente e lineare, che vede l'attribuzione di importi via via crescenti passando dai salariati agricoli, agli operai per arrivare infine agli impiegati, che godono di un trattamento privilegiato e omogeneo in tutti i settori occupazionali. Dalla tabella sono esclusi gli assegni per il settore bancario e delle assicurazioni. All'interno di questa categoria si trovano infatti importi fortemente differenziati, che avrebbero inutilmente complicato la lettura degli altri dati; merita comunque richiamare la posizione di assoluto privilegio riservata ai dipendenti delle tre banche di rilevanza nazionale, che ripropone l'atteggiamento di riguardo tenuto dal regime nei confronti ad esempio dei giornalisti o dei magistrati.

Di estremo interesse appaiono le disposizioni di carattere finanziario, che sanciscono per via legislativa il «dirottamento» dei contributi raccolti, sia verso categorie di lavoratori diverse rispetto a quelle per cui sono stati raccolti, sia a favore di interventi del tutto estranei al sostegno dei carichi familiari; si inaugura cioè con lo stesso atto istitutivo della Cassa unica quella che nel dopoguerra, e soprattutto dagli anni Sessanta-Settanta, diverrà una prassi sistematica di «saccheggio» della gestione assegni familiari. Una prassi che sarà orientata, come noto, a ridurre il disavanzo delle gestioni deficitarie all'interno dell'INPS e quindi

Tabella 2.10. *Importi giornalieri (in lire) degli assegni familiari per i figli (in base all'ampiezza della famiglia), per la moglie e per i genitori, a seconda della categoria occupazionale per i lavoratori dipendenti dalle aziende afferenti alle Confederazioni fasciste degli industriali, degli agricoltori, dei commercianti, dei professionisti e artisti; legge 6 agosto 1940, n. 1278*

Categorie	Per ciascun figlio				
	Famiglie con 1 figlio	Famiglie con 2-3 figli	Famiglie con 4 o più figli	Per la moglie	Per ciascuno dei genitori
Salariati compartecipanti avventizi agricoltura	0,45	0,70	0,90	1,10*	0,60*
Operai industria commercio professioni, arti	0,70	1,00	1,30	1,20	0,70
Impiegati agricoltura industria commercio professioni, arti	1,10	1,45	1,75	1,70**	1,10**

* L'assegno è sospeso fino ad apposito decreto ministeriale.

** Nel settore del commercio gli importi sono leggermente inferiori.

Fonte: elaborazione dell'autore sulla base delle tabelle A, B, C ed E allegate alla legge 6 agosto 1940, n. 1278, G.U., 20 settembre 1940, n. 221, pp. 3486-3487.

in primis a vantaggio delle gestioni pensionistiche. Soprattutto in considerazione delle pesanti distorsioni che per decenni caratterizzeranno l'uso delle risorse raccolte attraverso l'assicurazione obbligatoria per gli assegni familiari, è utile gettare luce sulla matrice originaria del fenomeno.

Occorre premettere che la legge istitutiva della Cassa unica assegni familiari prevede il mantenimento di contabilità separate per ciascuna delle cinque categorie professionali la cui tutela confluisce nella Cassa. Tale contabilizzazione è finalizzata in primo luogo a registrare per ciascuna categoria la differenza tra contributi e prestazioni, cui occorre aggiungere una quota di compartecipazione alle spese generali dell'INPS e dell'Ispettorato di vigilanza. Fin qui nessun problema; ma cosa avviene a questo punto dell'eventuale avanzo? La destinazione più ovvia è quella di un Fondo di riserva «per far fronte a eventuali passività della gestione negli esercizi futuri»: e in effetti il provvedimento si muove in questa direzione, ma anziché delineare in via automatica questo sbocco, esso attribuisce al ministro per le Corporazio-

ni la facoltà di decidere in che misura ciascuna categoria debba contribuire a tale Fondo. A questa prima decisione di carattere discrezionale fa seguito la previsione di un obbligo di compensazione inter-categoriale all'interno della Cassa. Come recita l'art. 9, «per le categorie professionali per le quali risulti una differenza passiva sono prelevate le differenze occorrenti a copertura di essa dalle differenze attive risultanti per le altre categorie».

In questa disposizione troviamo *in nuce* un ben preciso esempio di quella solidarietà «a senso unico», che negli anni successivi leggerà sempre più tra di loro le categorie costrette a vivere sotto il tetto dell'INPS, esonerando ed esentando le categorie cui si consentirà di mantenere in vita propri enti assicurativi autonomi. Ma la storia non finisce qui; gli orizzonti si allargano, proprio una volta soddisfatte le esigenze interne di compensazione. La legge 1278 precisa infatti all'art. 10 che le disponibilità eccedenti vadano investite negli enti preposti alla formazione professionale, identificando nominativamente quelli istituiti nell'ambito dell'industria e del commercio⁵¹. Solo le ulteriori rimanenze potranno andare a favore di iniziative più direttamente connesse alle finalità istituzionali della cassa e cioè «a tutela dell'istituto familiare».

Le disposizioni transitorie prevedono un ennesimo drenaggio connesso alla chiusura delle gestioni in vigore in base alla normativa del 1936-37 e al loro passaggio alla Cassa unica. Gli avanzi disponibili, decurtati di un 10% assegnato al Fondo di riserva, sono destinati a finanziare interventi già previsti dai contratti collettivi di settore, ma evidentemente non attuati. Più precisamente, nel settore industriale si stabilisce il finanziamento degli assegni per congedi matrimoniali previsti dal contratto collettivo 5 luglio 1938, con riferimento al periodo 1° gennaio 1939-30 aprile 1940. Come si può ben vedere si tratta di un periodo precedente all'entrata in vigore della legge stessa ed è, peraltro, solo in questa occasione che si stabilisce l'importo dei suddetti assegni e si precisa che essi dovranno essere anticipati dai datori di lavoro. Sulla

⁵¹ La legge fa riferimento all'Istituto nazionale fascista per l'addestramento e perfezionamento dei lavoratori dell'industria, costituito con contratto collettivo il 25 ottobre 1938, e all'Ente nazionale fascista per l'addestramento al lavoro commerciale, riconosciuto con r.d. 4 giugno 1938, n. 936.

stessa lunghezza d'onda, per il settore del commercio si prevede la destinazione dell'avanzo relativo alla precedente gestione per il pagamento dei premi di natalità previsti dal contratto collettivo del 24 dicembre 1938.

3. *Le indennità di fine rapporto: schemi ibridi*

Accanto alle assicurazioni obbligatorie pubbliche il panorama previdenziale italiano rivela fin dalle origini la presenza di istituti tanto peculiari in ottica comparata, quanto «ibridi» rispetto alle funzioni svolte. Si tratta di quelle indennità di fine rapporto previste sia per i dipendenti privati che per i dipendenti pubblici, che interagiscono con il sistema pensionistico-previdenziale orientando anche (sia oggi che in passato) le decisioni dei *policy makers* in riferimento a quest'ultimo.

Nella prospettiva di questo volume, l'interazione dinamica e la parziale sovrapposizione di funzioni tra questi schemi e le assicurazioni obbligatorie per vecchiaia e disoccupazione richiedono un approfondimento dell'analisi volto a delineare in maniera esaustiva gli strumenti di tutela contro questi due rischi sociali nel sistema italiano di protezione sociale.

3.1. *La peculiarità italiana: alle origini del TFR*

Tanto le caratteristiche quanto la denominazione dell'odierno Trattamento di fine rapporto (TFR) sono piuttosto recenti, risalendo ai primi anni Ottanta⁵², mentre le origini dell'istituto si rintracciano agli inizi del XX secolo. Il TFR e gli istituti analoghi che lo precedettero condividono alcuni tratti fondamentali: a) consistono in prestazioni in denaro erogate dal datore di lavoro al lavoratore al termine della relazione contrattuale; b) a differenza di altri istituti della previdenza sociale, questi schemi possono definirsi «ibridi» in quanto svolgono diverse funzioni. Infatti, pur con accentuazioni differenti anche in relazione al mutato contesto sto-

⁵² La legge 297/1982 regola il Trattamento di fine rapporto nella forma che vige tuttora.

rico, il TFR e gli schemi che l'hanno preceduto si sono sempre situati a cavallo tra le forme di tutela della disoccupazione e gli strumenti di protezione della vecchiaia. Vediamo perciò meglio questi aspetti percorrendo la parabola evolutiva dei trattamenti di fine rapporto dalle origini alla Seconda guerra mondiale. Preliminarmente va messo però in evidenza che questi schemi sono estremamente diffusi nei vari Paesi (Holzmann 2005; Konan, Schuh, Weber 2005; Cardinale, Orszag 2005; Jaramillo, Saavedra 2005): ciò che li caratterizza nell'esperienza italiana è la natura *obbligatoria*, regolata da specifiche disposizioni legislative, degli stessi.

L'attuale Trattamento di fine rapporto trova le sue radici nell'epoca precedente l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria e, nella veste d'*indennità di licenziamento*, è rinvenibile in alcune sentenze della magistratura relative a controversie tra lavoratori e datori di lavoro nonché in taluni regolamenti di fabbrica dell'inizio del Novecento (Santoro-Passarelli 1984). La prestazione consisteva nell'erogazione di una somma di denaro nel caso in cui il lavoratore fosse costretto ad abbandonare l'azienda a seguito di un licenziamento non determinato da sua colpa.

L'evoluzione successiva dell'indennità di licenziamento mette in luce alcuni aspetti interessanti. In primo luogo, l'indennità cambia denominazione trasformandosi da indennità di licenziamento in *indennità d'anzianità*; in seconda istanza, con la variazione della denominazione si modificano anche le funzioni svolte, specie in relazione alle trasformazioni del contesto e con particolare riferimento all'evoluzione del mercato del lavoro e della sfera del welfare. Infine va messo in luce come il vettore del cambiamento sia stato duplice, da un lato le disposizioni legislative, dall'altro le norme definite dalla contrattazione collettiva.

Nei paragrafi che seguono si metteranno in evidenza le trasformazioni dell'indennità focalizzando l'attenzione sulle principali dimensioni che caratterizzano qualsiasi schema di protezione sociale: a) i beneficiari; b) le condizioni di eleggibilità, cui si connettono le funzioni espletate dallo strumento; c) il sistema di calcolo delle prestazioni. Inoltre, in virtù della fondamentale funzione di garanzia del potere pubblico nei confronti delle prestazioni sociali si richiamerà l'attenzione sull'eventuale presenza di disposizioni che garantiscano, appunto, i trattamenti anche a fronte di condizioni sfavorevoli o imprevedibili.

3.1.1. *L'indennità di licenziamento: origini ed evoluzioni nel periodo fascista.* Nella fase che va dal primo intervento normativo (1919) al 1941 si assiste all'alternarsi di provvedimenti legislativi e disposizioni previste dai contratti collettivi di lavoro. La «dialettica» tra queste due forme di regolazione determina un percorso evolutivo dell'indennità di licenziamento che conduce non soltanto al cambiamento di denominazione – con il Codice civile del 1942 – ma anche all'estensione della copertura (in termini di beneficiari) e ai primi miglioramenti nell'importo della prestazione.

La prima statuizione legislativa risale, come accennato, allo stesso anno dell'introduzione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria, quando il decreto sul rapporto d'impiego privato (d.lgt. 112/1919) regola anche l'indennità di licenziamento.

Per la verità, già nel 1912 vi era stato un tentativo di regolazione, con la presentazione di un disegno di legge in Parlamento, nel corso del quale erano andati già delineandosi alcuni tratti essenziali dello schema in questione. In particolare, la relazione dell'onorevole Orlando aveva posto l'accento sulla duplice funzione dell'indennità di licenziamento che, da un lato, doveva considerarsi come «salario differito» – cioè come una parte della retribuzione non erogata immediatamente al lavoratore, ma trattenuta dall'impresa fino alla risoluzione del contratto di lavoro –, dall'altro doveva svolgere una funzione di tipo previdenziale. Come si vedrà, tali caratteristiche si sono mantenute nel percorso evolutivo dell'indennità, anche se la proposta legislativa in oggetto non ebbe alcun seguito⁵³.

Nel 1919, invece, la disciplina dell'indennità di licenziamento viene approvata, prevedendo una prestazione da corrispondersi al lavoratore al termine del rapporto di lavoro. L'indennità di licenziamento non è però prevista per tutti i dipendenti privati, bensì solo per gli impiegati: gli operai rimangono esclusi dal provvedimento. Il punto è rilevante perché la presenza dell'indennità di licenziamento per i primi sembra aver giocato un ruolo nell'esclusione degli impiegati con retribuzione superiore alle 350 lire mensili tanto dall'assicurazione obbligatoria

⁵³ Per una ricostruzione approfondita si veda Santoro-Passarelli (1984).

per la vecchiaia (e l'invalidità) quanto da quella contro la disoccupazione.

Le condizioni di eleggibilità restringono ulteriormente il campo di applicazione della norma. Si stabilisce infatti che l'indennità sia corrisposta solo in caso di licenziamento – escludendo perciò l'erogazione in caso di dimissioni del lavoratore – e soltanto nel caso in cui l'interruzione del rapporto di lavoro non sia determinata dalla colpa del lavoratore. Inoltre, la portata dell'intervento è ridotta dalla previsione che abbiano diritto alla prestazione soltanto quegli impiegati che raggiungono il massimo periodo di preavviso nel caso di licenziamento. Tale specificazione delinea un altro elemento caratteristico dell'istituto collegando il diritto di percepire l'indennità all'anzianità di servizio, cui è connesso il conseguimento del massimo preavviso. L'anzianità di servizio viene inoltre tenuta in considerazione nella definizione del metodo di calcolo delle prestazioni: si stabilisce infatti che l'importo dell'indennità di licenziamento corrisponda al prodotto tra la metà della retribuzione mensile e gli anni di servizio prestati. Infine viene introdotto un importo massimo pari a un anno di retribuzione. In questa prima fase non si prevede la costituzione di un Fondo che garantisca l'effettiva corresponsione della prestazione in caso di eventi quali il fallimento o l'insolvenza da parte dell'impresa; sul piano normativo tale assenza di garanzia si manterrà fino al 1942⁵⁴.

Qualche anno dopo, con il r.d.l. 1825/1924, vengono introdotte le prime (limitate) modifiche in senso espansivo. Per quanto riguarda i beneficiari si sancisce la possibilità che anche i dipendenti pubblici percepiscano l'indennità di licenziamento laddove il contratto collettivo non preveda già tale trattamento. Sul versante delle condizioni d'accesso viene eliminata la disposizione che subordina l'erogazione della prestazione al raggiungimento del massimo preavviso: l'indennità deve essere corrisposta a tutti gli impiegati licenziati non per colpa. L'anzianità di servizio continua invece a giocare un ruolo nel calcolo dell'importo della prestazione, che non subisce modifiche di ri-

⁵⁴ Nella sostanza tale mancanza perdurerà fino alla legge di riforma del 1982.

lievo se si eccettua l'abolizione del tetto massimo pari a un anno di retribuzione.

Dopo i primi due interventi da parte del legislatore, nel periodo fascista le sorti dell'indennità di licenziamento sono di fatto affidate alla contrattazione collettiva corporativa. La principale novità introdotta dai contratti collettivi consiste nell'estensione categoriale, poiché in molti casi si prevede la corresponsione dell'indennità anche agli operai e non più soltanto agli impiegati. Circa l'importo delle prestazioni l'evoluzione è invece meno lineare: se da un lato la contrattazione collettiva apporta alcune modifiche in senso espansivo al sistema di calcolo, dall'altro viene reintrodotta – con la legge 401/1934 – un massimale pari a 60.000 lire annue (Santoro-Passarelli 1984). Infine l'estensione dell'istituto oltre i limiti dettati dalle disposizioni legislative riguarda in alcuni casi anche le condizioni d'accesso, rendendo possibile l'erogazione della prestazione in caso di dimissioni del lavoratore. Inizia in questo modo a indebolirsi il nesso tra l'indennità e il licenziamento, che condurrà nel decennio successivo al cambiamento di denominazione dell'istituto.

3.1.2. *L'indennità di anzianità nella formulazione del Codice civile del 1942.* Dall'adozione del Codice civile (1942) a circa la metà degli anni Settanta si assiste a un irrobustimento dell'istituto del Trattamento di fine rapporto in senso lato, con importanti mutamenti in capo ai beneficiari della prestazione, e soprattutto rispetto alle condizioni d'accesso e all'importo della stessa. In questa sezione ci soffermeremo soltanto sulle innovazioni introdotte dal Codice civile, rimandando al capitolo 5 per l'illustrazione e l'approfondimento degli sviluppi successivi.

Il testo elaborato, ancora in periodo fascista, nel 1942 di fatto recepisce le innovazioni introdotte nei contratti collettivi corporativi stipulati durante il quindicennio precedente per quanto concerne beneficiari e regole di eleggibilità, istituendo inoltre un criterio generale per calcolare le prestazioni.

In primo luogo, l'art. 2120 del Codice registra – nel solco dei contratti collettivi di lavoro – la svolta terminologica dell'istituto, che perde la denominazione d'indennità di licenziamento per assumere quella d'*indennità d'anzianità*. Allo stesso modo il testo sancisce che beneficiari della prestazione sono *tutti i lavora-*

tori dipendenti privati – senza più distinzione tra impiegati e operai – assunti con un contratto a tempo indeterminato. E tuttavia i legislatori si spingono oltre, includendo anche i lavoratori domestici tra le categorie destinatarie della prestazione.

Sul fronte delle condizioni d'accesso il Codice fa invece un passo indietro rispetto ad alcune statuizioni dei contratti collettivi, confermando che l'indennità d'anzianità debba corrispondersi in caso di licenziamento non per colpa del lavoratore. L'unica novità è rappresentata dal riconoscimento esplicito della possibilità per le parti sociali di estendere – al momento del rinnovo dei contratti di lavoro – il trattamento al caso di dimissioni volontarie del lavoratore.

Un tentativo di armonizzazione delle diverse regolazioni esistenti riguarda invece l'individuazione di un principio generale per il calcolo dell'indennità: in base all'art. 2120 questa deve infatti essere calcolata sulla base dell'ultima retribuzione e risultare proporzionale agli anni di servizio prestati. Peraltro il prosieguo dell'articolo lascia alla contrattazione collettiva la facoltà di adottare modalità anche significativamente differenti per il calcolo dell'importo della prestazione.

Infine, sempre nel 1942, un secondo intervento normativo introduce quella che avrebbe potuto essere, se effettivamente attuata, una sostanziale novità nella regolamentazione dell'indennità d'anzianità. Il r.d.l. 5/1942⁵⁵ istituisce infatti un Fondo per l'indennità agli impiegati, che avrebbe dovuto svolgere una duplice funzione: da un lato, accogliere gli accantonamenti delle imprese per l'indennità di anzianità dei dipendenti⁵⁶, dall'altro garantire le prestazioni ai beneficiari nei casi di fallimento o insolvenza da parte del datore di lavoro. Le disposizioni della legge non verranno però implementate⁵⁷.

⁵⁵ Convertito con la successiva legge 1251/1942.

⁵⁶ Tali accantonamenti avrebbero dovuto essere gestiti con il sistema a capitalizzazione e investiti in «titoli di Stato o in conti correnti fruttiferi presso il Tesoro dello Stato» (d.l. 5/1942) per un valore almeno pari all'80% dell'ammontare complessivo del Fondo.

⁵⁷ Il Fondo verrà poi definitivamente soppresso con la legge di riforma del 1982.

3.2. L'indennità di buonuscita per i dipendenti pubblici

In analogia con quanto previsto per i lavoratori subordinati del settore privato, nel corso del XX secolo anche per i dipendenti pubblici sono stati introdotti – e si sono poi evoluti – alcuni schemi per l'erogazione di una prestazione monetaria al momento della risoluzione del contratto di lavoro. Vediamo brevemente quali sono stati i passaggi fondamentali.

All'inizio del Novecento questa forma di tutela non sussisteva per i dipendenti pubblici mentre, come abbiamo visto, nel settore privato i lavoratori dipendenti con maggiore anzianità di servizio erano già protetti da alcune disposizioni dei regolamenti aziendali e dalle decisioni dei probiviri nei casi di licenziamento senza colpa. Tale differenza trovava la sua ragione nella maggiore stabilità del rapporto d'impiego nel comparto pubblico rispetto al settore privato, e nel fatto che i dipendenti pubblici potevano fare affidamento sulla tutela pensionistica obbligatoria ben prima dell'introduzione dell'assicurazione di vecchiaia per i dipendenti privati nel 1919 (Garilli 1979). Le origini dell'indennità di anzianità per i dipendenti dello Stato – denominata «indennità di buonuscita»⁵⁸ – si rintracciano perciò nel r.d.l. 2480/1923 che prevede per gli iscritti all'Opera di previdenza per il personale civile e militare dello Stato⁵⁹ la corresponsione di una somma di denaro al momento del definitivo abbandono dell'attività lavorativa. Pertanto, a differenza dell'indennità di anzianità per i dipendenti privati, nel settore pubblico l'indennità di buonuscita è fin dalle origini collegata con la definitiva cessazione dell'attività lavorativa e il diritto a percepire la pensione⁶⁰. La funzione previdenziale è dunque preminente e, più precisamente, l'indennità ha un obiettivo limitato e temporaneo che consiste nel tutelare il lavoratore nel periodo di «carezza» tra il termine dell'atti-

⁵⁸ Per i dipendenti occupati presso le amministrazioni locali e le istituzioni sanitarie è prevista un'altra (anche se simile) prestazione: l'*indennità premio di fine servizio*, istituita dalla legge 733/1930. Sia questa, sia l'indennità di buonuscita vengono genericamente denominate trattamenti di fine servizio (TFS).

⁵⁹ Istituita nel 1918, confluirà nell'ENPAS nel 1942.

⁶⁰ Condizione ulteriore è il completamento di un periodo minimo di contribuzione.

vità lavorativa e il godimento della pensione. Anche per questo motivo l'importo dell'indennità è inizialmente modesto, essendo pari a tanti decimi dell'ultimo stipendio mensile quanti sono gli anni di servizio prestati, entro un tetto massimo di quattro mensilità, ovvero di 5.000 lire (Garilli 1979).

Come per i dipendenti privati, i decenni successivi registrano l'aumento della generosità della prestazione, che avviene soprattutto con il passaggio al calcolo dell'indennità sulla base dell'ultima retribuzione: alla metà degli anni Settanta il trattamento per i dipendenti dello Stato è commisurato all'80% dell'ultima retribuzione moltiplicato per gli anni di servizio. Poco più tardi, tuttavia, l'azione armonizzatrice dei decisori politici sulle regole diversificate per l'indennità di anzianità nel settore privato (cfr., *infra*, capitolo 5) si traduce in un intervento restrittivo anche sull'indennità di buonuscita. La legge 91/1977, infatti, non sterilizza solo gli aumenti di contingenza per l'indennità di anzianità dei dipendenti privati, ma anche il meccanismo d'indicizzazione (l'indennità integrativa speciale) previsto nel calcolo dell'indennità di buonuscita.

Pur con questo provvedimento restrittivo, all'inizio degli anni Ottanta l'indennità di buonuscita – nata come prestazione d'importo modesto e meno generosa rispetto all'indennità di licenziamento del settore privato – rimane una prestazione più favorevole rispetto al TFR che, come si vedrà, dopo la riforma del 1982 è calcolato sull'intera carriera lavorativa e non solo sull'ultima retribuzione.

3.
RICOSTRUZIONE POSTBELLICA
E DECOLLO DELLE PENSIONI.
GLI ANNI CINQUANTA

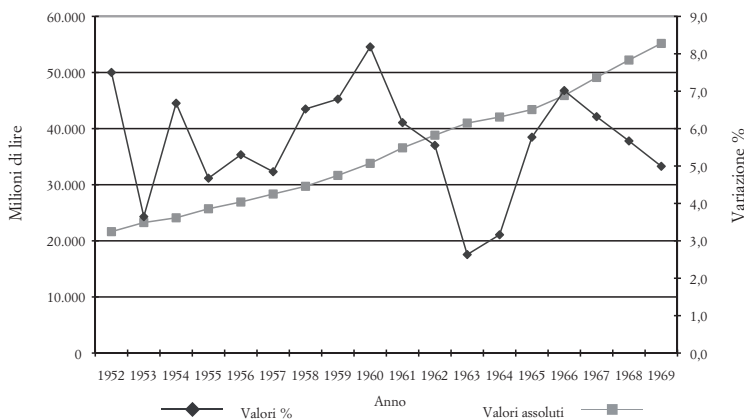
1. *Introduzione*

Il periodo che va all'incirca dalla caduta del regime fascista alla fine degli anni Cinquanta sarà determinante nell'orientare la successiva grande espansione della protezione sociale in Italia. Peraltro, la fase considerata è tutt'altro che omogenea, sia da un punto di vista economico che politico, e può perciò essere suddivisa in tre diversi periodi.

Sul piano economico, una prima fase tra il 1944 e il 1949-50 è caratterizzata dalle necessità della ricostruzione nazionale e i numerosi Governi che si succedono devono affrontare in via prioritaria le questioni connesse al recupero della capacità produttiva del Paese, nonché adottare provvedimenti d'emergenza per far fronte alle drammatiche conseguenze della guerra: tra queste la miseria diffusa, l'elevata disoccupazione, la perdita del potere d'acquisto dei salari e soprattutto, nella prospettiva di questo volume, l'erosione del valore delle prestazioni sociali.

In una congiuntura caratterizzata da alti tassi d'inflazione, elevato debito pubblico e un sistema produttivo gravemente compromesso, la politica economica dei Governi – di unità nazionale prima, a guida democristiana poi – si orienta verso una linea di rigore finalizzata al risanamento della finanza pubblica e alla riduzione dell'inflazione, nel quadro del sistema di aiuti americani e delle indicazioni contenute nell'*Economic Recovery*

Figura 3.1. *Andamento del Prodotto Interno Lordo a prezzi costanti e variazione percentuale annua, 1952-70*



Fonte: elaborazione da Ferrera (1984).

Program (ERP)⁶¹. Sul finire del decennio, tuttavia, mantenendosi le coordinate macroeconomiche di fondo, muta almeno in parte la politica economica dei Governi presieduti dal leader della DC De Gasperi: alla linea del rigore finanziario va accostandosi una politica moderatamente espansiva, volta a stimolare la produzione attraverso investimenti pubblici e soprattutto l'utilizzo in senso produttivistico degli aiuti previsti dal Piano Marshall (Balboni 2004; Gualtieri 2004). Inizia così la seconda fase (1950-57), nella quale vengono poste le basi per il successivo sviluppo economico del Paese attraverso un intervento diretto alla sua modernizzazione, con particolare attenzione alle aree più depresse, come il Mezzogiorno.

Gli ultimi due anni del periodo considerato (1958-60) rientrano invece a tutti gli effetti nella fase del boom economico (si veda la figura 3.1), che durerà – con tassi di crescita del PIL tra il 5,6% e l'8,2% – fino alla «stretta» del 1963-64.

⁶¹ Meglio noto come Piano Marshall, è il programma di aiuti finanziari statunitensi per sostenere il rilancio dell'economia europea al termine del conflitto bellico. Il programma ebbe durata triennale, dal 1948 al 1951.

Tabella 3.1. *Composizione del reddito nazionale per settori produttivi*

	Agricoltura	Industria	Servizi
1936	47,0	27,3	23,2
1951	40,0	30,4	24,3
1961	28,2	39,4	29,5

Fonte: elaborazione da Flora (1983-87).

La modernizzazione del Paese nel corso di queste ultime due fasi può essere apprezzata anche osservando la composizione del reddito nazionale per settori produttivi. La tabella 3.1 mette in evidenza come l'economia italiana, nel 1951 ancora prevalentemente agricola, nell'arco di un decennio si trasformi in un'economia fondata principalmente sull'industria – cui va attribuito quasi il 40% del PIL nel 1961 – con il settore dei servizi anch'esso in rapida espansione e che nel 1961 contribuisce al reddito complessivo per oltre il 29% rispetto al 24,3% di dieci anni prima.

Tre periodi ben distinti possono essere identificati anche nella sfera politica. I primi due sono accomunati dalla transizione democratica e dal successivo consolidamento del nuovo regime, distinguendosi invece per la ricerca di equilibri politici differenti e mai sperimentati in precedenza. Tra la caduta del fascismo e il maggio 1947 (prima fase) la scena politica è infatti caratterizzata dai (nove) Governi di unità nazionale, cui prendono parte tutte le forze antifasciste, e dalla convivenza tra i partiti di massa che domineranno la storia della Prima Repubblica (DC, PCI, PSI) con formazioni d'ispirazione risorgimentale (Partito d'azione) e altre che scompariranno di lì a poco (Partito cristiano sociale, Partito del lavoro, Partito dell'uomo qualunque). Il riflesso nell'arena politica domestica della strutturazione, e della successiva radicalizzazione, della contrapposizione tra il «blocco liberaldemocratico-occidentale» e il «blocco comunista-orientale» nell'arena internazionale porta però alla conclusione, nel maggio 1947, dell'esperienza dei Governi di unità nazionale.

La fase che segue (1947-53) è dominata dall'acuirsi dello scontro tra la Democrazia cristiana – «garante» del siste-

ma democratico assieme ai suoi principali alleati (PSDI, PRI, PLI) – da un lato, e i Partiti comunista e socialista dall'altro – riuniti nel «Fronte Popolare» alle elezioni del 1948. Fino al 1953 la dinamica politica si dispiega attorno a tale contrapposizione, con la DC che guida (quattro) Governi di coalizione allo scopo non soltanto di disporre di un'ampia maggioranza parlamentare, ma anche di avviare il consolidamento del nuovo sistema democratico tramite l'allargamento della base di sostegno del Governo e del regime. Verso la fine del 1951 il sostegno per i partiti di Governo inizia però a indebolirsi. In due successive tornate di elezioni amministrative si manifestano la perdita di voti della DC, la tenuta delle forze di sinistra e soprattutto la crescita delle destre (monarchici e MSI). Il rischio che la minor «presa» dei partiti di Governo e il contemporaneo aumento della polarizzazione del sistema (tabella 3.2) possano travolgere le regole democratiche del Paese induce la DC – nella sostanziale impossibilità di modificare le relazioni tra le principali istituzioni politiche tramite una revisione della Costituzione (Quagliariello 2004) – a rivedere la legge elettorale. Alle elezioni del 1953 viene infatti introdotto un «premio di maggioranza»⁶² – aspramente criticato da comunisti e socialisti che denunciano la cosiddetta «legge truffa» – che tuttavia non consentirà ai partiti di Governo di disporre di una maggioranza più ampia⁶³. Il fallimento di tale tentativo di stabilizzazione del sistema apre però un nuovo periodo della politica nazionale.

⁶² Con tale meccanismo al partito, o alla coalizione, che ottiene il 50%+1 dei voti viene assegnato un numero di seggi parlamentari proporzionalmente maggiore (in questo caso il 65%)

⁶³ La coalizione di centro ottiene infatti il 49,8% dei voti, appena al di sotto di quel 50% che farebbe scattare il «premio di maggioranza» per i quattro partiti della coalizione.

Tabella 3.2. Risultati delle elezioni politiche in Italia, 1946-58 (valori %)

	1946 Ass. Cost.	1948	1953	1958
DC	35,2	48,5	40,1	42,4
PCI	18,9	31*	22,6	22,7
PSI	20,7	-	12,7	14,2
PSDI	-	7,1	4,5	4,6
PRI	4,4	2,5	1,6	1,4
PLI	6,8	3,8	3,0	3,5
MSI	-	2,0	5,8	4,8
Monarchici	2,8	2,8	6,9	4,9
Uomo Qualunque	5,3	-	-	-
Partito d'azione	1,8	-	-	-
Partito crist.-soc.	0,2	-	-	-
Partito del lavoro	0,2	-	-	-
Altri	3,7	3,0	2,8	1,5

* Fronte popolare: PCI + PSI.

Fonte: Vassallo (1994, pp. 120-121).

La terza fase – tra il 1953 e il 1960 – è caratterizzata dalla prevalenza di «Governi di minoranza» monopartitici DC ovvero a maggioranza tripartitica DC-PSDI-PLI, benché l'esecutivo sia spesso rafforzato dall'appoggio esterno di partiti dell'area moderata (PRI) e soprattutto dell'estrema destra (Partito monarchico e MSI).

Come vedremo, le dinamiche sociali e soprattutto quelle economiche e politiche appena delineate incideranno sensibilmente sullo sviluppo e sugli snodi fondamentali della politica sociale nel periodo considerato.

2. Come ricostruire la protezione sociale in Italia?

Alla fine della Seconda guerra mondiale il sistema di welfare italiano ereditato dal regime fascista ha raggiunto un'estensione

piuttosto ampia e presenta una configurazione occupazionale segnata da elevata frammentazione e disarmonia normativa. Tale sistema è andato infatti strutturandosi in modo incrementale e disordinato, attraverso ripetuti interventi legislativi – volti a tutelare nuovi rischi e/o a includere nuove categorie di beneficiari – spesso poco coerenti e armonici tra loro (Anselmi 1947; CGIL 1977; LCGIL 1949; INPS 1950; CISL 1951). Inoltre le tutele sociali sono rimaste saldamente ancorate alla sfera lavorativa, non essendo prevista alcuna forma di protezione per i cittadini inattivi sprovvisti di mezzi, e la copertura è lungi dall'esser completa anche tra i lavoratori poiché l'ampio settore del lavoro autonomo è ancora di fatto fuori dal sistema.

Su questo sfondo, tra l'immediato dopoguerra e la fine degli anni Cinquanta il sistema di protezione sociale sarà continuamente oggetto di una tensione tra proposte e progetti orientati a una profonda ristrutturazione, razionalizzazione ed estensione dell'edificio previdenziale da un lato⁶⁴, e un *policy making* di tipo incrementale, volto ad apportare modifiche più o meno limitate all'impalcatura istituzionale esistente – se non addirittura caratterizzato da interventi *ad hoc* e di emergenza – dall'altro. Peraltro, si vedrà come anche tale *policy making* incrementale e spesso emergenziale risenta talvolta dei progetti organici di riforma organici, introducendo novità che si riveleranno gravide di conseguenze negli anni immediatamente successivi, tanto sul piano dei principi che reggono il sistema previdenziale quanto per gli effetti economico-finanziari.

Il periodo che va dalla caduta del regime fascista al 1948 è certamente quello in cui la tensione appena delineata si manifesta con più evidenza. Nel quadro dell'emergenza postbellica e della transizione verso un nuovo assetto economico e politico, inizia infatti ad avvertirsi tra gli attori istituzionali, politici e sociali la necessità di rivedere e modernizzare il sistema di protezione sociale. Già il 15 marzo 1944, un anno prima della fine del conflitto sul territorio nazionale, il I Governo Badoglio istituisce una Commissione per «l'esame delle forme di previden-

⁶⁴ Si vedano Anselmi (1947), CGIL (1977), CRPS (1948), nonché le proposte dei partiti in Cabibbo (1944) e *infra* la tabella 3.5.

za ed assicurazioni sociali [...] ai fini di una riforma della legislazione ispirata ad un ordinamento più semplice, più uniforme e che estenda i limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici»⁶⁵. Come si può osservare, i principi accennati poc'anzi sono tutti presenti nel titolo del decreto: stretto legame tra attività lavorativa e tutela (assistenziale)-previdenziale, razionalizzazione del sistema, estensione della copertura. Tuttavia la Commissione non avvierà mai i lavori, e dopo un secondo tentativo nel maggio 1945 che porta a un'unica riunione dei commissari, l'idea viene temporaneamente accantonata, almeno fino alla costituzione di un'altra Commissione nella primavera del 1947, che sarà presieduta da Ludovico D'Aragona (cfr., *infra*, paragrafo 2.2).

Nel frattempo la politica sociale dei Governi di unità nazionale si concentra su obiettivi molto meno ambiziosi rispetto a un piano organico di riforma. Gli sconvolgimenti bellici hanno infatti determinato una situazione di miseria diffusa, resa ancora più grave dagli altissimi tassi d'inflazione: nel 1945 il costo della vita è ben 24 volte superiore a quello del 1939, per poi salire a 27 volte nel 1946 e a 44 volte nel 1947 (INPS 1950). Basterebbero tali cifre a indicare la necessità di un intervento assistenziale da parte dello Stato. Dal nostro angolo di osservazione è però cruciale che l'emergenza sia particolarmente acuta per i beneficiari delle prestazioni sociali, specialmente nei settori dell'invalidità e della vecchiaia. Se infatti tre anni dopo la fine della guerra l'incremento dei salari eguaglierà, in media, l'aumento del costo della vita, in assenza di interventi di emergenza il valore delle prestazioni previdenziali avrebbe continuato a essere eroso dal processo di «polverizzazione» delle riserve dei fondi pensionistici a capitalizzazione causato dall'inflazione. È in questo quadro che, a partire dal 1945, s'impone un *policy making* d'emergenza nel settore della politica sociale volto a garantire un minimo vitale ai beneficiari delle prestazioni di welfare. Nell'ambito di una politica finanziaria rigorosa va così definendosi un utilizzo selettivo delle risorse – e degli aiuti previsti dall'ERP – per contenere le tensioni sociali e combattere la forte disoccupazione, secondo

⁶⁵ R.d. 15 marzo 1944, n. 120.

un modello che assumerà sempre più rilevanza negli anni successivi (Balboni 2004; Guerrieri 2004).

2.1. *L'emergenza nel dopoguerra*

Tra il 1944 e il 1950 praticamente tutti gli schemi di assicurazione sociale divengono oggetto dell'azione legislativa finalizzata ad adeguare le prestazioni al costo della vita. Nel settore della vecchiaia e dell'invalidità, dove l'emergenza è più acuta, la gestione a *capitalizzazione* rende però più difficile l'intervento rispetto ai settori gestiti a ripartizione e su cui si concentrano, non a caso, le prime azioni del I Governo Bonomi. Il sistema a ripartizione si dimostra infatti più flessibile nel consentire un immediato incremento delle prestazioni che sia bilanciato da un corrispondente aumento dei contributi, mentre in un sistema a capitalizzazione l'aumento del prelievo contributivo consentirebbe l'erogazione di prestazioni più generose soltanto nel lungo periodo.

Così nel novembre 1944 il Governo interviene sullo schema degli assegni familiari, gestiti appunto a ripartizione. Il d.l.l. 307/1944 eleva del 50% l'importo degli assegni familiari ordinari, introducendo anche dei cosiddetti «assegni supplementari di carovita»⁶⁶, senza aumentare i contributi e mantenendo il concorso dello Stato pari a 350 milioni annui. L'onerosità dell'intervento provoca uno squilibrio finanziario nella gestione assegni familiari, cui fanno seguito nell'agosto 1945 tre provvedimenti volti a incrementare le risorse in entrata, attraverso l'assoggettamento a contribuzione di tutte le somme erogate ai lavoratori (a eccezione di quelle previdenziali e mutualistiche) che prima rimanevano escluse dal prelievo, e l'incremento a 3.600 lire mensili del limite di retribuzione su cui operare la trattenuta contributiva. È questo il primo atto di quel circolo fondato sull'«aumento delle prestazioni/aumento dei contributi/aumento delle prestazioni» che caratterizzerà il settore degli assegni familiari, e

⁶⁶ È inoltre abolita la progressività degli assegni in rapporto alle classi di famiglia e armonizzato il valore delle prestazioni per i genitori tra le diverse categorie occupazionali.

non soltanto questo, negli anni successivi. Nel maggio 1946 viene significativamente elevato il massimale retributivo (6.250 lire mensili)⁶⁷, mentre quattro mesi dopo il d.l. 479 prevede adeguamenti delle prestazioni differenziati per categoria professionale, abolendo inoltre il concorso dello Stato istituito nel 1941⁶⁸. Tra il 1947 e il 1948, ulteriori provvedimenti mirano da un lato a rendere più generose le prestazioni⁶⁹, dall'altro a incrementare le risorse a disposizione, attraverso l'aumento del massimale retributivo e delle aliquote contributive⁷⁰. Sul piano organizzativo, inoltre, nel 1947 è istituita nell'ambito della Cassa unica una gestione distinta per gli artigiani, che vengono così scorporati dalla gestione dei lavoratori industriali. Come si vedrà più avanti, i ripetuti aumenti delle prestazioni e dei contributi determineranno un forte aumento della spesa per assegni familiari assieme a un consistente incremento dell'aliquota contributiva fin oltre il 30% della retribuzione⁷¹.

⁶⁷ R.d. 20 maggio 1946, n. 369.

⁶⁸ Il d.l. 479 include anche altre misure: a) estensione del diritto alla moglie lavoratrice per il marito a carico permanentemente inabile al lavoro; b) proroga dell'assegno per i figli fino al ventunesimo anno d'età; c) aumento del limite di reddito oltre il quale non spettano gli assegni per i genitori.

⁶⁹ Si vedano i seguenti provvedimenti: 1) d.l. capo provvisorio dello Stato 22 aprile 1947, n. 425, che prevede un aumento del 50% della misura degli assegni familiari nel settore dell'industria; 2) d.l. capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n. 469, che sancisce l'adeguamento degli assegni nel settore del commercio, e delle professioni e arti; 3) d.l. capo provvisorio dello Stato 13 giugno 1947, n. 670, che stabilisce l'adeguamento della misura degli assegni familiari in agricoltura; 4) d.l. capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 1087, che prevede una maggiorazione per il settore delle assicurazioni. Nello stesso anno, a distanza di pochi mesi, si hanno due ulteriori aumenti che riguardano due settori su cui si era appena intervenuti: il d.l. capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 1089, che statuisce una maggiorazione del 50% degli assegni per i figli nel settore del commercio, professioni e arti e il d.l. capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 1104, che prevede una maggiorazione del 40% degli assegni per i figli e del 25% per la moglie e i genitori nel settore dell'industria. Gli incrementi degli assegni per indennità di caropane sono sanciti da: d.l. 6 maggio 1947, n. 563, d.l. 16 luglio 1947, n. 770, e legge 7 luglio 1948, n. 1093, e d.l. 7 novembre 1947, n. 1308, che riguarda soltanto il settore agricolo.

⁷⁰ Si vedano in questo senso i provvedimenti: dd.pp. 19 luglio 1948, n. 1936 e n. 1937. Il massimale è portato a 18.750 lire mensili.

⁷¹ Cfr. capitolo 4.

Nel settore della vecchiaia (e dell'invalidità) – nonostante l'ostacolo rappresentato dalla capitalizzazione e l'impossibilità di ricorrere al debito e/o alla spesa in deficit per le condizioni della finanza pubblica – l'intervento del Governo volto ad adeguare in tempi rapidi l'importo delle pensioni non si fa attendere e segue solo di pochi mesi le misure adottate nel settore degli assegni familiari. In questo settore è però necessaria la predisposizione di un nuovo strumento – il Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali (FIAS) – che comporta l'innesto del *metodo a ripartizione* sull'originario sistema a capitalizzazione. È questo passaggio fondamentale che, come vedremo, contribuirà a segnare in maniera decisiva il sentiero evolutivo del sistema pensionistico italiano⁷².

Il Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali – che prevede tre distinte gestioni per invalidità-vecchiaia-superstiti, disoccupazione e tubercolosi – viene istituito dal Governo Bonomi con il d.l.l. 177 del marzo 1945 allo scopo di disporre di «uno strumento agile per poter effettuare le variazioni nella misura delle prestazioni, che fossero ritenute necessarie a vantaggio dei beneficiari, con il contemporaneo conseguimento di un gettito contributivo adeguato all'aumento conferito alle prestazioni medesime» (INPS 1950, p. 179). Per quanto concerne i trattamenti pensionistici il Fondo ha un duplice obiettivo: 1) l'erogazione di un assegno integrativo delle pensioni pari al 70% delle stesse; 2) la garanzia di una prestazione minima variabile tra le 3.240 e le 5.400 lire annue. Il finanziamento è garantito, oltre che dal concorso dello Stato per un importo di 500 milioni nel 1945, dal contributo di lavoratori e datori di lavoro. Tuttavia con il d.l.l. 2 aprile 1946, n. 142, viene eliminata la contribuzione dei primi e l'onere relativo viene accollato per intero alla parte datoriale. Nello stesso anno le risorse del Fondo consentono, a fronte dell'ulteriore aumento del costo della vita, sia un incremento dell'assegno integrativo – in misura decrescente all'aumentare dell'importo delle pensioni –, sia

⁷² Sui fattori decisivi per l'adozione del metodo a ripartizione nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, si veda l'analisi comparata di Perotti e Schwienbacher (2009).

un aumento del 100% dei minimi di pensione⁷³. Sul fronte delle entrate, invece, la prima mossa consiste, analogamente al settore degli assegni familiari, nell'aumento del massimale di retribuzione assoggettata a contributo – da 3.600 a 6.250 lire mensili – senza alcun aumento dell'aliquota contributiva.

A cavallo tra il 1946 e il 1947 i susseguenti Governi De Gasperi II e III si trovano ad affrontare l'offensiva della CGIL, che punta a ottenere un ulteriore adeguamento delle pensioni per fronteggiare le nuove spinte inflazionistiche. Entrambi i Governi, nelle cui maggioranze iniziano ad accentuarsi la contrapposizione e la competizione tra la Democrazia cristiana e il Partito comunista (Lepre 2004)⁷⁴, intavolano una trattativa con il sindacato. Ne risulta un accordo volto a rispondere alle richieste sindacali, pur nel quadro di un atteggiamento prudente verso le conseguenze economiche e finanziarie degli interventi. Tale accordo prevede una revisione complessiva del sistema d'integrazione delle prestazioni sociali con l'istituzione di un nuovo Fondo di solidarietà sociale (FSS)⁷⁵, responsabile dell'erogazione di un nuovo sussidio per tutti i pensionati⁷⁶ – denominato «assegno di contingenza» – d'importo crescente con l'età del beneficiario. Inoltre l'accordo stabilisce che l'importo medio sia fissato a un livello tale da permettere di contenere la spesa entro limiti compatibili con le possibilità dell'economia nazionale, e nella definizione delle modalità di finanziamento si segue una via differente rispetto al citato d.l.l. 142/1946, reintroducendo il contributo dei lavoratori – nella misura del 25% dell'onere complessivo e calcolato in percentuale sulla retribuzione – accanto a quello dello Stato (25%) e dei datori di lavoro (50%).

Dopo la rottura dei Governi di unità nazionale, con l'uscita di PCI e PSI dalla maggioranza nel maggio 1947, il IV Governo De

⁷³ Rr.dd. 20 maggio 1946, n. 374 e n. 375.

⁷⁴ Nel gennaio 1947, in occasione del viaggio negli Stati Uniti di De Gasperi, si rafforzano le pressioni americane per l'estromissione dei comunisti dal Governo. Il nuovo esecutivo guidato dal leader democristiano, e inaugurato il 2 febbraio, sarà infatti l'ultimo dei Governi di unità nazionale che prevedono la presenza di democristiani, socialisti e comunisti.

⁷⁵ Tale Fondo va ad aggiungersi al FIAS.

⁷⁶ Rimangono esclusi dal beneficio i pensionati che percepiscono sia il trattamento di quiescenza sia un reddito da lavoro dipendente.

Gasperi dà esecuzione all'accordo con il sindacato emanando il d.l. 689 il successivo 29 luglio. La misura dell'assegno di contingenza per i pensionati di vecchiaia è fissata tra le 800 e le 2.400 lire mensili (1.600-2.400 per l'invalidità).

Pochi mesi dopo il Governo interviene con un altro decreto legge (1302/1947), che introduce un nuovo provvedimento espansivo della spesa complessiva per pensioni di vecchiaia: è infatti prevista la possibilità di pensionamento – a determinate condizioni – a 45 anni (40 per le donne) per quegli impiegati assicurati prima del 1939, anche se mancanti dei requisiti minimi di contribuzione e assicurazione. A fronte dell'aumento dei costi e dello sbilancio nella gestione IVS nel 1947 (*infra*, tabella 3.3), l'anno successivo è segnato da provvedimenti volti a incrementare le entrate⁷⁷, attraverso l'aumento del massimale retributivo – da 6.250 a 18.750 lire mensili – e la revisione delle aliquote per il Fondo d'integrazione e per il Fondo di solidarietà sociale.

Va infine sottolineato come, tra la metà del 1947 e la metà del 1948, accanto agli interventi sul valore delle pensioni vengano adottati altri provvedimenti emergenziali di diversa natura a favore dei pensionati: l'introduzione dell'indennità di caropane nel maggio 1947, poi raddoppiata nel luglio successivo⁷⁸, ma soprattutto un assegno straordinario *una tantum* con d.l. 23 marzo 1948, n. 305, in occasione della Pasqua – che segue un altro assegno erogato per il Natale 1947⁷⁹. A tale riguardo non sembra azzardato ipotizzare che, al di là delle condizioni di bisogno dei beneficiari, anche il mutamento del clima politico e l'approssimarsi delle cruciali elezioni politiche dell'aprile 1948 abbiano indotto il Governo a guida democristiana a destinare maggiori risorse a spese sociali selettive⁸⁰. Siamo ai prodromi di quella dinamica espansiva incontrollata che caratterizzerà gli anni Cinquanta e Sessanta.

Per quanto importanti, gli interventi nei settori degli assegni familiari e delle pensioni non esauriscono i provvedimenti adot-

⁷⁷ Dd.pp. 29 luglio 1948, n. 1136 e n. 1139, d.p. 1° ottobre 1948, n. 1216.

⁷⁸ Si vedano i decreti legge 6 maggio 1947, n. 563, e 16 luglio 1947, n. 770, nonché successivamente la legge 7 luglio 1948, n. 1093.

⁷⁹ Decreto legge 1405/1947.

⁸⁰ In particolare l'assegno straordinario del marzo 1948 venne erogato proprio poche settimane prima della tornata elettorale.

tati dai Governi nell'immediato dopoguerra. Anche nel settore della tutela della disoccupazione si rendono necessarie misure urgenti volte a salvaguardare il livello delle prestazioni, oltre che a fronteggiare la massiccia disoccupazione derivante dalla difficile situazione del sistema produttivo nazionale. I provvedimenti si orientano verso tre obiettivi fondamentali: adeguamento dei sussidi al costo della vita, estensione del periodo di godimento degli stessi e differenziazione delle prestazioni su base territoriale. Nell'agosto 1945 viene introdotto un assegno integrativo di disoccupazione a carico della relativa gestione presso il Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali⁸¹, finanziato con contributo paritetico di lavoratori e datori di lavoro, che sarà poi aumentato nel maggio dell'anno successivo⁸². Nel 1946 il già visto d.l. 142 sancisce anche per il settore della disoccupazione il trasferimento sui datori di lavoro dell'onere contributivo in capo ai lavoratori, e sempre nello stesso anno è esteso fino a 180 giornate il periodo di godimento dell'indennità di disoccupazione⁸³, nonché prevista la possibilità – in determinate zone del Paese e/o specifiche categorie professionali – di introdurre sussidi straordinari anche per lavoratori che non possiedono i requisiti assicurativi o che hanno esaurito il periodo di fruizione delle prestazioni⁸⁴. Nel corso del 1947 tale opzione viene ampiamente sfruttata in molti settori industriali, in particolare quelli meccanico ed edile, richiedendo un incremento dei contributi da versare al FIAS e la definizione del concorso dello Stato per un importo fino a 2 miliardi di lire⁸⁵.

Accanto a questi interventi va inoltre istituzionalizzandosi il sistema delle integrazioni salariali in caso di riduzione (parziale o totale) dell'orario di lavoro – la Cassa integrazione guadagni –, che sarà destinata a giocare un ruolo decisivo nella gestione delle crisi occupazionali specialmente dopo la fine degli anni Sessanta, sopperendo in parte alle lacune del sistema assicurativo e assi-

⁸¹ D.l. 31 agosto 1945, n. 579.

⁸² R.d.l. 20 maggio 1946, n. 373, che introduce inoltre la maggiorazione per indennità di caropane.

⁸³ D.l. 29 luglio 1947, n. 841, e d.l. 15 aprile 1948, n. 549.

⁸⁴ R.d.l. 20 maggio 1946, n. 373.

⁸⁵ D.l. 12 agosto 1947, n. 870.

stenziale di contrasto alla disoccupazione⁸⁶. Le origini di questo peculiare strumento di politica sociale sono da rintracciarsi ancora durante il conflitto bellico, nella fase terminale del regime fascista. Le difficoltà connesse all'approvvigionamento di materie prime e alla fornitura di energia elettrica, soprattutto nelle industrie non direttamente collegate alla produzione bellica, avevano infatti indotto molte aziende industriali a ridurre l'orario di lavoro sotto le 40 ore settimanali prevedendo però un'integrazione della retribuzione per i lavoratori coinvolti: nasceva così, con il finanziamento degli industriali, il primo embrione della Cassa integrazione guadagni (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia 1959*, pp. 863-865). Come sovente accade con le misure adottate in via emergenziale, alla fine della guerra lo strumento delle integrazioni salariali, invece di essere abbandonato, si consolida. Nel 1945, in seguito al blocco dei licenziamenti, la CIG viene legalmente istituita nel territorio dell'Alta Italia, consentendo di far fronte a condizioni di temporanea riduzione dell'attività produttiva ed eccesso di manodopera, evitando al contempo di aggravare – tramite licenziamenti di massa – la già critica situazione sociale ed economica. Nel 1947 lo schema viene esteso a tutto il territorio nazionale. Il tasso di «integrazione» rispetto alla retribuzione del lavoratore viene fissato a un livello piuttosto elevato (66%) e la prestazione può essere corrisposta fino a 90 giorni in un anno ed entro un massimo di 16 ore settimanali (Picot 2012). Caratteristica cruciale della CIG – anche alla luce della traiettoria successiva della politica del lavoro italiana che si orienterà, gradualmente ma progressivamente, verso un sistema che oggi definiremmo incentrato sulla *job security* (cfr. capitoli 4 e 6) – è l'obiettivo di mantenimento dei posti di lavoro in essere e di contenimento della disoccupazione.

L'insieme dei provvedimenti d'emergenza del periodo 1944-48 determina un consistente aumento della spesa nei settori de-

⁸⁶ Per un'analisi recente circa il ruolo della CIG nell'ambito del sistema italiano di gestione delle crisi occupazionali e di contrasto alla disoccupazione, e la conseguente peculiarità italiana in prospettiva comparata, cfr. Jessoula, Vesan (2011).

Tabella 3.3. Incremento dei contributi e delle prestazioni nella fase di emergenza postbellica (importi in migliaia di lire)

	Assegni familiari		IVS		Disoccupazione	
	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni
1943	5.017.188	5.203.886	2.590.782	932.116	272.546	123.278
1944	5.555.948	4.552.910	2.858.553	1.075.338	242.839	256.006
1945	9.102.980	9.686.387	4.892.422	4.372.810	350.656	471.490
1946	24.722.590	24.087.794	15.372.666	15.239.163	4.461.576	2.226.326
1947	70.222.763	68.631.255	35.590.065	41.590.054	13.893.903	6.694.262
1948	108.555.484	108.790.543	69.110.732	47.161.500	22.053.495	30.294.261

In corsivo i valori per i quali si registra un deficit nella cassa/gestione.
 Fonte: INPS (1950).

gli assegni familiari, vecchiaia, superstiti, invalidità e disoccupazione, come si può notare nella tabella 3.3. Questa mette inoltre in luce le ripercussioni sul piano finanziario del circuito di aumento delle prestazioni e successivo aumento dei contributi/massimali retributivi, mostrando come le diverse casse/gestioni presentino deficit in alcuni anni (in corsivo nella tabella), che poi vengono ripianati l'anno successivo attraverso un aumento delle entrate. È inoltre importante osservare come l'adozione del metodo della ripartizione consenta di accollare a lavoratori e datori di lavoro una quota consistente dell'onere relativo a interventi di tipo assistenziale rivolti a specifiche categorie di cittadini (pensionati, disoccupati ecc.).

Accanto alla serie di provvedimenti d'emergenza, nell'immediato dopoguerra va tuttavia crescendo l'attenzione dei partiti e degli attori sociali (il sindacato *in primis*) verso una riforma complessiva del sistema delle assicurazioni sociali. Come osservato in precedenza, una Commissione per la riforma della previdenza sociale era stata già prevista nel 1944, in pieno con-

flitto bellico, ma al decreto di istituzione non era seguito alcun fatto concreto e un anno più tardi un secondo tentativo di avviare i lavori era andato incontro alla stessa sorte. Il periodo era dominato dalla grave emergenza del primo dopoguerra, ma soprattutto sul piano politico il momento non era ancora propizio per l'istituzione di una Commissione che sviluppasse un piano di riorganizzazione in senso espansivo del sistema di protezione sociale. Infatti, osservando congiuntamente le tabelle 3.4 e 3.5 (*infra*) si nota come tra i diversi partiti che componevano i Governi di unità nazionale sussistessero profonde divisioni non solo in materia di politica sociale *stricto sensu* ma anche rispetto alle cruciali relazioni Stato, mercato e cittadini che vi sono intimamente connesse. In particolare si registrava, da un lato, il (più o meno deciso) favore dei partiti di massa – DC, PCI, PSI – verso un *sistema pubblico* di protezione sociale, nonché un certo consenso sull'estensione della *copertura a tutti i lavoratori*, il passaggio a un *sistema a ripartizione* (a eccezione del PSI), un finanziamento contributivo tripartito, *prestazioni commisurate ai contributi* ovvero al reddito da lavoro. Dall'altro lato, persisteva la concezione che lo Stato avrebbe dovuto astenersi dall'intervenire nella politica sociale e che la tutela contro i rischi sociali dovesse fondarsi su un sistema di assicurazioni individuali private (si vedano le posizioni di PRI e PDL) ovvero l'idea che vari settori del sistema previdenziale esistente dovessero essere smantellati (si veda nella tabella 3.5 la posizione del PLI su assegni familiari, premi di nuzialità e natalità). Alcuni partiti, infine, non avevano ancora una posizione definita sul tema (Pd'A, PDI).

Tabella 3.4. I Governi dalla fine della Seconda guerra mondiale alle elezioni del 1948

Governo	Composizione	Nomina	Dimissioni	Durata
Badoglio I	Ind. (15)	25.7.1943	17.4.1944	267
Badoglio II	DC (3), PCI (2), PSI (2), PLI (3), Pd'A (1)	22.4.1944	8.6.1944	47
Bonomi I	DC (3), PCI (2), PSI (3), PLI (4), PDL (3), Pd'A (1)	18.6.1944	12.12.1944	177
Bonomi II	DC (5), PCI (4), PSI (1), PLI (4), PDL (2), Pd'A (1)	12.12.1944	19.6.1945	189
Parri	DC (4), PCI (3), PSIUP (3), PLI (3), PDL (3), Pd'A (2)	21.6.1945	24.11.1945	156
De Gasperi I	DC (3), PCI (3), PSIUP (4), PLI (3), PDL (3), Pd'A (3), Ind. (1)	10.12.1945	1.7.1946	203
De Gasperi II	DC (7), PCI (4), PSIUP (4), PLI (1), PRI(1)	13.7.1946	20.1.1947	191
De Gasperi III	DC (6), PCI (3), PSI (3), DL (1), Ind. (1)	2.2.1947	13.5.1947	100
De Gasperi IV	DC (11), PSDI (1), PRI (2), PLI (2), Ind. (3)	31.5.1947	12.5.1948	323

Fonte: Vassallo (1994, pp. 103, 144).

In questo contesto il fattore cruciale, che rende i tempi non ancora maturi per la riforma della previdenza, è la composizione dei Governi di unità nazionale: infatti fino a metà del 1946 (incluso il I Governo De Gasperi) tali Governi prevedono un sostanziale bilanciamento tra i tre partiti di massa e le altre forze politiche (tabella 3.4) – cioè tra gli attori favorevoli all'intervento pubblico nel settore del welfare e i fautori del mercato e della libera iniziativa individuale. Il retaggio del «periodo liberale» e di una competizione politica «ristretta», non ancora pienamente approdata alla politica democratica di massa – con tutte le sue implicazioni nei termini di «scambio distributivo» –, non era, in sostanza, ancora del tutto superato. Lo sarà però a breve, perché il quadro è destinato a cambiare radicalmente con le prime elezioni a suffragio finalmente universale per l'Assemblea Costituente del 2 giugno 1946, che definiscono i rapporti di for-

Tabella 3.5. I partiti politici e la previdenza sociale nel 1944.*

	Copertura	Rischi	Finanziamento	Prestazioni	Organizzazione - Gestione
PLI	Lavoratori dipendenti ed estensione ad altre categorie, anche se non immediata per problemi finanziari	Morte, vecchiaia, invalidità, malattia, disoccupazione. No tutela nei casi in cui concorre volontà individuale (matrimonio, figli); soppressione assegni familiari, premi natalità e nuzialità, prestiti matrimoniali. Soppressione CIG e altri schemi con spostamento di alcuni ad assistenza sociale	Misto - Tripartito	Contributive	Assicurazione generale e unitaria
DC	-	Quelli già tutelati da ordinamento esistente. Cruciale la tutela della famiglia	Unificazione contributi	Standardizzazione assegni familiari in base a età del figlio (no differenze tra categorie e numero di figli)	Razionalizzazione amministrativa: due enti, uno per prestazioni economiche e uno per prestazioni sanitarie. Decentramento amministrativo
<i>Casi di «perdita del lavoro»: vecchiaia, invalidità, disoccupazione</i>	Estensione lavoratori autonomi	-	Ripartizione, con Fondo di riserva. Contributivo paritetico con massimale. Concorso Stato per prestazioni minime	Differenziate per categoria. Tasso di sostituzione decrescente con minimi e massimi	Armonizzazione normativa diversi regimi

Tabella 3.5. (segue)

	Copertura	Rischi	Finanziamento	Prestazioni	Organizzazione - Gestione
PSI	Tutti i lavoratori	-	Capitalizzazione, con destinazione risorse a interventi a favore della classe operaia. Unificazione contributi	Adeguate ai bisogni reali	Unificazione INPS e INAIL. Gestione sindacale (2/3) e datori di lavoro (1/3). Controllo dello Stato. Decentramento amministrativo
PCI	Tutti i lavoratori	Sistema omnicomprensivo	Contributo datori di lavoro e concorso dello Stato. Unificazione contributi	Commisurate alle retribuzioni. Obiettivo da conseguire con decisione anche se non è possibile immediatamente. Minimo vitale	Gestione sindacale. Controllo dello Stato. Decentramento amministrativo
PDL	Verso superamento della previdenza sociale. L'aumento del tenore di vita dovrebbe portare a forme di previdenza individuali				
PRI	No intervento dello Stato nell'organizzazione della previdenza. Favorevole a precedente tradizione del mutualismo operaio. Programma dettagliato non è all'ordine del giorno nella situazione di caos economico. Contrario ad assegni familiari				
PDI	Programma non ancora definito perché la politica sociale non è prioritaria nel quadro della ricostruzione nazionale. Tuttavia si prevede un percorso verso un sistema di sicurezza sociale: obiettivo «libertà dal bisogno», copertura universalistica di tutta la popolazione, prestazioni commisurate ai bisogni effettivi, unificazione gestionale degli enti, contributo paritetico con concorso dello Stato. Priorità revisione dello schema di assegni familiari				

* Analisi del tema ancora in corso per il PDI; Pd'A non dispone ancora di un programma definito.

Fonte: elaborazione dell'autore da Cabibbo (1944).

za nel nuovo sistema democratico. Le tre principali formazioni politiche – DC, PSI e PCI – attraggono infatti oltre il 70% dei consensi elettorali (*supra*, tabella 3.2). Tale netta affermazione dei partiti di massa sembra poter aprire la strada, in tempi anche brevi, al rafforzamento e alla modernizzazione del sistema di protezione sociale italiano.

2.2. *Le proposte della Commissione D'Aragona*

La prima conseguenza della consultazione elettorale del giugno 1946 è però l'alterazione degli equilibri partitici nelle maggioranze di Governo, che vengono a essere dominate dai tre partiti principali⁸⁷ – DC, PCI, PSI – e sembrano, almeno in un primo momento, più decisamente orientate verso un intervento organico di riforma del sistema di welfare. Infatti, solo qualche mese più tardi un decreto istituisce, presso il Ministero del lavoro, la «Commissione per la riforma della previdenza sociale», presieduta dal sindacalista ed ex ministro del Lavoro Ludovico D'Aragona⁸⁸. Tale Commissione è incaricata di definire le direttrici di riforma del sistema di assicurazioni sociali nel quadro dei «criteri direttivi di un sistema previdenziale adeguato alle necessità della rinata democrazia sociale»⁸⁹, quali emersi dai lavori dell'Assemblea Costituente. Peraltro la Commissione viene nominata sul finire dell'esperienza dei Governi di unità nazionale e, come vedremo, tale fattore inciderà pesantemente sul destino delle proposte formulate dalla stessa.

Prima di procedere all'illustrazione di tali proposte, è opportuno soffermarci su due aspetti preliminari, quali il campo di estensione del lavoro della Commissione nonché la cor-

⁸⁷ Contrariamente al I Governo De Gasperi che contava 10 ministri appartenenti a DC, PCI e PSIUP, 9 ripartiti tra PLI, Pd'A, PDL e 1 indipendente, il II Governo De Gasperi, che entra in carica dopo le elezioni, presenta una configurazione molto più sbilanciata in favore dei primi tre partiti (15 ministri appartenenti a DC, PCI e PSIUP, un solo ministro per PRI e PLI rispettivamente).

⁸⁸ D.c.p.s. 22 aprile 1947, n. 377. La Commissione risulta composta da 4 docenti universitari, 4 esperti della materia, 4 rappresentanti dei lavoratori e 4 rappresentanti dei datori di lavoro, 7 rappresentanti di ministeri.

⁸⁹ Discorso dell'onorevole De Gasperi, presidente del Consiglio dei ministri, per l'insediamento della Commissione, 4 luglio 1947 (CRPS 1948, Allegato 2).

nice cognitiva e valoriale entro cui quest'ultima svolge la sua analisi.

Sul primo versante va infatti messo in luce che l'inclusione nel piano dei lavori di due dei tre settori oggetto della nostra ricerca – gli assegni familiari e l'assicurazione contro la disoccupazione – è stata inizialmente fonte di contrasti tra i commissari, poi risolti con l'adozione di un'agenda predisposta da un comitato ristretto. Infatti un primo programma dei lavori proposto dal professor Calamani non aveva compreso gli assegni familiari e l'assicurazione di disoccupazione tra i settori oggetto di analisi da parte della Commissione, e ciò probabilmente per l'ambigua natura dei primi – sovente considerati come parte della retribuzione invece che come prestazioni previdenziali o assistenziali⁹⁰ – e il controverso ruolo della seconda per le tradizionali resistenze liberali nei confronti di tale assicurazione. Al contrario, il comitato ristretto – composto dai commissari Santoro-Passarelli, Giua, Savoini e Vanutelli – condivide una concezione più ampia della previdenza sociale, e opta per includere entrambi i settori nel piano dei lavori, pur con alcune specificazioni che vedremo tra breve.

Per quanto concerne invece l'orizzonte cognitivo e valoriale va detto che la Commissione risente dell'eco del Piano Beveridge, elaborato solo pochi anni prima e attuato nel corso del 1946 in Gran Bretagna, con i relativi richiami al concetto di *sicurezza sociale*, che si sostanzia nella creazione di una protezione minima e universale per tutti i cittadini, fondata sull'erogazione di prestazioni corrispondenti a un «*minimo nazionale* ritenuto indispensabile per condurre una vita dignitosa e perciò largamente scollegate dai contributi eventualmente versati» (Ferrera 1993, p. 58). Nella discussione generale sul concetto, sui fondamenti e sugli obiettivi della previdenza sociale, che precede l'analisi puntuale dei singoli schemi assicurativi, la Commissione elabora però una visione originale, non esente da aspetti critici che danno luogo ad alcune discrasie tra la filosofia portante del nuovo sistema di protezione sociale e le forme pratiche indicate per realizzarla. La Commissione individua infatti nella «liberazione dal *bisogno*» l'obiettivo fondamentale della *previdenza sociale*, richiamando-

⁹⁰ Cfr. capitolo 4.

si alla Conferenza internazionale del lavoro di Filadelfia (1944) per affermare che è «fra i compiti fondamentali della politica sociale quello di attuare “l'estensione delle misure di *sicurezza sociale* allo scopo di assicurare un reddito minimo a tutti coloro che hanno bisogno di una tale protezione”» (CRPS 1948, p. 5). Previdenza sociale e sicurezza sociale rappresentano, quindi, due modelli sostanzialmente analoghi⁹¹ e i commissari optano per il primo dei due termini:

Il nuovo complesso di norme che dovrà sorgere dai nostri studi dovrebbe quindi costituire semplicemente la *previdenza sociale*, intesa [...] come l'insieme dei mezzi predisposti dalla società a favore dei *cittadini* per la loro tutela dalla *povertà* e per la loro difesa dai più gravi *bisogni*⁹².

E tuttavia la scelta del termine *previdenza sociale* non si fonda su una preferenza puramente lessicale: nonostante il riferimento agli elementi centrali della sicurezza sociale – liberazione dal bisogno, in contrapposizione alla tutela dei vari rischi (sociali) tipica di un approccio assicurativo-previdenziale, e protezione di tutti i cittadini dalla povertà – nel passaggio dalle enunciazioni di principio alle indicazioni concrete la Commissione si discosterà decisamente dai fondamenti e dagli obiettivi della stessa. Già nella definizione del «modello di copertura» (Ferrerera 1993) i commissari affermano chiaramente che «la previdenza sociale non debba essere estesa a tutti i cittadini» (CRPS 1948, p. 6), essenzialmente per due ragioni: in prima istanza, per l'onere eccessivo che una tale estensione comporterebbe,

⁹¹ La scarsa precisione e chiarezza concettuale è evidente anche rispetto ad altri termini che si riferiscono a sfere contigue e tuttavia distinte, quali assistenza sociale, assicurazione sociale e, appunto, previdenza sociale. Sul punto l'onorevole D'Aragona: «Nessuno è però in grado di precisare dove finisce la previdenza e dove comincia l'assistenza. Arduo è stabilire un concetto sufficientemente chiaro e preciso della differenza che passa tra l'una e l'altra. Io ritengo che questa distinzione rappresenta null'altro che l'anacronistico permanere dei concetti ormai superati. [...] Non credo, dunque, più necessaria una distinzione tra previdenza ed assistenza sociale, e ritengo superata la definizione di assicurazioni sociali» (CRPS 1948, p. 123). Cfr. anche Santoro-Passarelli (1948) e Mazzoni (1958).

⁹² CPRS (1948, p. 123).

ma soprattutto perché altrimenti verrebbero oltrepassati «quei fini di protezione sociale che la riforma deve proporsi» (*ibid.*). I confini della protezione sociale devono infatti coincidere con la *popolazione attiva*. Tale posizione riposa sulla volontà di escludere dal sistema di welfare pubblico quei cittadini particolarmente agiati che non hanno bisogno di lavorare e per i quali la tutela non sarebbe giustificata da un'effettiva condizione di necessità economica. Peraltro in questo modo vengono a essere esclusi anche quei soggetti che non riescono per varie ragioni ad accedere a un lavoro retribuito. La tutela di quelli che saranno poi definiti «outsider» non rientra perciò tra i temi di lavoro della Commissione, e ciò risulta particolarmente significativo in rapporto alla successiva evoluzione dello stato sociale italiano⁹³. Allo stesso tempo tale approccio mette in luce il quadro cognitivo, e di aspettative, prevalente all'epoca non soltanto in Italia ma anche in altri Paesi dell'Europa continentale, secondo cui l'universalizzazione della protezione sociale doveva essere raggiunta attraverso due percorsi paralleli (Jessoula, Alti 2010; Palier, a cura di, 2010): da un lato, l'espansione del sistema bismarckiano-occupazionale e del *male breadwinner model* in un contesto economico che prevedesse la piena occupazione, consentendo quindi la copertura di tutti i cittadini-lavoratori; dall'altro l'estensione delle tutele sociali ai familiari di questi ultimi. In Italia l'ampliamento della protezione sociale deve perciò procedere attraverso l'estensione della copertura ai lavoratori autonomi e l'inclusione anche dei dipendenti pubblici in un unico schema nazionale per ogni settore di politica sociale. La tutela delle persone inattive è invece prevista in forma indiretta, con il riconoscimento del fondamentale principio della «previdenza familiare»: i componenti della famiglia hanno diritto all'assistenza sanitaria, alle pensioni per i superstiti e alle integrazioni e assegni familiari in virtù del legame di parentela con un lavoratore assicurato.

Anche sul versante delle prestazioni si riscontra la distanza ri-

⁹³ Nella letteratura internazionale il dibattito su insider e outsider è ampio; cfr. per una rassegna Hausermann, Schwander (2009). Per una proposta alternativa si veda invece Jessoula, Graziano, Madama (2010).

spetto al modello della sicurezza sociale. La Commissione affronta il tema prendendo esplicitamente in considerazione il Piano Beveridge, che prevede l'erogazione di prestazioni a somma fissa. Questo tipo di prestazioni non viene però considerato adatto alla realtà economica, sociale e (aggiungiamo noi) istituzionale del Paese. Su quest'ultimo aspetto giova infatti tenere presente che un eventuale passaggio a un sistema con prestazioni «a somma fissa» avrebbe rappresentato una radicale deviazione dal sentiero istituzionale adottato in precedenza e, come tale, sarebbe stato di difficile attuazione per il peso delle eredità istituzionali (*policy legacies*, cfr. Pierson 1994) e degli interessi a queste collegati⁹⁴. Sui primi due versanti, invece, la relazione dei commissari si sofferma sul fatto che, in ragione delle limitate possibilità dell'economia nazionale, l'importo delle prestazioni dovrebbe essere fissato a un livello molto modesto, ma ciò non si addice a una realtà sociale come quella italiana marcata da profonde disparità economiche tra le diverse categorie professionali e i differenti settori produttivi. In un contesto siffatto il sistema risulterebbe infatti «inadeguato allo stato di bisogno delle categorie professionali meglio retribuite» (CRPS 1948, p. 19). Il punto, e specialmente il richiamo allo stato di bisogno, è importante e merita un approfondimento perché vi si riscontra, *in nuce*, una concezione che assumerà particolare rilievo negli anni seguenti e che sarà in parte responsabile dell'espansione, talvolta eccessiva rispetto alle capacità dell'economia nazionale, della spesa previdenziale. Il concetto di bisogno che viene adottato dalla Commissione non è, per così dire, un *bisogno assoluto* – come nei sistemi di sicurezza sociale –, legato cioè alla necessità per tutti i cittadini di disporre di un reddito minimo per soddisfare le esigenze fondamentali della vita; al contrario le parole dei commissari denotano un concetto di *bisogno relativo*, nel senso che tale bisogno varia in relazione al livello di reddito del lavoratore durante l'attività lavorativa e al conseguente tenore di vita dello stesso. Le prestazioni sociali devono perciò essere

⁹⁴ Si fa qui riferimento al tema della *path-dependency* – e dunque dell'evoluzione incrementale, marginale, graduale e «dipendente dal sentiero» degli assetti istituzionali e delle configurazioni di *policy* – sul quale si vedano in particolare Pierson (1994, 2000b) e per una critica Streeck, Thelen (a cura di, 2005).

necessariamente collegate al reddito da lavoro, garantendo (entro certi limiti) i differenziali economici e di status tra le varie categorie professionali: in perfetta sintonia, quindi, non con l'approccio beveridgeano bensì con il modello alternativo bismarckiano-occupazionale. Ma il punto è cruciale anche per un'altra ragione: il concetto di bisogno in senso relativo rientra in una concezione più generale, secondo la quale le prestazioni sociali sono concepite come «spettanze», cui i lavoratori hanno diritto al fine di mantenere il tenore di vita in tutti i casi nei quali, per motivi diversi, non percepiscano più un reddito da lavoro.

Se tale è la prospettiva entro cui si muove la Commissione non stupisce che venga proposto un particolare tipo di sistema retributivo, nel quale le prestazioni devono essere sganciate non soltanto dall'*ammontare* della contribuzione (come è logico in un sistema del genere), ma anche dalla *durata* della stessa. In concreto la Commissione propone che le prestazioni sociali siano calcolate in percentuale sulla retribuzione/reddito dei lavoratori, con valori decrescenti all'aumentare di questi ultimi, e con la previsione di minimi e massimi retributivi⁹⁵ per il calcolo delle prestazioni stesse. Con l'introduzione del rendimento decrescente e dei limiti minimo e massimo il principio di adeguamento al bisogno del lavoratore, o del mantenimento del tenore di vita, è quindi temperato dal principio di solidarietà, al fine di attivare meccanismi redistributivi verticali a favore degli individui economicamente più svantaggiati.

Il tema della redistribuzione nell'ambito di un'unica comunità di rischio nazionale innerva peraltro gran parte della discussione e delle risoluzioni adottate sulla questione del finanziamento della protezione sociale. In coerenza con l'impostazione assicurativo-previdenziale illustrata finora, la Commissione propende per un finanziamento contributivo, opponendosi a una transizione verso un sistema fiscalizzato – che sarebbe invece in linea con un modello di sicurezza sociale –, liquidato come un sistema di «assistenza di stato», in cui «il lavoratore, invece di ottenere la sua previdenza attraverso un contributo suo pro-

⁹⁵ Il limite minimo di retribuzione su cui calcolare le prestazioni viene fissato a 120.000 lire annue, il limite massimo a 720.000 lire.

prio, verrebbe ad assumere la veste di un assistito a carico dello stato» (CRPS 1948, p. 88). L'argomento dei commissari sul punto appare però debole, e sembra tradire la volontà di non approfondire un problema di estremo interesse, ma altrettanto delicato per la difficile situazione della finanza pubblica, e che avrebbe richiesto complesse analisi economiche per valutare la sostenibilità e la convenienza di un finanziamento incentrato sulla fiscalità generale⁹⁶. Inoltre, la giustificazione apporata contraddice una delle raccomandazioni che riguardano il sistema di finanziamento: in linea con quanto stabilito dal già visto decreto del 2 aprile 1946, la Commissione si esprime infatti apertamente a favore dell'esenzione contributiva per i lavoratori, con il conseguente spostamento dell'onere sui datori di lavoro. I contributi dei lavoratori autonomi, ai quali dovrebbe essere estesa la protezione sociale, e una quota a carico dello Stato concorrerebbero poi a garantire il finanziamento del sistema di welfare. In particolare il concorso dello Stato è ritenuto opportuno per un duplice motivo: sul piano economico, perché rende disponibili risorse aggiuntive indispensabili per la copertura finanziaria delle prestazioni, ma soprattutto sul piano etico, perché consente la redistribuzione, a fini sociali, di una parte del reddito nazionale⁹⁷.

Il principio solidaristico-redistributivo trova peraltro la sua più compiuta espressione nella modalità di gestione delle risorse finanziarie suggerita dalla Commissione: il metodo a ripartizione. Non sono infatti le virtù sul piano finanziario di un sistema a ripartizione – rispetto al quale non viene contrastata l'immagine di «metodo dell'imprevidenza» che taluni gli affibbiano – e nemmeno i (già illustrati) vizi del metodo (alternativo) della capitalizzazione a indurre i commissari a pronunciarsi

⁹⁶ La Commissione dispone infatti di un periodo di tempo piuttosto ristretto per completare i lavori – quattro mesi, poi prorogati a otto – e soprattutto non si occupa degli aspetti finanziari della riforma. Si veda oltre per un approfondimento circa il tempo concesso alla Commissione per elaborare il piano di riforma.

⁹⁷ Allo stesso fine redistributivo mira, stante i limiti minimo e massimo delle prestazioni, l'indicazione di prelevare i contributi sull'intera retribuzione dei lavoratori.

a favore di un passaggio al primo dei due sistemi. La scelta della ripartizione rappresenta piuttosto l'abbandono di una concezione assicurativa, di derivazione privatistica, della previdenza sociale, e consente di allargare l'orizzonte della stessa verso il principio di assistenza sulla base del bisogno individuale. È però opportuno segnalare, pur nel quadro della favorevole disposizione verso il metodo della ripartizione, la prudenza della Commissione, che suggerisce di irrobustire questo sistema attraverso la costituzione di riserve, alimentate da contributi fissati a un livello superiore alle necessità correnti del sistema stesso. Raccomandazione vana e che avrebbe potuto invece prevenire la crisi fiscale della previdenza italiana, quale manifestatasi a partire da fine anni Settanta.

Alla luce di quanto illustrato, il progetto della Commissione D'Aragona si configura come un «piano di solidarietà sociale per i lavoratori e le loro famiglie». Viene infatti delineato un sistema di previdenza sociale, che mira a bilanciare il principio del *mantenimento del tenore di vita* dei lavoratori con quello della *solidarietà*, tramite la previsione di meccanismi redistributivi resi possibili dall'individuazione di un'unica comunità di rischio nazionale, volta ad attenuare i tratti occupazionali-bismarckiani del welfare italiano.

Dopo aver tracciato le linee fondamentali dell'assetto complessivo del sistema di protezione sociale, i commissari formularono proposte specifiche per i diversi settori d'intervento, talvolta anche in deroga ai principi generali. In particolare, come già accennato, la tutela della vecchiaia (e della morte/invalidità) assunse un ruolo centrale nel piano, mentre altrettanto non può dirsi della protezione contro la disoccupazione e i carichi familiari. S'è detto, infatti, che l'inclusione di questi due settori nel campo di analisi della Commissione è stata fonte di contrasti, sì da dover essere oggetto di apposite mozioni approvate a maggioranza. Lo scarso approfondimento di tali materie, e specialmente degli assegni familiari, nei lavori della Commissione (Coppini, Emanuelli, Petrilli 1948) è dunque da ricondursi a tali contrasti e di fatto alla cornice cognitivo-normativa entro cui si muoveva il dibattito su disoccupazione e assegni per carichi di famiglia (cfr. *infra*). Ad ogni modo, seppur laconicamente, la Commissione traccia le linee fondamentali dell'assicurazione contro la disoccupazione e

degli assegni familiari nell'ambito di una ridefinizione complessiva del sistema di protezione sociale.

Nel primo settore le indicazioni della Commissione suggeriscono che: a) la tutela deve fare fronte esclusivamente alla «disoccupazione normale» – con esclusione dunque della disoccupazione derivante da circostanze eccezionali – e non si debba prevedere alcuna protezione nei casi in cui vi è il concorso della volontà dell'assicurato; b) è necessario un collegamento strutturale tra il sistema delle indennità e quello degli uffici di collocamento, e che tali indennità siano erogate soltanto fino alla prima offerta di lavoro da parte degli uffici; c) la formazione professionale rappresenta un elemento cruciale, in funzione preventiva, del sistema di contrasto alla disoccupazione; d) in deroga ai principi generali di riforma del welfare state italiano, siano esclusi dall'assicurazione i lavoratori autonomi e i dipendenti pubblici; e) l'importo delle indennità sia fissato a un livello *inferiore* rispetto alle prestazioni per invalidità, vecchiaia e superstiti, in misura variabile tra il 35% e il 45% della retribuzione (vedi tabella 3.6).

Per quanto concerne gli assegni familiari, è in primo luogo da segnalare che tale settore viene incluso nell'analisi della Commissione senza che sia stata preventivamente risolta la questione relativa alla natura – previdenziale, retributiva ovvero assistenziale – degli assegni stessi. Ciò detto, come per l'assicurazione di disoccupazione, la proposta prevede che la copertura escluda i lavoratori autonomi, e includa invece pensionati, malati, inabili e disoccupati. Le prestazioni devono essere erogate a fronte di carichi familiari derivanti non solo dai figli, ma da *qualsiasi parente* che conviva con l'assicurato (moglie, genitori...). La Commissione afferma inoltre che l'importo delle prestazioni non deve dipendere dalla retribuzione, né dal numero di figli (l'assegno è perciò fisso per ogni figlio), né dal beneficiario della prestazione (figli, moglie, parenti conviventi); l'assegno può tuttavia variare secondo la categoria professionale e la località.

Come si può osservare nella tabella 3.6 riportata di seguito, nel settore della tutela della vecchiaia la Commissione si attiene invece ai principi generali, con la proposta di una significativa estensione della copertura ai lavoratori autonomi e soprattutto di un consistente incremento delle prestazioni, che devono rimpiazzare fino al 60% della retribuzione. Sulle proposte della Com-

Tabella 3.6. *Il piano della Commissione D'Aragona nei settori della vecchiaia, disoccupazione e assegni familiari*

	Disoccupazione	Assegni familiari	Vecchiaia
Beneficiari	Lavoratori dipendenti (esclusi i dipendenti pubblici)	Lavoratori dipendenti; malati; inabili; disoccupati; pensionati	Lavoratori dipendenti compresi i dipendenti pubblici; lavoratori autonomi
Tipo di prestazioni	Indennità giornaliera	Assegni per ogni periodo di retribuzione	Mensile con reversibilità
Importo	Tra 35% e 45% della retribuzione	Indipendente da retribuzione; da stabilire per settore economico e località geografica	Tra 50% e 60% della retribuzione, indipendente da anzianità contributiva Aumento se pensionamento oltre età pensionabile
Condizioni	Periodo contributivo minimo da definire Durata fino alla prima offerta di lavoro	Convivenza familiari	Età: 55/60 per lavoratori dipendenti 60/65 per lavoratori autonomi Periodo contributivo minimo da definire

Fonte: elaborazione dell'autore da Coppini, Emanuelli, Petrilli (1948, pp. 428-429).

missione per l'assicurazione di vecchiaia ritorneremo comunque in modo più approfondito nel paragrafo 3.1.

La Commissione D'Aragona conclude i suoi lavori il 29 febbraio 1948, presentando una relazione nella quale – in 88 mozioni approvate a maggioranza – sono contenute le proposte d'intervento. Quali sono gli effetti di tali indicazioni?

Senza dubbio il piano elaborato dalla Commissione non solo contribuisce ad alimentare il dibattito pubblico sul sistema di welfare, ma per tutto il decennio successivo sarà oggetto di costante richiamo in occasione di proposte di riforma del sistema di protezione sociale; tuttavia, sul terreno delle realizzazioni concrete e degli interventi legislativi, il progetto rimane completamente lettera morta.

Diversi sono i fattori che contribuiscono a spiegare il fallimento della Commissione in termini di effettiva capacità d'indirizzo dell'azione di Governo nel settore della previdenza so-

ziale⁹⁸. In primo luogo va ricordato che tra il 1947 e il 1948 il Governo deve ancora affrontare alcune questioni prioritarie rispetto alla riforma della previdenza sociale. Sul fronte economico si addensano i problemi relativi all'emergenza post-bellica e alla ricostruzione del Paese, ma sono soprattutto il dibattito e il confronto sul modello di sviluppo nel quadro del nuovo sistema democratico ad attirare la maggior parte delle energie, con le forze di sinistra che propugnano un massiccio intervento pubblico in economia, e gli altri partiti favorevoli a strategie meno interventiste (Lepre 2004). Quanto al versante politico, l'attenzione si concentra sull'elaborazione, da parte dell'Assemblea Costituente, delle norme fondamentali della nuova Repubblica democratica. Eppure questi fattori non sembrano sufficienti a spiegare il fallimento del progetto della Commissione D'Aragona. Due ulteriori ragioni possono rintracciarsi e hanno a che fare l'una con il *côté* finanziario della riforma, l'altra con la coalizione d'interessi che avrebbe dovuto sostenerla.

Quanto al primo aspetto, sappiamo che i commissari non effettuarono alcuna stima circa i costi del piano, e ciò non soltanto per mancanza di tempo, ma per esplicita volontà di De Gasperi che intendeva far valutare gli oneri della riforma da tecnici indipendenti. Lo studio delle conseguenze finanziarie della riforma venne perciò compiuto dagli attuari Coppini, Emanuelli e Petrilli (1948) dopo la presentazione del piano. Le implicazioni economico-finanziarie della riforma furono valutate per il periodo 1950-70, con questi risultati: un onere complessivo pari a 960 miliardi di lire nel 1950, 1.291 miliardi nel 1960 fino a raggiungere quota 1.523 miliardi nel 1970. Tale incremento della spesa totale sarebbe derivato in particolare dal forte aumento della spesa per pensioni di vecchiaia e reversibilità, che sarebbe passata dai 153 miliardi nel 1950 (di cui 149 solo per la vecchiaia) – pari a circa il 16% del costo complessivo del piano – a 584 miliardi nel 1970, che in termini percentuali avrebbe rappresentato ben il 38% della spesa totale. A fronte di tali cifre il giudizio sulla sostenibilità del progetto della Commissione fu

⁹⁸ Sul punto si vedano: CNEL (1963a), Ferrera (1993), Silei (2004).

negativo: la spesa sociale sarebbe triplicata nel giro di due anni (dai circa 300 miliardi del 1948 ai quasi 1.000 del 1950), venendo ad assorbire tante risorse quante la spesa pubblica nel suo complesso nel 1948 (Coppini, Emanuelli, Petrilli 1948) – attorno al 20% del PIL – e richiedendo l'imposizione di un'elevata aliquota contributiva specialmente sui lavoratori autonomi inclusi nel sistema di protezione sociale. Così concludono infatti gli attuari: si deve pertanto «escludere la possibilità di un'integrale accoglimento del progetto» (ivi, p. 426), pur proponendo alcune modifiche al fine di rendere meno oneroso l'avvio della pur necessaria riforma. Tra queste si suggerisce l'innalzamento di dieci anni dell'età pensionabile per i lavoratori dipendenti (da 60/55 anni a 70/65 rispettivamente per uomini e donne) – che avrebbe ridotto del 33% la spesa prevista per il 1970 –, la corresponsione degli assegni familiari per i soli figli successivi al primo – al fine di ridurre del 70% l'aliquota contributiva per tali prestazioni – e l'inasprimento delle condizioni di erogazione delle prestazioni sanitarie. Anche alla luce di queste considerazioni è opportuna un'ultima nota con riferimento alla spesa per assegni familiari. Alla metà degli anni Quaranta tale voce rappresenta una quota consistente – tra il 30% e il 35% – della spesa sociale complessiva. Lo studio mette in evidenza come la spesa per assegni familiari presumibilmente sarebbe aumentata in un primo tempo – da poco più di 100 miliardi a oltre 250 – per l'applicazione delle disposizioni contenute nel piano, per poi stabilizzarsi attorno a tale cifra; è chiaro perciò come tale voce sarebbe comunque divenuta meno rilevante in rapporto alle altre voci di spesa, arrivando a rappresentare solo il 16% della spesa totale nel 1970. In caso, poi, di accoglimento delle proposte degli attuari, tale quota sarebbe ulteriormente diminuita fino a circa il 5% della spesa complessiva. La spesa per la disoccupazione avrebbe invece subito una diminuzione meno marcata, da poco più del 10% della spesa totale a circa il 7% nel 1970.

Alle poco favorevoli valutazioni sull'impatto economico-finanziario va poi ad aggiungersi il mutamento di clima politico in una direzione non certo favorevole all'attuazione del progetto D'Aragona. Infatti, solo un mese dopo il decreto di istituzione della Commissione il III Governo De Gasperi giunge

al termine concludendo la fase dei Governi di unità nazionale (maggio 1947). Pertanto, quando la Commissione si riunisce per la prima volta (luglio 1947) il quadro politico sembra essere poco favorevole a quelle larghe intese che renderebbero possibili riforme del tipo indicato dalla Commissione, e i commissari svolgono i loro lavori in parziale distacco o, se vogliamo, isolamento dalla situazione politica che va sostanzialmente (ri-)definendosi. I mesi seguenti non fanno che aumentare la «solitudine» della Commissione, con le elezioni amministrative dell'ottobre 1947 che registrano la spaccatura del sistema partitico in due blocchi contrapposti. Il successivo percorso verso le cruciali elezioni dell'aprile 1948 è segnato da una crescente polarizzazione che sancisce la definitiva rottura di quella vasta coalizione politica potenzialmente favorevole a una riforma organica del sistema di protezione sociale orientata, se non proprio verso un modello universalistico di sicurezza sociale, almeno verso un sistema più inclusivo e meno frammentato (Ferrera 1993). Alcuni autori hanno poi messo in luce come il periodo piuttosto breve (4 mesi, poi prorogati a 8) concesso ai lavori della Commissione da parte del Governo abbia rappresentato un grave ostacolo per l'elaborazione di un piano che potesse concretamente indirizzare l'azione dei decisori politici (Ferrera 1993; Silei 2004). A ben vedere, però, il «fattore tempo» sembra nascondere un altro e ben più rilevante vincolo sulle reali possibilità di sviluppo del progetto, che riguarda la posizione del IV Governo De Gasperi rispetto agli obiettivi della Commissione. Se infatti per Ludovico D'Aragona – oltre che per le interpretazioni retrospettive rintracciabili in letteratura – la nomina della stessa rappresenta una grande opportunità per disegnare, anche alla luce delle esperienze straniere, la traiettoria di sviluppo del welfare italiano, l'idea del leader del maggiore partito di Governo sembra essere radicalmente diversa. Nelle parole del presidente De Gasperi in occasione dell'insediamento della Commissione si coglie, pur nella valorizzazione di quella che deve rappresentare una «piccola assemblea costituente della previdenza sociale», l'idea che il lavoro dei commissari debba orientarsi verso «una razionale sistemazione del sistema previdenziale», perché:

quando non è possibile aumentare l'entità dei beni destinabili alla soddisfazione delle esigenze previdenziali, non resta che una operazione da compiere: tentare di ridurre al minimo il costo del servizio stesso. Occorre rendere semplice il sistema previdenziale, evitare l'assorbimento di fondi [...] da parte di passaggi o servizi burocratici inutili o eccessivi. [...] In una parola occorre [...] far sì che la massima entità dei contributi riscossi pervenga direttamente nelle mani di coloro che attendono di essere sollevati dal bisogno⁹⁹.

Molto più orientata a una razionalizzazione amministrativa e gestionale, che a una riforma organica ispirata a innovativi principi nel settore della protezione sociale, sembra essere dunque, nell'occasione, la linea della DC, per quanto al suo interno non manchino correnti che premono per una maggiore apertura del partito verso le riforme sociali, pena il rischio di alienarsi buona parte della classe operaia. È il caso della corrente dossettiana e di La Pira, che nell'ottobre 1947 afferma: «La democrazia sociale è compito essenziale di ogni democrazia politica»¹⁰⁰.

In effetti il Governo, e la DC *in primis*, valutano con estrema prudenza le proposte della Commissione dimostrandosi in definitiva indisponibili ad avviare la realizzazione del piano organico di riforma. Tale atteggiamento può trovare le sue radici, oltre che nella preoccupazione per le implicazioni economico-finanziarie del progetto a fronte delle poco rosee condizioni della finanza pubblica, anche nel fatto che lo scambio politico tra decisori politici e gruppi d'interesse entro la nuova cornice democratica è ancora parzialmente destrutturato e i circuiti di acquisizione del sostegno politico ancora indefiniti e comunque tendenzialmente poco favorevoli a un'estensione radicale del sistema di welfare. Se è vero, infatti, che dal I Congresso nazionale della CGIL (giugno 1947) emergono proposte e richieste al Governo, tra cui un piano di riforma del sistema di protezione sociale piuttosto simile a quello della Commissione D'Aragona¹⁰¹, d'altra parte va messo

⁹⁹ CRPS (1948, p. 120).

¹⁰⁰ Cit. in Lepre (2004, p. 90).

¹⁰¹ Al I Congresso nazionale unitario – Firenze 1°-7 giugno 1947 – con la «Mozione per l'assistenza» la CGIL (1977) esprime infatti la necessità di una riforma «urgente» e «radicale» del sistema previdenziale, fondata sui seguen-

in luce che il definirsi di fruttuosi scambi tra sindacato e Governo è ostacolato dalla peculiare situazione della CGIL, divisa al suo interno tra diverse correnti, che di lì a poco porterà alla scissione della confederazione, con la conseguente nascita della CISL e della UIL (1950). Più in generale, in questa fase non si registrano ancora le relazioni strutturate tra Democrazia cristiana e gruppi d'interesse che caratterizzeranno l'inizio del nuovo decennio, a eccezione della solida alleanza tra DC e Confindustria, fondata sul sodalizio De Gasperi-Costa (Lepre 2004; Vassallo 1994; Violi 2004), che non gioca certo a favore di una riforma espansiva della protezione sociale.

3. Il sistema pensionistico

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto come il primo dopoguerra sia stato caratterizzato da una tensione costante tra il susseguirsi degli interventi di emergenza e l'apparire dei primi piani e proposte orientati verso una riforma organica del sistema di protezione sociale. Per quanto l'attesa di una ridefinizione strutturale del sistema sia in definitiva stata vana e nessun provvedimento legislativo sia stato approvato, non si può dire che i due percorsi, paralleli e tendenzialmente contraddittori, dell'emergenza e dei progetti organici non abbiano sortito alcun effetto. Vediamo perché, iniziando dall'assicurazione per la vecchiaia.

3.1. Tutela minima e abbandono della capitalizzazione integrale

A causa della gestione a capitalizzazione, il settore di tutela della vecchiaia (e invalidità-superstiti) aveva costituito il principale oggetto degli interventi d'emergenza volti ad adeguare il li-

ti punti: a) passaggio da un sistema assicurativo a un sistema di «protezione sociale»; b) estensione della platea di beneficiari con l'inclusione di tutti gli impiegati e dei lavoratori autonomi; c) prestazioni collegate alla retribuzione con previsione di un trattamento minimo e senza massimale; d) finanziamento contributivo con il concorso dello Stato; e) abolizione del massimale contributivo; f) graduale unificazione di INPS, INAIL e INAM in un unico ente a funzionamento decentrato.

vello delle prestazioni sociali al costo della vita drammaticamente in crescita. Anche la Commissione D'Aragona si era soffermata a lungo sulle proposte di riforma di tale settore, pervenendo a conclusioni che rispecchiavano in pieno (differentemente dai casi di disoccupazione e assegni familiari) i principi generali di riforma del sistema di protezione sociale. In particolare la Commissione aveva preso le distanze dalle soluzioni di stampo *beveridgeano* prevalenti nell'area anglo-scandinava – che prevedevano un sistema universalistico per tutti i cittadini, finanziato dalla fiscalità generale e con prestazioni a somma fissa – e suggerendo invece di: a) ampliare la platea di beneficiari con l'inclusione dei lavoratori autonomi, per i quali doveva essere stabilita un'età di pensionamento più elevata di cinque anni (65/60 anni per uomini e donne rispettivamente) rispetto a quella vigente per i lavoratori dipendenti; b) passare a un sistema retributivo per il calcolo delle prestazioni, prevedendo inoltre un trattamento pensionistico minimo; c) mantenere il finanziamento contributivo, con il concorso dello Stato, nel quadro di un sistema a ripartizione in sostituzione di quello originario a capitalizzazione.

Come sappiamo tali proposte non vennero recepite. D'altra parte alcune di queste indicazioni riguardavano principi e meccanismi che erano già stati introdotti dalla legislazione emergenziale e per i quali la Commissione proponeva di fatto la definitiva istituzionalizzazione. Tale sovrapposizione tra gli interventi d'emergenza e i piani complessivi di riforma contribuirà a definire le coordinate fondamentali della politica pensionistica nel decennio successivo. In particolare tre sono le acquisizioni del periodo postbellico: *in primis*, che il sistema di tutela della vecchiaia debba essere gestito *a ripartizione*, non solo perché questo metodo garantisce maggiore resistenza rispetto all'instabilità della moneta e flessibilità nell'adeguamento di prestazioni e contributi, ma soprattutto perché traduce in concreti meccanismi redistributivi i principi di solidarietà e sicurezza sociale che sono a fondamento della «nuova» previdenza. In secondo luogo, che nel quadro di un *sistema previdenziale* di tipo occupazionale – che esclude perciò prestazioni «a somma fissa» per tutti i cittadini – debba prevedersi una «pensione minima» per tutti i lavoratori. Infine, che le misure a carattere assistenziale nell'ambito del sistema previdenziale debbano fare affidamento

(almeno in parte) sul *finanziamento dello Stato*, attraverso il ricorso alla fiscalità generale.

Accanto a questi principi, perlomeno su altri due punti sussiste un ampio consenso tra la classe politica e dirigente. Sul fatto che sono assolutamente necessarie e urgenti una *razionalizzazione amministrativa* e un'armonizzazione normativa del sistema di tutela della vecchiaia (oltre che della previdenza nel suo complesso); che il sistema vada completato con l'estensione dell'assicurazione ai *lavoratori autonomi*. Quest'ultimo obiettivo, già contenuto nel piano D'Aragona, ha nel frattempo trovato un fondamentale appiglio istituzionale nella nuova Costituzione repubblicana, che nel delineare le linee portanti del sistema di protezione sociale riconosce (art. 38) a «tutti i lavoratori» in età avanzata che abbiano terminato la carriera lavorativa il «diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita»¹⁰².

Come vedremo, nel decennio tra la fine degli anni Quaranta e la fine dei Cinquanta tali principi rappresenteranno le coordinate del dibattito sulla protezione della vecchiaia, senza peraltro venire tutti tradotti in disposizioni legislative. Proprio con riferimento a tali principi individueremo e analizzeremo nel prosieguo gli snodi principali della politica pensionistica italiana durante la fase espansiva.

Nel frattempo, però, altri eventi concorrono a definire il quadro entro cui si colloca la politica pensionistica a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta. Le elezioni del 1948 (*supra*, tabella 3.2) formalizzano la spaccatura dello spettro politico in due blocchi – accanto ai quali acquisirà vieppiù importanza un terzo polo di destra – ribadendo il termine dell'esperienza dei Governi di unità nazionale e avviando la fase del cosiddetto «centrismo», caratterizzata dalla permanenza al Governo della Democrazia cristiana¹⁰³ e del suo leader De Gasperi.

¹⁰² L'art. 38 prevede anche un analogo diritto del lavoratore a fronte di altri rischi, quali l'infortunio, l'invalidità, la disoccupazione e la malattia nonché il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per gli individui inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi. L'art. 32 sancisce invece il diritto alla tutela della salute per tutti i cittadini.

¹⁰³ Il partito cattolico sarà affiancato, di volta in volta, da alcuni dei partiti alleati (PSDI, PLI, PRI).

Ciò che è rilevante ai nostri fini è che in tale nuovo quadro politico, caratterizzato da una crescente polarizzazione e dal susseguirsi di episodi di malcontento nel Paese – specie con la saldatura, appoggiata dalla CGIL, delle lotte contadine per la proprietà della terra con le proteste operaie contro l'aumento della disoccupazione¹⁰⁴ –, inizia ad attivarsi quella competizione tra DC e PCI che innerverà la politica pensionistica nel corso degli anni Cinquanta. Nel frattempo anche gli sviluppi nell'arena internazionale – con le pressioni da parte del Governo americano¹⁰⁵ – e le dinamiche interne al principale partito di Governo – che registrano un rafforzamento della sinistra democristiana – contribuiscono a determinare una prima svolta nella politica economica dei Governi De Gasperi. Nel corso del 1949 viene infatti ammorbidita la linea di rigore finanziario, nel quadro di un utilizzo in senso produttivistico degli aiuti dell'ERP volto a espandere il mercato interno con un programma di investimenti pubblici per la modernizzazione del Paese. Stiamo entrando nella seconda fase della politica economica delineata in apertura del capitolo.

Sul terreno della politica sociale la svolta lascia intravedere alcune opportunità di espansione del sistema di welfare, in ragione dei lacci più sciolti sulla finanza pubblica; al contempo tale espansione sembra potersi giovare della forza propulsiva indotta dalla competizione tra i due principali partiti, nonché tra le diverse sigle sindacali, sullo sfondo del processo di consolidamento democratico. Proprio tra aprile e maggio 1949 giungono sui banchi del Parlamento due proposte di legge che prevedono una (modesta) estensione dell'assicurazione per la vecchiaia. Entrambe provengono dalle componenti sindacali dei principali partiti: la prima è infatti presentata dai deputati comunisti, appartenenti alla CGIL, Di Vittorio e Santi¹⁰⁶,

¹⁰⁴ È con lo sciopero generale indetto dalla CGIL nel 1949 che si attua tale saldatura, anche in risposta ai tragici fatti di Melissa nei quali perdono la vita tre contadini per mano della polizia. Sulle lotte contadine si veda Lepre (2004).

¹⁰⁵ Sul punto si veda l'analisi di Gualtieri (2004).

¹⁰⁶ Proposta di legge 26 aprile 1949 (C. 498, poi unificata con proposta C. 531).

Tabella 3.7. I Governi della I legislatura, 1948-53

Governo	Composizione	Partiti assoc.	Base org.	Base parl.*	Nomina	Dimissioni	Durata
De Gasperi V	DC (8), PSDI (2), PLI (3), PRI (2), Ind. (2)	-	78	-	23.5.1948	12.1.1950	599
De Gasperi VI	DC (13), PSDI (3), PRI (2)	PLI	59	-	27.1.1950	16.7.1951	535
De Gasperi VII	DC (14), PRI (3)	PSDI PLI	26	-	26.7.1951	29.6.1953	704

* Nella «base parlamentare» vengono computati anche i membri dei gruppi che garantiscono un sostegno esterno al Governo.

Fonte: Vassallo (1994, p. 144).

la seconda da Pastore e Morelli¹⁰⁷, rappresentanti della neonata Libera CGIL (poi CISL) in seno alla DC. L'idea fondante di entrambe le proposte è quella di avviare il completamento del sistema di tutela della vecchiaia con l'inclusione degli impiegati con retribuzione superiore alle 1.500 lire mensili. Scontato il cambio di Governo nel gennaio 1950 (tabella 3.7), l'iter delle due proposte, che vengono unificate nei lavori parlamentari, è piuttosto rapido e conduce all'approvazione della legge 28 luglio 1950, n. 633. Con tale provvedimento giunge al termine il percorso di estensione della tutela della vecchiaia a *tutti i lavoratori dipendenti*, anticipando inoltre uno dei temi che caratterizzeranno in modo più marcato i successivi anni del decennio: la «corsa» ai ceti medi e ai lavoratori delle campagne da parte dei principali attori politici e sociali. Come si vedrà, infatti, la competizione tra DC e PCI, ma anche tra la CGIL e la CISL, si dispiegherà in buona parte proprio sul terreno della politica sociale con l'obiettivo di acquisire il sostegno di alcune specifiche categorie di lavoratori agricoli (mezzadri e coloni) nonché del sempre più consistente, e politicamente remunerativo, «ceto medio» (Jessoula 2009).

Nel settore della protezione della vecchiaia il passo successivo è opera di Rubinacci, ministro del Lavoro e della previdenza sociale nel VII Governo De Gasperi, che un anno più

¹⁰⁷ Proposta di legge 6 maggio 1949 (C. 531, S. 1107).

tardi (agosto 1951) presenta un disegno di legge¹⁰⁸ per una riorganizzazione complessiva del sistema. Il progetto si ispira ad alcuni principi affermatasi nelle vicende postbelliche, fa tesoro dell'acceso dibattito e dei punti di convergenza tra gli attori politici e sociali, e prevede anche l'accoglimento di alcune richieste formulate da CGIL¹⁰⁹ e CISL. Quest'ultima, infatti, fin dalla sua costituzione premeva per una riforma che prevedesse, almeno in una prima fase, la razionalizzazione e la semplificazione del sistema di protezione sociale¹¹⁰. E proprio verso una razionalizzazione del barocco sistema di tutela della vecchiaia ereditato dal fascismo e dal primo dopoguerra si orienta il disegno di legge ministeriale, senza puntare a radicali innovazioni o stravolgimenti. Di fatto la legge 218/1952¹¹¹ che deriva da tale progetto accoglie e riorganizza in un sistema più semplice e organico principi e meccanismi che già sussistevano nell'assetto che era emerso con l'introduzione del FIAS prima, e del FSS poi. In particolare, la riforma conferma il duplice meccanismo di gestione delle risorse, a capitalizzazione per l'erogazione del trattamento pensionistico di base (calcolato secondo le regole definite dal r.d.l. 126/1943) e a ripartizione per la quota integrativa di tale pensione-base. Viene inoltre mantenuto il sistema di determinazione delle prestazioni fondato, appunto, su un trattamento di base e quote integrative che garantiscono l'adeguamento al costo della vita (Castellino 1976). Peraltro la formalizzazione, al di fuori dell'emergenza e nell'ambito di un provvedimento organico, del sistema a ripartizione apre la via a una sempre maggiore rilevanza dello stesso nella gestione dei contributi pensionistici per la vecchiaia: alla fine degli anni Cinquanta solo il 3% delle entrate previdenziali sarà da attribuirsi alla componente a capitalizzazione (Silei 2004).

Il sistema a ripartizione si impernia su un nuovo «Fondo per l'adeguamento delle pensioni», che viene istituito con la contestuale soppressione del FIAS e del FSS e l'accorpamento delle

¹⁰⁸ Disegno di legge 8 agosto 1951 (S. 1815, C. 2582).

¹⁰⁹ Si veda, *supra*, la nota 101.

¹¹⁰ CISL, *Mozione sulle linee d'indirizzo e sugli obiettivi dell'azione sindacale*, 20-23 giugno 1950, p. 17. Si veda CISL (1959).

¹¹¹ Approvata il 4 aprile 1952.

gestioni «disoccupazione» e «tubercolosi» nelle relative gestioni presso l'INPS. In accordo con le precedenti disposizioni per il FSS, l'onere derivante dal nuovo Fondo è ripartito tra datori di lavoro (50%), lavoratori (25%) e Stato (25%). I contributi sono calcolati in percentuale sulla retribuzione e determinati annualmente con decreto del presidente della Repubblica su proposta del ministro della Previdenza sociale: per il 1952 l'aliquota è fissata al 9%, di cui 6,6% a carico del datore di lavoro e 2,4% a carico del lavoratore. In capo allo Stato è poi l'onere relativo alle prestazioni minime che, già introdotte con i provvedimenti d'emergenza del periodo 1945-47, vengono definitivamente saldate nell'impalcatura previdenziale. L'importo annuo della pensione minima è fissato a 60.000 lire per i pensionati di età superiore ai 65 anni¹¹², a 42.000 lire per quelli con meno di 65 anni¹¹³. Da ultimo il provvedimento introduce un requisito minimo di 15 anni di effettiva contribuzione per acquisire il diritto alla pensione di vecchiaia. Una delle disposizioni più rilevanti della legge sancisce però che, in deroga a tale nuovo requisito, tra il 1952 e il 1962 le pensioni minime vengano corrisposte anche ai lavoratori con anzianità contributiva inferiore ai 15 anni, introducendo di fatto immediatamente una sorta di «pensione sociale» seppur temporaneamente e per i soli lavoratori dipendenti¹¹⁴.

Per quanto la legge 218 risponda all'esigenza di riorganizzazione del sistema – necessaria dopo la serie di provvedimenti *ad hoc* del periodo postbellico – e costituisca uno snodo cruciale per il sistema pensionistico italiano con l'istituzionalizzazione del sistema *a ripartizione* e delle *pensioni minime*, il carattere non particolarmente innovativo del provvedimento è sottolineato dalle critiche provenienti dalle opposizioni di sinistra. Nella discussione al Senato comunisti e socialisti lamentano soprattutto il fatto che l'intervento rinvia definitivamente la tanto evocata riforma organica delle pensioni, ridefinendo in senso addirittura peggiorativo l'assetto previdenziale. A tali critiche

¹¹² Lo stesso valore è previsto per le pensioni d'invalidità.

¹¹³ Lo stesso valore è previsto per le pensioni ai superstiti.

¹¹⁴ Art. 25, comma 1, l. 218/1952.

replica il ministro Rubinacci rimarcando come nei suoi tratti fondamentali la legge vada incontro alle condizioni di bisogno dei lavoratori e sia per questo del tutto in sintonia con le proposte della Commissione D'Aragona¹¹⁵.

Nonostante l'insoddisfazione e lo scetticismo delle forze di sinistra, è plausibile pensare che dopo la legge 218 vi fosse ancora qualche spazio di manovra per una riforma complessiva, anche radicale, del sistema di tutela della vecchiaia. I due interventi del 1950 e del 1952 non ne avevano alterato in profondità la struttura, il sistema non aveva ancora raggiunto la completa maturazione e pertanto il debito implicito non era particolarmente elevato, ma soprattutto si dovevano ancora assicurare le varie categorie di lavoratori autonomi, e quest'ultimo processo avrebbe potuto condurre a una riconfigurazione strutturale del sistema. Gli anni seguenti provano che non è andata così e già nel corso degli anni Cinquanta vengono approvati alcuni provvedimenti che orienteranno in modo decisivo la successiva evoluzione del sistema, confermando il modello occupazionale, incrementandone la frammentazione e mettendone talvolta a repentaglio la sostenibilità economico-finanziaria. Ciò avviene per effetto di un *policy making* di tipo incrementale, i cui tempi e contenuti sono spesso determinati dall'urgenza e dalle convenienze pre-elettorali, e soprattutto dalla competizione tra i principali attori politici – e tra le diverse sigle sindacali – nel contesto del (nuovo) regime democratico in fase di difficile stabilizzazione.

3.2. Oltre De Gasperi: verso la fase espansiva

La fase che prende avvio con le elezioni del 1953 è innovativa sul fronte politico mentre sul terreno economico si confermano le tendenze emerse nel biennio 1948-50. Già sul finire della I legislatura, con le elezioni amministrative del 1951-52, si erano percepiti alcuni segnali che richiedevano un cambio di rotta ai partiti di Governo. Le consultazioni elettorali avevano

¹¹⁵ Cfr. Camera dei deputati, *La I legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 19 aprile 1948 al 7 giugno 1953*, p. 131.

infatti registrato l'arretramento della DC¹¹⁶ e l'avanzata delle «ali» estreme del sistema partitico – comunisti da un lato, mis-sini e monarchici dall'altro – che prefiguravano una possibile deriva weimariana per l'ancor giovane democrazia italiana¹¹⁷. La preoccupazione per l'intensificarsi di tali spinte centrifughe induce la Democrazia cristiana a cercare soluzioni volte ad ampliare la base parlamentare del Governo da un lato, e a stabilizzare il quadro politico-istituzionale dall'altro. Tra il 1951 e la fine della legislatura la DC si muove su un doppio binario, facendosi dapprima tentare da un'intesa con l'estrema destra (MSI e Partito monarchico) in funzione anticomunista, in seguito abbandonata per l'opposizione degli alleati laici e moderati, poi ripiegando sulla modifica delle «regole del gioco» – la legge elettorale – al fine di garantire un più ampio e solido sostegno parlamentare ai Governi¹¹⁸. Le elezioni del 1953 si tengono così con il nuovo sistema proporzionale con «premio di maggioranza», introdotto a pochi mesi dal voto tra le veementi proteste della sinistra, ma il tentativo della DC e dei suoi tre alleati (PSDI, PLI, PRI) di creare per questa via una «democrazia protetta» (Lepre 2004) fallisce perché la coalizione¹¹⁹ si ferma al 49,8% dei voti senza che possa scattare il «premio» previsto. Inoltre, con le elezioni del 1953 si palesa pienamente la dinamica «multipolare» del sistema e si registra un ulteriore aumento della frammentazione (Vassallo 1994).

La fase post-elettorale porta dunque a una sostanziale ridefinizione degli equilibri politici interni alla DC – con la fine dell'era De Gasperi, cui segue la «lotta di successione» tra la corrente di sinistra guidata da Fanfani e la componente di destra legata a Scelba (*infra*, tabella 3.8) – unitamente a una profonda revisione della politica di Governo. Per la DC diviene prioritario sviluppare una politica economica volta alla modernizzazione del Paese e in grado di contrastare la capacità di at-

¹¹⁶ Addirittura il partito passa dal 48,5% dei voti del 1948 al 35,1%.

¹¹⁷ Si veda la classica analisi di Sartori (1982) sul prevalere delle spinte centrifughe tra il 1948 e il 1963.

¹¹⁸ Sulla strategia della DC si veda Quagliariello (2004).

¹¹⁹ La coalizione include anche Partito sardo d'azione, Sudtiroler Volkspartei e Partito sudtirolese oltre ai quattro partiti principali.

trazione «universalistica» del consenso da parte dei comunisti attraverso: a) uno sforzo per la massima occupazione; b) l'attenzione alle richieste dei nuovi ceti medi; c) lo sviluppo delle zone depresse con particolare riferimento alla parte meridionale del Paese. In relazione a quest'ultimo obiettivo viene anche a consolidarsi quel sistema di relazioni strutturali tra la Democrazia cristiana, la Coldiretti, la CISL e (in minor misura) le ACLI, che non rappresenta una semplice «cinghia di trasmissione» per l'elaborazione delle politiche pubbliche, ma costituisce una sorta di «burocrazia parallela» finalizzata a facilitare l'intervento pubblico nel settore agricolo (Vassallo 1994). Il salto di qualità nella strutturazione di questa rete d'interessi avviene tra il 1950 e il 1955 e l'accesso privilegiato dei suddetti gruppi alle sedi decisionali permette alla Democrazia cristiana di assumere una posizione dominante nelle campagne¹²⁰, con il conseguente allentamento del legame con Confindustria¹²¹.

La letteratura politologica ha messo in evidenza come in questa fase i rapporti tra partiti e gruppi siano caratterizzati dalla debolezza dei secondi, in condizione di sostanziale dipendenza rispetto ai primi. Tale situazione di «dominio» dei partiti sui gruppi si può cogliere nei rapporti tra DC e le formazioni sociali satelliti Coldiretti, ACLI e CISL, ma anche nell'influenza dei partiti di sinistra sulla CGIL e del PRI sulla UIL (Morlino 2008)¹²². D'altra parte, va detto che, se in linea generale è condivisibile la condizione di debolezza dei gruppi, e specialmente dei sindacati rispetto ai partiti, le relazioni di potere raramente sono unidirezionali. Inoltre, il ruolo dei gruppi nel *policy making* – nel caso in oggetto, previdenziale – in questa fase peculiare del sistema politico italiano va osservato, per dirla con Stoppino (2001), con riferimento tanto agli aspetti «processua-

¹²⁰ Il vivo interesse della DC per il settore agricolo e le condizioni nelle campagne è testimoniato anche da altri interventi, tra cui l'avvio della riforma agraria e l'estensione dell'assistenza per malattia a coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

¹²¹ Sui rapporti tra DC e gruppi d'interesse si veda la puntuale analisi di Vassallo (1994).

¹²² Cfr. La Palombara (1967) per un quadro delle relazioni tra gruppi politici e sociali nel periodo considerato in Italia.

li» quanto alle relazioni di questi con la dimensione «strutturale» della politica¹²³. Da ciò discendono due considerazioni. Primo, che la modalità privilegiata di influenza delle organizzazioni sindacali – la rappresentanza diretta in Parlamento nei gruppi di DC, PCI, PSI e in misura minore PRI (La Palombara 1967)¹²⁴ – pur limitando la libertà d'azione dei primi, costituisce un efficace canale di accesso al processo decisionale che in parte controbilancia la situazione di debolezza relativa dei gruppi stessi¹²⁵. Secondo, che almeno fino al consolidamento definitivo del regime democratico a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta (Morlino 2008), il Governo e le forze politiche che lo compongono sono impegnati nella cruciale opera di istituzionalizzazione del nuovo assetto costituzionale: il sostegno «qualificato» da parte dei principali gruppi di interesse – accanto a quello «diffuso» dei cittadini-elettori – è perciò elemento di vitale importanza. E in alcuni settori – tra cui *in primis* quello previdenziale – emergono, per effetto del miglioramento delle condizioni economiche, ampie possibilità di «catturare» tale sostegno con erogazioni «mirate» a particolari gruppi e categorie (Jessoula 2011b).

¹²³ Sul ruolo dei gruppi di pressione nella politica pensionistica italiana dalla costituzione della Repubblica al 2011, si veda Jessoula (2011b).

¹²⁴ Per i sindacati la presenza in Parlamento, e quindi il legame con il partito ideologicamente affine, costituisce un'arena sostitutiva della debole presenza nelle fabbriche (Pizzorno 1980).

¹²⁵ Come illustrato da Vassallo (1994), per la CISL il rapporto con la DC passerà proprio tramite la presenza di un cospicuo numero di «cislini» in Parlamento. Lo stesso Pastore, che pure era un convinto sostenitore dell'autonomia del sindacato, si metterà a capo di una corrente interna al partito.

Tabella 3.8. I Governi dalla II legislatura al 1960

II LEGISLATURA 1953-58							
Governo	Composizione	Partiti assoc.	Base org.	Base parl.	Nomina	Dimissioni	Durata
De Gasperi VIII	DC (16)	PRI	-33	-28	16.7.1953	28.7.1953	12
Pella	DC (16)	PSDI, MSI, PRI, Monarchici, PLI	-33	25	17.8.1953	5.1.1954	141
Fanfani I	DC (18)	-	-33	-	18.1.1954	30.1.1954	12
Scelba	DC (13), PSDI (4), PLI (3)	PRI	-9	-4	10.2.1954	22.6.1955	497
Segni I	DC (14), PSDI (4), PLI (3)	PRI, Monarchici	-9	39	6.7.1955	6.5.1957	670
Zoli	DC (18), Ind. (1)	Monarchici, MSI	-33	36	19.5.1957	19.6.1958	359
III LEGISLATURA 1958-63							
Fanfani II	DC (17), PSDI (4)	PRI	-4	2	1.7.1958	26.1.1959	209
Segni II	DC (21)	PLI, MSI, Monarchici	-26	29	15.2.1959	24.2.1960	374

Fonte: Vassallo (1994, pp. 144-145).

È dunque in questo quadro che vanno collocati i successivi provvedimenti di politica sociale¹²⁶, e specialmente gli interventi nel settore della tutela della vecchiaia, che muoveranno nella direzione di soddisfare le richieste provenienti proprio da settori del ceto medio e dai lavoratori autonomi del settore agricolo.

¹²⁶ Nel corso degli anni Cinquanta l'assicurazione contro le malattie viene estesa in rapida successione a: giornalisti (1951), lavoratori domestici (1952), dirigenti e pensionati dello Stato (1953), coltivatori diretti, mezzadri e coloni (1954), pensionati AGO (1955), artigiani (1956), lavoratori a domicilio e pescatori (1958). Seguiranno negli anni Sessanta i commercianti (1960), gli artigiani pensionati (1963), i commercianti pensionati (1966), i coltivatori diretti pensionati (1967) ed infine gli ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito (1972).

3.3. Il caso delle «baby pensioni» per i dipendenti pubblici

La vicenda delle pensioni di anzianità per i dipendenti pubblici rappresenta uno di quei casi in cui, oltre alla volontà – e alla (ir)responsabilità – dei decisori politici, il concatenarsi di disposizioni legislative adottate in diversi periodi storici contribuisce a determinare quella che fino all'ultimo decennio del Novecento ha rappresentato la più vistosa anomalia del sistema pensionistico italiano: le cosiddette «baby pensioni». E ciò tanto nel confronto con gli altri Paesi europei quanto per l'iniquità che le pensioni di anzianità per i dipendenti pubblici hanno comportato sul piano distributivo tra le differenti categorie professionali. Come sappiamo, infatti, fino alla riforma Amato del 1992 era concesso ai dipendenti dello Stato di ritirarsi dal lavoro dopo soli 20 anni di contribuzione effettiva – ulteriormente ridotti a 15 nel caso di donne coniugate o con prole – con il risultato che tali lavoratori rimanevano a carico della previdenza pubblica per un lunghissimo periodo (tra i 30 e i 50 anni circa) e a dispetto dei 35 anni di contribuzione richiesti per accedere alle pensioni di anzianità nel settore privato (cfr. *infra*).

Come è stato possibile che i legislatori, così attenti alle conseguenze economiche e finanziarie nel caso del Piano D'Aragona, abbiano introdotto una norma che avrebbe presto messo a repentaglio gli equilibri finanziari del sistema previdenziale?

Lo sfondo politico, s'è detto poc'anzi, è caratterizzato dalla crescente competizione tra la DC e l'opposizione, specialmente comunista, che si traduce in una corsa verso l'acquisizione del sostegno soprattutto dei ceti medi e dei lavoratori autonomi. Entro questa cornice si apre, tra il 1950 il 1951, la cosiddetta «vertenza statale» nell'ambito di un tentativo di riforma complessiva della Pubblica amministrazione. La vertenza ha come oggetto la ridefinizione dell'inquadramento amministrativo ed economico dei dipendenti pubblici, le cui retribuzioni non hanno ancora raggiunto, in termini di potere d'acquisto, il livello dell'anteguerra, e nel quadro di tale riorganizzazione trova spazio anche la revisione del trattamento di quiescenza per il personale dello Stato.

Peraltro, mentre la vertenza si trascina con contrasti accesi anche tra DC e CISL, il Governo decide di agire sul fronte della tutela della vecchiaia presentando, il 20 ottobre 1953, un disegno

di legge volto a istituire la tredicesima mensilità per gli ex dipendenti pubblici titolari di pensioni ordinarie¹²⁷. I lavoratori pubblici, che oltre a costituire una porzione cospicua del nuovo ceto medio in espansione sono attori cruciali nella fase di istituzionalizzazione del nuovo assetto politico-amministrativo democratico, rappresentano una *constituency* sempre più rilevante. Difatti l'iter parlamentare è rapidissimo e il 20 novembre la Commissione finanze e tesoro del Senato approva il provvedimento, che diviene legge (876/1953) soltanto sei giorni più tardi¹²⁸, a poco più di un mese dalla presentazione in Parlamento. Per quanto la rapidità nell'approvazione rappresenti un caso piuttosto raro nella legislazione italiana, l'intervento non fa che armonizzare le regole per i dipendenti pubblici con quelle vigenti nel settore privato. Tuttavia la stessa «leggerezza» da parte dei legislatori accompagnerà anche la ridefinizione complessiva delle norme pensionistiche per i lavoratori del settore pubblico, con conseguenze finanziarie ben più rilevanti.

Pochi giorni dopo l'approvazione della legge 876 il Governo presenta finalmente un disegno di legge delega per «l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato»¹²⁹. Il testo originale non contiene però alcun riferimento alla revisione del trattamento pensionistico per i dipendenti pubblici. Tale disposizione viene introdotta durante il passaggio in Commissione al Senato con la formula, invero piuttosto generica: «[il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato dovrà prevedere]: la disciplina del nuovo trattamento di quiescenza da accordarsi dal 1° luglio 1956»¹³⁰. A fronte della laconicità del testo, la discussione parlamentare registra solo generiche richieste che venga garantito ai dipendenti pubblici un trattamento pensionistico almeno pari a quello vigente¹³¹, che si introducano norme volte a facilitare il collocamento a riposo del personale fem-

¹²⁷ Disegno di legge 20 ottobre 1953 (C. 283, S. 169).

¹²⁸ Legge 26 novembre 1953, n. 876.

¹²⁹ Disegno di legge 4 dicembre 1953 (S. 232, C. 1068).

¹³⁰ Art. 2, comma 12 della legge 1181/1954.

¹³¹ Intervento del senatore Giovanni Lamberti (DC) del 14 luglio 1954, cfr. Camera dei deputati, *La II legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dall'8 giugno 1953 al 25 maggio 1958*, p. 1289.

minile¹³², mentre l'opposizione di sinistra preme affinché la pensione sia prevista anche in caso di dimissioni (Castellino 1996). Al momento, infatti, le condizioni di accesso alla pensione nel settore pubblico risalivano al r.d.l. 1970/1919, poi modificato dal successivo r.d. 2960/1923, secondo cui i dipendenti dello Stato avevano diritto a una pensione di vecchiaia all'età di 65 anni con 20 anni di servizio ovvero a una pensione di anzianità dopo 40 anni di servizio. Inoltre l'art. 2 del citato r.d.l. 1970/1919 disponeva una norma di garanzia per i lavoratori, prevedendo che nei casi di destituzione dal servizio, dispensa e revoca, il requisito di 20 anni di servizio fosse sufficiente per conseguire il trattamento pensionistico. Ciò però non valeva nel caso di dimissioni volontarie, per il quale si prevedeva la perdita del diritto alla pensione. Benché sia oggettivamente difficile individuare la *ratio* di tale sistema normativo, nella discussione in Parlamento il Governo non sembra intenzionato a estendere anche al caso di dimissioni la possibilità di pensionamento con soli 20 anni di contribuzione (Castellino 1996).

Dopo prolungati lavori parlamentari la trattativa tra il Governo Scelba (DC, PSDI, PLI) e la CISL conduce a un accordo sull'assetto complessivo della delega¹³³, che viene così approvata il 20 dicembre 1954¹³⁴. In seguito è ancora la CISL, nel corso del 1955¹³⁵, a fare pressione affinché l'esecutivo si impegni per una rapida emanazione dei decreti delegati volti a disciplinare il trattamento pensionistico dei dipendenti dello Stato. Nel fratem-

¹³² Intervento della deputata Maria Badaloni (DC), cfr. Camera dei deputati, *La II legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dall'8 giugno 1953 al 25 maggio 1958*, p. 1293.

¹³³ L'accordo separato suscita le proteste della rappresentanza CGIL alla Camera, nell'occasione singolarmente spalleggiata dai missini: si vedano gli interventi del relatore di minoranza Santi (PCI), Di Vittorio (PCI) e Almirante (MSI) il 23 novembre 1954, cfr. Camera dei deputati, *La II legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dall'8 giugno 1953 al 25 maggio 1958*, p. 1295. Dal canto loro i deputati dell'area CISL lamentano che il provvedimento è ben lontano dal rappresentare una riforma organica della Pubblica amministrazione (intervento di Cappugi il 17 novembre 1954). Cfr. *ivi*, p. 1294.

¹³⁴ Legge 1181/1954.

¹³⁵ CISL, *II Congresso nazionale (Roma 23-27 aprile 1955). Relazione della Segreteria confederale*, p. 165; CISL, *Mozione sulle linee di azione sindacale nei settori: industriale, agricolo, del pubblico impiego, previdenziale e assistenziale*, 18-20 giugno 1955, p. 357, si veda CISL (1959).

po, però, cade il Governo Scelba e si costituisce il I Governo Segni, con analoga maggioranza ma diverso orientamento rispetto al precedente esecutivo circa quelle che verranno poi definite «pensioni di anzianità». Nel gennaio 1956 una serie di decreti del presidente della Repubblica danno attuazione alle disposizioni della legge delega: il d.p.r. 20/1956¹³⁶ verte sul trattamento di quiescenza, regolandone gli aspetti economici¹³⁷, mentre la disciplina delle condizioni di accesso alle prestazioni previdenziali è contenuta nel d.p.r. 17/1956¹³⁸, che racchiude il «nuovo statuto per gli impiegati dello Stato»¹³⁹. Proprio tale testo include la previsione del diritto (art. 115) a ricevere un trattamento di pensione per gli impiegati dimissionari con almeno 25 anni di servizio, ulteriormente riducibili a 20 anni nel caso di personale di sesso femminile coniugato ovvero con prole (art. 116)¹⁴⁰. Tale disposizione è particolarmente significativa, oltre che gravosa, in virtù del sistema retributivo vigente per i dipendenti pubblici. Infatti, poiché in tale sistema le prestazioni dipendono dalla durata della contribuzione, ma non dall'ammontare della stessa, e non è presente un aggiustamento attuariale delle prestazioni in relazione all'età anagrafica del beneficiario, la solidità finanziaria dello schema pensionistico è messa seriamente a repentaglio.

Il passaggio al ben noto requisito di 20/15 anni di anzianità per la corresponsione della pensione ai dipendenti pubblici rispettivamente di sesso maschile e femminile (coniugato o con prole) avverrà quasi due decenni più tardi. Limitandoci al pas-

¹³⁶ Emanato il 10 gennaio 1956.

¹³⁷ Viene modificato il sistema retributivo vigente per il calcolo delle prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici, assumendo l'80% dell'ultima retribuzione come base pensionabile per il calcolo delle pensione (in sostituzione dell'intera retribuzione, come previsto dalla legge 221/1949). L'importo della pensione è poi pari al 44% della base pensionabile per i primi 20 anni di servizio, mentre per ogni anno successivo al ventesimo la pensione è aumentata dell'1.80% della base pensionabile fino a un massimo dell'80% degli emolumenti complessivamente percepiti dal lavoratore.

¹³⁸ Emanato l'11 gennaio 1956.

¹³⁹ Entrambi i decreti confluiranno poi nel Testo Unico sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, emanato con d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁴⁰ La pensione di vecchiaia può invece esser conseguita dall'impiegato dimissionario con almeno 20 anni di servizio e un'età anagrafica non inferiore a quella del collocamento a riposo ridotta di 5 (60/55 anni).

saggio del 1956 è però cruciale notare come la più vistosa futura criticità – sul piano sia finanziario sia dell'equità intra (e poi inter)generazionale – del sistema pensionistico italiano sia stata introdotta nell'ordinamento previdenziale per decreto, del tutto in assenza di un'approfondita discussione parlamentare sul punto.

3.4. Le pensioni oltre il lavoro dipendente: lo schema per gli autonomi agricoli

A metà degli anni Cinquanta, dopo la limitata estensione dell'assicurazione di vecchiaia a tutti gli impiegati del settore privato, la riorganizzazione del 1952 e le favorevoli norme introdotte per i dipendenti pubblici, rimane ancora sul tavolo la cruciale questione del completamento del sistema pensionistico, in accordo con il dettato costituzionale che aveva previsto l'allargamento della copertura a tutti i lavoratori. Sul punto si riattiva il dibattito, mai del tutto sopito, sulla riforma organica del sistema di tutela della vecchiaia, e sono soprattutto i due maggiori sindacati – CGIL e CISL – a mostrare, partendo dall'aspra critica alla legge 218/1952, un deciso attivismo seppur in tempi e con contenuti differenti.

La CGIL già alla fine degli anni Quaranta si era espressa in favore dell'istituzione di un sistema di «protezione sociale»¹⁴¹, che nel settore della vecchiaia prevedesse l'estensione della copertura ai lavoratori autonomi, il passaggio a un sistema a ripartizione di tipo retributivo e l'introduzione di un trattamento pensionistico minimo. Se è vero che verso la metà degli anni Cinquanta si è già provveduto a due di queste richieste (introduzione dell'integrazione al minimo e avvio della transizione al sistema a ripartizione) – e che per l'adozione del sistema retributivo si dovrà aspettare poco più di un decennio –, l'estensione della previdenza alla sfera del lavoro autonomo sembra perciò rappresentare per la CGIL l'unica imminente questione nel settore delle pensioni di vecchiaia. Ma non è così. Nel frattempo, infatti, i semi dell'universalismo hanno germogliato anche nel nostro Paese – seppur in una versione del tutto peculiare – e il primo sindacato nazionale ha affinato il suo programma di politica sociale, mirando a

¹⁴¹ Cfr. *Mozione per l'Assistenza*, in CGIL (1977, II, pp. 371-374).

obiettivi sempre più ambiziosi. Al congresso del 1952 tale programma viene esposto con chiarezza: la CGIL mira adesso a un sistema di *sicurezza sociale* che, in stretto collegamento con la politica economica, consenta la «liberazione dal bisogno per ogni essere umano che vive del proprio lavoro» (CGIL 1977). Non più soltanto previdenza, o più genericamente protezione sociale, quindi, ma sicurezza sociale per tutti i cittadini, con la «sola» esclusione di quei pochi privilegiati che non hanno la necessità di «guadagnarsi da vivere». In effetti il piano della CGIL è pienamente universalistico solo nel settore sanitario, ma le novità non mancano nemmeno nel campo della tutela della vecchiaia: tra queste spicca la richiesta di erogazione immediata di un sussidio mensile per tutti gli anziani sprovvisti di pensione in attesa di interventi normativi più strutturati. Nella sostanza si tratta della richiesta di introdurre una vera e propria *pensione sociale* per tutti i cittadini in condizioni di bisogno. Alla pressione per questo intervento di tipo assistenziale l'azione sindacale accompagna però, in parallelo con l'attività a difesa delle retribuzioni dei lavoratori, le rivendicazioni volte a mantenere, ovvero ad aumentare, il tenore di vita dei pensionati. Il sistema di tutela della vecchiaia deve perciò mantenere la sua connotazione principalmente previdenziale, che anzi deve essere rafforzata con il passaggio al metodo retributivo, poiché tale metodo permette una più efficace difesa del tenore di vita dei pensionati. E se le pensioni, di tipo retributivo e finanziate attraverso contributi, altro non sono che «salario differito», ecco che si giustifica la gestione sindacale degli enti di previdenza.

Va però anche detto che nei primi anni Cinquanta la riforma dell'assicurazione di vecchiaia non è tra le priorità dell'agenda di politica sociale della confederazione, ove invece si trovano la riforma dell'assistenza per malattia e il rafforzamento, anche in senso universalistico, del sistema dei sussidi di disoccupazione.

D'altra parte in quegli anni anche la CISL, accanto alle rivendicazioni puntuali su più fronti – che vanno dall'estensione dell'assicurazione IVS ai lavoratori autonomi in agricoltura¹⁴²,

¹⁴² CISL, *I Congresso nazionale (Napoli 11-14 novembre 1951). Relazione della Segreteria confederale*, pp. 41-43; CISL, *II Congresso nazionale (Roma 23-*

all'aumento dei trattamenti minimi, alla già vista revisione delle norme previdenziali per i dipendenti pubblici –, sembra convergere verso l'obiettivo di eliminare qualsiasi differenza di reddito tra il periodo lavorativo e la fase di quiescenza, come esplicitamente affermato in occasione del II Congresso nazionale del 1955. Tuttavia la confederazione di Giulio Pastore sembra muoversi in una direzione diversa rispetto alla CGIL. La conferma di tale distanza tra le due principali sigle sindacali è fornita dall'elaborazione, da parte della stessa CISL, di un articolato progetto di riforma del sistema di protezione sociale. Tale piano, elaborato sulla scorta di un convegno tenutosi a Roma il 9-10 maggio 1957 (CISL 1957b), prevede infatti una radicale, anche se graduale, transizione verso un vero e proprio sistema di sicurezza sociale (CISL 1958). Entro questa cornice i punti cardine del progetto per il settore di tutela della vecchiaia sono innovativi rispetto all'assetto istituzionale esistente e consistono in: a) definizione di un unico schema nazionale che copra tutti i cittadini (con la possibile esclusione delle fasce di reddito più elevate), b) finanziamento esclusivamente fiscale, da conseguirsi gradualmente, c) erogazione di prestazioni «a somma fissa» uguali per tutti i beneficiari e d) innalzamento dell'età pensionabile a 65/60 anni (uomini/donne) per neutralizzare l'allungamento della vita media. Inoltre il mantenimento del reddito dei lavoratori in pensione dovrebbe essere conseguito tramite l'istituzione di un secondo livello di prestazioni pensionistiche, erogate da fondi professionali-categoriali, sulla natura dei quali (pubblica/privata, a ripartizione/a capitalizzazione, a livello di azienda/settore/territorio ecc.) il progetto sindacale non fornisce informazioni dettagliate.

Almeno fino al 1957 CGIL e CISL muovono quindi in direzioni parzialmente differenti, con la prima che propone l'inserimento di alcuni nuovi strumenti – come la pensione sociale e il sistema retributivo – nel solco di un'espansione sostanzialmente incrementale e *path-dependent* del sistema di tutela del-

la vecchiaia, mentre la seconda propone una profonda riconfigurazione dell'edificio previdenziale, da implementarsi con la gradualità necessaria a contenere le inevitabili ripercussioni sul piano finanziario e distributivo. Con particolare riferimento all'estensione dell'assicurazione ai lavoratori autonomi in agricoltura, nella prima prospettiva ciò rappresenterebbe un primo tassello di un *policy making* distributivo, mentre la funzione redistributiva sarebbe demandata ad altri strumenti (pensione sociale *in primis*); al contrario, nella seconda prospettiva l'estensione categoriale verrebbe compresa nel più generale allargamento della copertura a tutti i cittadini e nel quadro di una trasformazione con più ampie implicazioni redistributive. Ma se è nella natura delle parti sociali proporre, suggerire e fare pressione, l'onere di decidere spetta agli attori politici cui ora ci volgiamo.

Come spesso avvenuto nel campo della politica sociale in Italia, sulla questione dell'allargamento della copertura pensionistica ai lavoratori agricoli autonomi la scena politica registra un forte attivismo degli attori da un lato, e prolungati periodi di inattività legislativa dall'altro. Ciò che più conta, però, ai nostri fini è che tale attivismo si inserisce a pieno titolo nella sempre più accesa competizione tra Democrazia cristiana e Partito comunista italiano. Infatti, fin dalla presentazione delle proposte di legge appare evidente la «corsa» dei due principali partiti verso i lavoratori autonomi delle campagne allo scopo di estendere la propria base elettorale¹⁴³ (si veda in seguito la tabella 3.9), secondo uno schema che si ripeterà con poche varianti nel caso dell'estensione dell'assicurazione agli artigiani. Prima di illustrare gli snodi principali del processo decisionale relativo a tale estensione del sistema pensionistico, va sottolineato come la competizione tra i due partiti – lungi dall'arrestarsi sulla soglia del Parlamento – diventi più aspra proprio quando inizia l'iter legislativo presso la Camera dei deputati. Siamo nel

¹⁴³ Per la verità le proposte di legge presentate dagli esponenti comunisti sono sempre firmate anche da parlamentari socialisti, ma il ruolo di quest'ultimo partito nella vicenda in questione è decisamente di secondo piano rispetto al protagonismo del Partito comunista in opposizione alla – e in competizione con la – Democrazia cristiana.

dicembre 1955, a oltre due anni dalla prima proposta di legge in materia.

3.4.1. *Il policy making sull'allargamento della copertura pensionistica agli agricoltori autonomi.* Il processo che conduce all'estensione dell'assicurazione pensionistica a oltre 6 milioni di lavoratori autonomi nel settore agricolo¹⁴⁴ affonda le sue radici ancora nella I legislatura e si sviluppa fin quasi al termine della II, dipanandosi tra sei Governi differenti e tre diversi ministri del Lavoro e della previdenza sociale (Rubinacci, Vigorelli e Gui). La dinamica competitiva tra Democrazia cristiana e Partito comunista, che caratterizzerà i lavori del Parlamento fino all'approvazione della legge 1047/1957, si manifesta già dalla presentazione delle diverse proposte di legge (tabella 3.9): già nel maggio 1952 alcuni deputati comunisti formulano una proposta di allargamento della copertura pensionistica a mezzadri e coloni¹⁴⁵. Tale proposta non ha però fortuna per via del successivo cambio di legislatura e di Governo. La mossa comunista funge comunque da pungolo l'anno successivo – dopo le elezioni e l'insediamento del Governo Pella (DC e Indipendenti) – per i deputati della maggioranza, che si attivano sul terreno della previdenza sociale per i lavoratori autonomi delle campagne. È soprattutto la rappresentanza della Coldiretti in seno alla DC a elaborare, per mano del presidente della confederazione Paolo Bonomi, una proposta di legge per l'estensione della tutela pensionistica ai coltivatori diretti¹⁴⁶. Si tratta, in sostanza, di un'azione corporativa condotta dall'interno del Parlamento e volta a estendere i diritti pensionistici a una specifica, seppur vasta (oltre 4.100.000 lavoratori), categoria di lavoratori agricoli autonomi. Non passano che pochi mesi e il Partito comunista – sostenuto anche dal PSI – risponde alla mossa democristiana con due successive proposte di legge, che insieme mirano a includere tutte le categorie di lavoratori agricoli autonomi nel sistema pensionistico. Infatti, se nel gennaio 1954 è

¹⁴⁴ Cfr. Rocchi (1958).

¹⁴⁵ Proposta di legge Bianco e altri 5 maggio 1952 (C. 2683); rimasta presso la Commissione lavoro della Camera.

¹⁴⁶ Proposta di legge Bonomi e altri 13 ottobre 1953 (C. 252).

Tabella 3.9. *Proposte di legge per l'estensione dell'assicurazione IVS ai lavoratori agricoli autonomi*

	Partito	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari
<i>Proposta di legge Bianco e altri</i>	PCI	5.5.1952	C. 2683	-	Mezzadri e coloni
<i>Proposta di legge Bonomi e altri</i>	DC	13.10.1953	C. 252	-	Coltivatori diretti
<i>Proposta di legge Di Vittorio e altri</i>	PCI	26.1.1954	C. 604	-	Mezzadri e coloni
<i>Proposta di legge Longo-Pertini</i>	PCI-PSI	10.4.1954	C. 801	-	Coltivatori diretti
<i>Proposta di legge Gui-Zaccagnini</i>	DC	30.9.1954	C. 1163	-	Mezzadri e coloni
<i>Proposta di legge Pastore e altri</i>	DC	28.10.1955	C. 1854	-	Mezzadri e coloni
Tutte le proposte unificate in unico testo presso la Commissione lavoro e sanità della Camera, a opera di un comitato ristretto presieduto da Zaccagnini (DC)				S. 2109	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni

Fonte: elaborazione dell'autore.

la componente sindacale del PCI ad avanzare un progetto di assicurazione per mezzadri e coloni¹⁴⁷, tre mesi dopo la proposta Longo (PCI)-Pertini (PSI) guarda ai coltivatori diretti¹⁴⁸ facendo da contraltare alla precedente proposta Bonomi. Sullo sfondo di tali dinamiche competitive alla DC non rimane che prendere in considerazione le istanze di mezzadri e coloni, cosa che puntualmente avviene con la proposta Gui-Zaccagnini il settembre successivo¹⁴⁹. L'ultima mossa arriva un anno più tardi, sulla scorta di un legame sempre più robusto e strutturato tra DC e CISL, con la presentazione da parte del segretario generale della confederazione Giulio Pastore dell'ennesima proposta volta a includere mezzadri e coloni nel sistema di previdenza sociale¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Proposta di legge Di Vittorio e altri 26 gennaio 1954 (C. 604).

¹⁴⁸ Proposta di legge Longo-Pertini 10 aprile 1954 (C. 801); prevede anche l'assicurazione tubercolosi per i coltivatori diretti.

¹⁴⁹ Proposta di legge Gui-Zaccagnini 30 settembre 1954 (C. 1163).

¹⁵⁰ Proposta di legge Pastore e altri 28 ottobre 1955 (C. 1854). Tutte le

Nonostante l'attivismo dei due maggiori partiti – finalizzato a catturare sostegno politico per avere portato all'attenzione delle assemblee legislative e del Governo la questione dell'ampliamento del sistema pensionistico ai lavoratori agricoli autonomi – e delle organizzazioni che li «fiancheggiano», l'instabilità politica¹⁵¹ non giova alle proposte di riforma, che giacciono nelle aule del Parlamento. Soltanto nel novembre 1956¹⁵² la Commissione lavoro e sanità della Camera inizia la discussione sui progetti presentati nel corso della legislatura nominando un comitato ristretto, presieduto dall'onorevole Zaccagnini (DC), per l'unificazione delle diverse proposte. Nel febbraio 1957¹⁵³ la Commissione inizia i lavori sul testo predisposto dal comitato, rispetto al quale emergono alcuni elementi ampiamente condivisi tra i partiti, ma anche punti sui quali permane una diversità di posizioni specie tra la maggioranza e l'opposizione comunista. E proprio tali divergenze rafforzano la competizione tra DC e PCI, innescando – come vedremo – il «trascinamento» (in molti casi) della maggioranza verso le posizioni dell'opposizione. A questo proposito è interessante notare come, fin dalle prime battute in Commissione, i deputati comunisti utilizzino la minaccia di chiedere il trasferimento del provvedimento in assemblea come strumento per attirare i partiti di Governo verso le loro proposte, generalmente più generose di quelle previste dalla maggioranza. Così il deputato comunista Scarpa in Commissione lavoro e sanità nel 1957¹⁵⁴: «Faccio presente che una eventuale resistenza ai capisal-

proposte vengono unificate in un unico testo in Commissione lavoro e sanità della Camera, per cui unico è anche l'atto del Senato (S. 2109). Per una sintetica presentazione delle proposte citate si vedano: Camera dei deputati, *La I legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 19 aprile 1948 al 7 giugno 1953* e Camera dei deputati, *La II legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dall'8 giugno 1953 al 25 maggio 1958*.

¹⁵¹ Ben quattro Governi – Pella I, Fanfani I, Scelba e Segni I – si avvicendarono in soli due anni, tra il luglio 1953 e il luglio 1955.

¹⁵² La prima riunione della Commissione in sede legislativa è del 7 novembre 1956.

¹⁵³ La Commissione torna a riunirsi il 15 febbraio 1957, per poi proseguire i lavori il 20 e 27 febbraio, 13 marzo, 5 aprile, 5, 9, 10, 12, 16, 17, 19, 20 e 22 luglio quando la proposta viene rimessa in assemblea.

¹⁵⁴ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XI Commissione (Lavoro e sanità)* in sede legislativa, seduta del 13 marzo 1957, p. 1078.

di da noi esposti, capisaldi che noi vorremmo fossero la base della nuova legge, ci costringerebbe a chiedere la rimessione in aula del provvedimento». La sfida comunista alla DC e al Governo è, in sostanza, la seguente: se volete opporvi alle misure più favorevoli per i lavoratori da noi proposte, abbiate il coraggio di farlo in aula, e dunque di fronte all'opinione pubblica, non al riparo della Commissione. Tale minaccia si rivelerà un potente strumento nelle mani del PCI per condizionare dall'«esterno» le scelte del Governo e della maggioranza parlamentare. Da notare è, in particolare, che tale condizionamento non agisce secondo le dinamiche tipiche degli scambi «consociativi», messe in luce dalla letteratura politologica specialmente con riferimento al periodo successivo agli anni Settanta, bensì tramite dinamiche di aspra e dura *competizione* politica nel quadro di una sfida «sistemica» da parte della sinistra comunista al blocco di Governo filo-capitalistico e liberaldemocratico.

I punti di accordo tra i principali attori politici riguardano il riconoscimento dell'importanza del progetto di riforma, che prevede l'estensione dell'assicurazione IVS a *tutti* i lavoratori agricoli autonomi – siano essi coltivatori diretti, mezzadri o coloni. L'opportunità e l'appropriatezza del provvedimento sono riconosciute in base alla particolare condizione di svantaggio economico di tali categorie, ampiamente documentata dalle conclusioni dell'inchiesta parlamentare sulla miseria¹⁵⁵. Inoltre tutti i partiti – con la parziale, ma significativa (vedremo poi perché), eccezione del MSI – sottolineano la portata innovativa del progetto, che mira per la prima volta a estendere la tutela della vecchiaia oltre la sfera del lavoro dipendente. Si tratta infatti di uno snodo cruciale perché da questo momento le pensioni non potranno più essere considerate soltanto come «retribuzione differita» nell'ambito del rapporto contrattuale tra lavoratori e datori

¹⁵⁵ L'inchiesta rivela che nel settore agricolo le famiglie misere e disagiate sono il 33,7%, rispetto a una media nazionale del 23,4%. Tragica è poi la condizione dei coltivatori diretti in alcune aree del Paese, con una quota di famiglie indigenti che tocca il 37,3% in Sardegna, il 40,9% in Sicilia fino al 64% in Calabria. Si veda sul punto l'analisi svolta alla Camera dal deputato Bonomi (DC), in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, seduta del 20 luglio 1957, p. 34709.

di lavoro, ma come *diritti sociali tout court*, o *spettanze*, che devono essere necessariamente previsti per *tutti i lavoratori* al termine dell'attività per raggiunti limiti d'età (ovvero in caso d'invalidità). Nella nostra prospettiva il passaggio è poi rilevante anche per le modalità con cui avviene: l'allargamento della copertura non viene infatti conseguito nel quadro di una riconfigurazione complessiva del sistema pensionistico – quale prevista ad esempio dal piano Cisl proprio nel 1957 –, bensì attraverso l'estensione dell'assicurazione ad alcune specifiche (benché estese) categorie professionali.

Vediamo ora su quali aspetti emerge il contrasto tra maggioranza e opposizione. Il PCI¹⁵⁶ – peraltro affiancato, pur con meno vigore, dal PSI e talvolta anche dalla Cisl – si schiera contro le disposizioni del testo elaborato dal comitato ristretto che riguardano: a) il ruolo e il contributo dello Stato, b) in connessione con questo, l'inquadramento del nuovo schema nell'assetto pensionistico definito dalla legge 218/1952, c) la ripartizione dell'onere contributivo, ma soprattutto, d) la definizione delle condizioni di accesso ai trattamenti pensionistici, con particolare riferimento all'età pensionabile a regime e nel primo periodo di applicazione della legge (norme transitorie)¹⁵⁷.

Rispetto al ruolo dello Stato i comunisti si oppongono al contributo in misura fissa – 14 miliardi di lire annui per il finanziamento delle pensioni minime con contestuale riduzione dei contributi per gli assicurati – che rischierebbe di trasferire sulle spalle dei lavoratori dipendenti la spesa eccedente la quota statale, sostenendo invece un concorso in percentuale sulla spesa complessiva. Il punto è cruciale perché collegato a un'altra misura contestata, che prevede l'inclusione dei lavoratori autonomi nel regime generale previsto dal FAP¹⁵⁸, e non in una gestio-

¹⁵⁶ La posizione della CGIL è sostanzialmente allineata con quella del partito.

¹⁵⁷ Alcuni contrasti, meno accesi, sorgono anche in relazione alla mancata previsione, nel testo predisposto dal comitato, delle pensioni di reversibilità per i lavoratori agricoli. Tuttavia tale divergenza è meno lacerante e viene composta con una formula di compromesso che sancisce la reversibilità delle pensioni, seppur limitata ad alcuni specifici casi.

¹⁵⁸ Fondo adeguamento pensioni.

ne speciale in seno all'INPS come preferito dal PCI¹⁵⁹, ma anche da CISL, socialisti e repubblicani. Nella concezione della DC e del Governo, infatti, l'inclusione dei lavoratori agricoli nel sistema previsto dalla legge 218/1952 è opportuna perché consente di «ottenere quello *scambio mutualistico*, che è alla base di ogni legge previdenziale, consistente nel mettere insieme le categorie meno forti economicamente – come quella che la legge in esame vuol tutelare – con altre più forti»¹⁶⁰ e «a mano a mano che ci si vuole avvicinare od orientare verso un sistema di *sicurezza sociale* [...] non può evidentemente non giocare una sempre maggiore solidarietà fra tutte le categorie di lavoratori»¹⁶¹.

Ma l'opposizione comunista non ci sta perché, sostiene, in questo modo emergerebbe una sorta di «solidarietà tra poveri»¹⁶², e appellandosi in questo frangente a una più rigorosa concezione della sicurezza sociale, i deputati comunisti affermano che il contributo al finanziamento dell'assicurazione pensionistica per i lavoratori agricoli ha carattere assistenziale e deve pertanto essere sostenuto dall'intera comunità nazionale, attraverso l'intervento dello Stato. Da un'altra angolatura, ma sempre sul piano degli effetti distributivi, il concorso dello Stato è contestato anche perché, essendo finalizzato a ridurre sia il contributo a carico del concedente sia quello a carico dei mezzadri, comporterebbe un'inaccettabile condizione di favore per i proprietari terrieri (i concedenti appunto). I comunisti premono quindi affinché sia eliminata l'agevolazione per i concedenti e mantenuta soltanto per i mezzadri¹⁶³. Da ultimo, anche sulle condizioni di accesso

¹⁵⁹ Si veda ad esempio l'intervento del deputato comunista Scarpa il 13 marzo 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, pp. 1076-1077.

¹⁶⁰ Intervento del deputato Zaccagnini (DC) il 15 febbraio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1035.

¹⁶¹ Intervento del deputato Zaccagnini (DC) il 13 marzo 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1079.

¹⁶² Così, durante la discussione in aula il 27 luglio 1957, il deputato Scarpa (PCI) rilegge retrospettivamente la disposizione prevista dal comitato ristretto. *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, p. 34658.

¹⁶³ Intervento del deputato Di Vittorio (PCI) il 20 febbraio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede

ai trattamenti pensionistici, maggioranza e opposizione danno vita a un acceso scontro. La DC e il Governo, in linea con quanto predisposto dal comitato ristretto, propendono per un'eccezione alla regola generale per i lavoratori dipendenti, che prevede il pensionamento a 60/55 anni (uomini/donne), e sostengono l'opportunità di un'età pensionabile più alta di 5 anni per ambo i sessi. Tale disposizione sarebbe giustificata dal fatto che, mentre per i lavoratori dipendenti il momento di cessazione dell'attività è formalizzato ed evidente, nel caso dei lavoratori autonomi in agricoltura il passaggio dalla fase lavorativa a quella di quiescenza è meno netto, poiché tali lavoratori continuano spesso a svolgere l'attività in misura ridotta anche oltre i 60 anni d'età. Allo stesso modo la maggioranza si dimostra prudente nella definizione delle norme transitorie, prevedendo l'erogazione della pensione a fronte di un solo anno di contribuzione soltanto per quei lavoratori che hanno superato i 70 anni d'età. A sostegno di tale disposizione, la maggioranza invoca le ragioni di una sana finanza pubblica, e afferma che l'estensione della normativa di favore ai lavoratori con meno di 70 anni non è nelle possibilità dell'economia nazionale né del bilancio pubblico. La maggioranza non riuscirà però a mantenere a lungo questa posizione. «Stiamo parlando di un assegno funerario»¹⁶⁴, si ribatte infatti dai banchi comunisti (e socialisti), dai quali proviene la proposta di prevedere l'erogazione di una pensione minima a tutti i lavoratori agricoli oltre i 60 (o perlomeno 65) anni, con un solo anno di contribuzione. E l'opposizione di sinistra accompagna tale richiesta con la presentazione, durante i lavori della Commissione, di una proposta di legge (Gullo-Pertini) volta a prevedere la corresponsione,

legislativa, pp. 1052-1053. In una prima fase il Governo risponde con le parole del sottosegretario Delle Fave, per il quale la riduzione del contributo del concedente si giustifica con il fatto che «Il Governo tiene presente nei suoi interventi innanzitutto la situazione depressa della produzione agricola, dei costi e dei redditi, e detti interventi operano con lo spirito della contribuzione alla produzione», *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, seduta del 13 marzo 1957, p. 1086. Come vedremo, però, su tale misura sarà l'opposizione comunista ad avere successo.

¹⁶⁴ Intervento del deputato Scarpa (PCI) il 13 marzo 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1077.

nel primo semestre del 1958, di un assegno pensionistico mensile (pari a 5.000 lire) a tutti i contadini oltre i 65 anni¹⁶⁵. Si noti, fra l'altro, come tale pressione da parte comunista e della CGIL sottenda la più generale volontà che venga al più presto istituita una pensione di base a favore di tutti gli ex lavoratori con anzianità lavorativa insufficiente per ricevere una pensione contributiva¹⁶⁶. Si tratta della stessa richiesta di una pensione sociale, almeno per tutti i lavoratori, già emersa nel corso del III Congresso della confederazione nel 1952. Per quanto concerne invece l'età legale di pensionamento, anche qui l'opposizione comunista, sempre accompagnata dai socialisti, preme per un trattamento più generoso. L'età pensionabile dovrebbe essere analoga a quella vigente per i lavoratori dipendenti, e ciò per almeno tre motivi: 1) il lavoro nei campi non è meno faticoso e usurante dell'attività nel settore industriale, 2) è necessario mantenere una certa omogeneità delle regole pensionistiche tra le diverse categorie di lavoratori, evitando in particolare sperequazioni nello stesso settore agricolo tra braccianti (soggetti alla norma generale) e lavoratori autonomi, 3) l'innalzamento del limite d'età rappresenta un pericoloso «precedente», che potrebbe spianare la strada a futuri interventi nella stessa direzione anche per i lavoratori dipendenti¹⁶⁷. Va inoltre sottolineato – ed è un punto importante alla luce della recente crisi dei sistemi previdenziali e di semplicistiche argomentazioni *ex post* circa le scelte di *policy* effettuate – che tali argomentazioni si sviluppano sullo sfondo di un quadro cognitivo – almeno in parte condiviso anche dalle altre forze politiche – nel quale non si intravedono in alcun modo gli sfavorevoli sviluppi demografici ed economici che caratterizzeranno i decenni successivi. Così ad esempio Di Vittorio in Commissione alla Camera dei deputati:

¹⁶⁵ Proposta di legge Gullo-Pertini 9 aprile 1957 (C. 1852).

¹⁶⁶ Intervento del deputato Tognoni (PCI) il 20 febbraio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1051.

¹⁶⁷ Si vedano gli interventi in Commissione dei deputati Di Vittorio (PCI) e Scarpa (PCI) rispettivamente il 20 febbraio e il 13 marzo 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, pp. 1051-1052 e 1077.

Noi viviamo ora, in un'epoca nella quale assistiamo a progressi prodigiosi della tecnica, della scienza applicata, che portano a ridurre le possibilità di impiego della mano d'opera e le possibilità di lavoro così che, nel mondo intero vi è una tendenza [...] a ridurre le ore e l'età lavorative del lavoratore. Si tende ad abbassare l'età per l'andata in pensione [...]. Proprio in questa epoca, in questo momento, contro questa tendenza generale della società noi eleviamo per questa categoria di lavoratori l'età di pensionamento. Questo non è giusto e persino antistorico¹⁶⁸.

Non solo l'Italia, quindi, ma tutto il mondo procede linearmente verso un'epoca di prosperità e benessere, nella quale l'automazione richiederà una minor quota di forza lavoro complessiva, consentendo una riduzione dell'attività del singolo lavoratore: gli effetti negativi, specie per il mercato del lavoro e gli equilibri previdenziali, di questo fulgido avvenire non appaiono neppure al lontano orizzonte.

A fronte delle divergenze tra maggioranza e opposizione, che abbiamo ampiamente documentato, non ci resta che vedere su quali disposizioni la competizione tra DC e PCI abbia attivato il *trascinamento* della prima verso le posizioni del secondo. È presto detto, non prima però di aver notato che il 22 luglio 1957, nell'ambito della discussione in Commissione sulle modalità del contributo statale (fisso ovvero in percentuale), l'opposizione comunista dà finalmente seguito alla minaccia nei confronti della maggioranza, chiedendo la rimessione in aula del progetto. Sulla questione specifica la mossa non si rivelerà vincente per i comunisti, ma questi possono comunque ritenersi soddisfatti perché al momento della trasmissione in assemblea il testo della legge accoglie molte delle proposte formulate dal PCI, come enfaticamente rimarcato dal deputato Scarpa (relatore di minoranza) in apertura della discussione in aula¹⁶⁹. In particolare il «trascina-

¹⁶⁸ Intervento del deputato Di Vittorio (PCI) il 20 febbraio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1051.

¹⁶⁹ *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, seduta del 27 luglio 1957, pp. 34652-34662.

mento» della DC e del Governo¹⁷⁰ si registra per quanto concerne: a) i beneficiari del contributo dello Stato, con l'eliminazione della riduzione contributiva per i concedenti, b) la creazione di una gestione speciale per i lavoratori agricoli autonomi in seno all'INPS, al fine di evitare che le altre categorie di lavoratori debbano sostenere l'onere di una gestione strutturalmente deficitaria, e soprattutto c) la modifica delle norme transitorie con la previsione di elargire la pensione, a fronte di un solo anno di contribuzione¹⁷¹, a tutti i lavoratori oltre i 65 anni (e non i 70 anni, come nella versione originaria). Il punto è rilevante perché, ampliando il bacino dei beneficiari di «pensioni-quasi-gratis», rappresenta una tappa del processo d'indebolimento delle basi attuariali del sistema pensionistico che proseguirà, ancor più incisivamente, nel decennio successivo. Una parziale vittoria il PCI la registra anche sulle modalità di concorso dello Stato, rispetto al quale non viene accolta la richiesta di contributo in percentuale, ma su parere della Commissione finanze e tesoro della Camera viene previsto un contributo progressivo – da 4,5 miliardi nel 1958 a 26 miliardi per il 1967 – al posto di quello fisso proposto dalla maggioranza. Ciò che più conta è che tale modifica incrementa di circa il 19% l'onere complessivo in capo allo Stato per i dieci anni successivi – da 140 miliardi a 166,5 miliardi. Sull'età pensionabile, invece, la maggioranza resiste alla pressione comunista, imponendo l'eccezione alla regola generale: i lavoratori agricoli autonomi potranno andare in pensione a 65 anni se uomini, 60 se donne.

Il testo così ridisegnato non subirà sostanziali interventi nel passaggio in aula alla Camera e al Senato. La luce dei riflettori non consentirà infatti ai parlamentari della maggioranza di ritornare alle disposizioni del comitato ristretto. Il 1° agosto la Camera approva il provvedimento con 443 voti favorevoli e 16 contrari. Il 26 ottobre è invece il turno del Senato, dove la legge è approvata *all'unanimità* (legge 1047/1957): la portata materiale

¹⁷⁰ Si tratta a questo punto del Governo Zoli, monocoloro DC, in carica dal 19 maggio 1957 in sostituzione del I Governo Segni (DC, PSDI, PLI), sotto il quale è andato svolgendosi quasi tutto il processo legislativo in questione.

¹⁷¹ Il requisito contributivo aumenta poi di anno in anno fino al limite di 15 anni contributivi richiesti dalla norma generale contenuta nella legge 218/1952.

e simbolica del provvedimento non consente ad alcun partito di esprimere un voto sfavorevole. Tuttavia nella discussione alla Camera emergono alcune posizioni che gettano un luce significativa su quanto detto finora e, se vogliamo, uno sguardo profetico sul futuro del sistema previdenziale italiano. Il riferimento è in particolare al fatto che la posizione del partito meno coinvolto nelle dinamiche competitive illustrate poc'anzi, il MSI, corrobora l'idea che il processo decisionale sia stato profondamente innervato dalla competizione tra DC e PCI, e che tale competizione abbia condotto all'adozione di misure che potranno avere pesanti conseguenze finanziarie nel futuro. Il deputato missino Roberti denuncia proprio il carattere distributivo ed elettoralistico del provvedimento¹⁷², specie in rapporto al fatto che la discussione e l'approvazione dello stesso hanno luogo sul finire della legislatura e in prossimità delle elezioni del 1958, affermando inoltre che le conseguenze sul piano economico-finanziario di tale «corsa» verso le categorie interessate potrebbero essere molto gravi¹⁷³. E ciò soprattutto per due motivi: *in primis* perché la valutazione dell'impatto finanziario è stata elaborata soltanto per il primo decennio, che rappresenta un periodo troppo breve nel caso di provvedimenti in campo pensionistico, in secondo luogo perché l'opposizione comunista e anche la DC concepiscono tale estensione dell'assicurazione come un primo passo verso l'universalizzazione della copertura a tutti i lavoratori¹⁷⁴. Nelle vive parole del deputato Roberti:

¹⁷² Anche il PRI manifesta la propria contrarietà sul punto. Si veda l'intervento del deputato De Vita, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, seduta del 1° agosto 1957, p. 34993.

¹⁷³ Anche tra i deputati liberali è forte la preoccupazione per l'impatto finanziario del provvedimento sul bilancio pubblico nonché per i rischi per la produzione agricola derivanti dal carico contributivo, specie nell'ambito della nascente Comunità economica europea. Si veda in particolare l'intervento del deputato Colitto, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, seduta del 29 luglio 1957, pp. 34707-34709.

¹⁷⁴ «Va considerato che vivissima è pure l'attesa e l'interesse di altre categorie di lavoratori, in quanto non stiamo dibattendo un problema che sia circoscritto solamente ai contadini. L'attesa è viva fra gli artigiani [...]; grande è l'attesa da parte dei vecchi senza pensione [...] delle casalinghe». Intervento del deputato Scarpa (PCI) del 27 luglio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, p. 34652.

Vi sono perplessità e difficoltà che non possiamo nascondere e che derivano – mi sia lecito dirlo [...] nei confronti di tutti coloro che hanno iniziato questa gara che non voglio dire di demagogia, ma *gara di corsa in-controllo* a queste categorie – dal particolare *sapore politico* che è venuta assumendo questa disposizione di legge [...] sappiamo tutti che vi sarà la consultazione elettorale politica tra pochi mesi [...] quindi è il fattore politico che ha prevalso sulla obiettiva valutazione di norme di questo genere. [...] È noto che in questo campo non si fa mai abbastanza: ma si deve anche spostare l'esame dalle prestazioni agli *oneri*. [...] Si valuta l'onere complessivo di questa legge soltanto per un periodo di dieci o quindici anni. Mi pare un po' scarsa questa previsione! Siamo in materia di invalidità e vecchiaia e bisogna tener conto, quanto meno, del ciclo della vita. [...] Che cosa accadrà dopo i dieci anni? [...] Questa legge rappresenta un salto nel buio [e soprattutto] Il rigore nelle previsioni è stato sempre una delle caratteristiche essenziali richieste [...] per garantire i diritti futuri¹⁷⁵.

Sembra paradossale, ma la voce che più mette in guardia il Governo e il Parlamento sui possibili squilibri finanziari del sistema previdenziale proviene dal partito che è più lontano, per il suo passato e la sua connotazione ideologica, dal poter assumere responsabilità di Governo.

3.4.2. *Pluralismo polarizzato e democrazia bloccata: gli effetti sull'espansione pensionistica.* Come emerge dalla ricostruzione riportata sopra, durante l'iter parlamentare le differenze di posizione e la competizione tra le due principali formazioni politiche (che dominano i lavori tanto in Commissione lavoro e sanità quanto in aula) si fanno sempre più evidenti, ma soprattutto si delinea un «trascinamento» delle originarie posizioni della DC verso le richieste della componente comunista e sindacale di parte CGIL. Tale trascinamento comporta la modificazione – durante i lavori parlamentari – di alcune disposizioni legislative, che vertono in particolare su: il ruolo dello Stato nel finanziamento dello schema pensionistico, gli effetti distributivi del provvedimento con particolare riferimento alla posizione relativa delle

¹⁷⁵ Intervento del deputato Roberti (MSI) del 29 luglio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, pp. 34698-34705.

diverse categorie occupazionali in seno all'INPS (lavoratori dipendenti *versus* lavoratori autonomi) e, infine, le condizioni di accesso ai trattamenti specie durante il primo periodo di applicazione della legge. Da notare che su tale ultimo punto si arriva a un accordo che comporta un maggiore onere finanziario per lo Stato come conseguenza dell'erogazione di «pensioni-quasi-gratis»¹⁷⁶ ai lavoratori più prossimi all'età pensionabile.

L'elevata competizione tra DC e PCI, che abbiamo ampiamente illustrato e che ha caratterizzato il processo decisionale in oggetto, si giustifica in parte con riferimento a due considerazioni di fondo. In primo luogo, è la naturale conseguenza di una *politica espansiva* di tipo *distributivo*, che per gli attori politici rappresenta una formidabile opportunità di *credit claiming* (Pierson, Weaver 1993), un'opportunità cioè di ampliare il proprio sostegno elettorale. In secondo luogo, la competizione è particolarmente accesa in ragione della particolare natura della politica in oggetto: l'allargamento della copertura pensionistica dispone di una grande capacità di attrazione del consenso politico perché trattasi di «produzione» di *diritti sociali*, che toccano – oltre che gli interessi dei gruppi sociali – una sfera di attenzione primaria per le persone comuni giocando un ruolo decisivo nella definizione delle *chances* di vita individuali. E tuttavia, la particolare asprezza della competizione politica specie tra DC e PCI e le conseguenze di *policy* della stessa non possono essere colte appieno se non puntando la lente sulla configurazione istituzionale e le specifiche dinamiche che hanno caratterizzato il primo decennio della Repubblica. In quegli anni in Italia la posta del gioco politico è rappresentata non soltanto dalla conquista del Governo – come nelle democrazie consolidate, e dunque stabili e legittimate – ma anche dalla possibilità di (ri)definire, *attraverso* la conquista del Governo, le regole fondamentali del «regime» politico e sociale. In un quadro siffatto, nel quale non sussiste un accordo tra

¹⁷⁶ L'espressione fa riferimento all'erogazione dei trattamenti a lavoratori che hanno contribuito anche solo un anno e che non hanno perciò di fatto partecipato a finanziare la propria prestazione pensionistica. Ciò è possibile, naturalmente, in virtù dell'adozione (parziale) del metodo a ripartizione e rappresenta un evidente rilassamento dell'originaria matrice attuariale del sistema pensionistico.

gli attori politici sulle coordinate di fondo dell'assetto socio-politico e che presenta un basso grado di sostegno diffuso verso la comunità politica e il regime, gli attori politici «fedeli» all'assetto esistente possono cercare di accrescerne la legittimità stimolando il sostegno politico su specifici *output*, specie se questi ultimi sono particolarmente rilevanti per i cittadini. In questo senso l'azione della DC volta a rafforzare la «presa» sulle campagne – anche attraverso la CISL e la Coldiretti – deve essere compresa sia come un «normale» tentativo di accrescere la propria base elettorale, sia come un intervento mirato a «legare» al sistema democratico il mondo agrario, che più volte (e specialmente nei primi anni Cinquanta) aveva dato vita a rivolte e lotte contadine, spesso sostenute dall'azione mobilizzatrice del Partito comunista. Per quest'ultimo, infatti, il sostegno alle lotte dei lavoratori agricoli rappresenta un tassello fondamentale nel tentativo di favorire una saldatura tra contadini (soprattutto nel Sud del Paese) e il tradizionale bacino degli operai industriali (specie nel Nord): un'alleanza tra «falce» e «martello» dunque, in continuità con la tradizione marxista-leninista¹⁷⁷, al fine di proporsi come partito interclassista capace di estendere il proprio bacino elettorale nel segno della contrapposizione all'assetto economico e sociale «dominante».

L'esito finale del processo decisionale sull'estensione dell'assicurazione pensionistica ai lavoratori agricoli autonomi è perciò comprensibile alla luce sia della specificità del settore di *policy* sia per la dinamica politica caratteristica di un sistema di «pluralismo polarizzato» (Sartori 1966). Nel caso di provvedimenti distributivi nel settore della politica sociale – che prevedono la produzione di diritti-spettanze ad alto valore materiale e simbolico per la categoria beneficiaria e a basso impatto finanziario (presi singolarmente e nel breve periodo) sul bilancio dello Stato – il PCI gode infatti di una «doppia rendita di posizione», che deriva (1) dal contesto di *democrazia bloccata* e (2) dalla *connotazione ideologica* del partito. Quanto al primo aspetto, non potendo essere effettivamente chiamato ad assumere responsabilità di Governo, il Partito comunista può trascurare le implicazioni finanziarie dei provvedimenti di riforma e premere per misure più

¹⁷⁷ Cfr. «Le tesi di aprile» di Lenin nel 1917.

generose per i beneficiari – in questo caso i lavoratori autonomi del settore agricolo – censurando coloro (a dire il vero pochi) che tra le file della maggioranza e del Governo antepongono le ragioni della finanza pubblica all'estensione dei diritti sociali. Quanto al versante ideologico, anch'esso favorisce il PCI, che può seguire le proprie aspirazioni universalistiche schierandosi apertamente a favore di un trattamento più generoso per le categorie interessate, senza d'altra parte correre il rischio di perdere elettori tra i gruppi sociali più tradizionalmente legati al partito – i lavoratori dipendenti, già coperti dall'assicurazione di vecchiaia; altrettanto non può dirsi per la DC e il Governo, che rischierebbero invece di essere accusati di parzialità verso le varie categorie professionali. A ciò si aggiunga, infine, che le oggettive precarie condizioni dei lavoratori delle campagne, i primi segnali di crescita economica sostenuta e i profili demografici favorevoli rafforzano la posizione comunista, e alla DC rimane ben poco da opporre. Cercare di resistere a operazioni di *credit claiming* come quella in oggetto è una strategia rischiosa, specie in congiunture in cui la crescita economica rende disponibili quote di reddito nazionale per operazioni redistributive e riduce al contempo la remuneratività politica di condotte improntate al rigore finanziario. Alla fine, per non rischiare di perdere elettori a favore dell'opposizione di sinistra – specie a pochi mesi dalle elezioni, quando viene definitivamente approvata la legge 1047/1957 – il partito di maggioranza deve cedere su molti punti. E in definitiva, tale «cedimento» rappresenta la soluzione più conveniente anche per la DC. In primo luogo, perché con l'adozione dei provvedimenti e la particolare generosità degli stessi, la DC può ragionevolmente attendersi, come principale partito della maggioranza di Governo, di essere «ricompensata» sotto forma di consenso politico tanto «diffuso» – a livello cioè dei singoli cittadini-elettori – quanto «concentrato» – con riferimento ai principali gruppi di interesse. In altre parole, la DC nel farsi «trascinare» verso le posizioni comuniste è mossa dall'«aspettativa-speranza» (Stoppino 2001) non soltanto di ottenere sostegno politico-elettorale, ma anche di fare un passo in avanti verso il consolidamento del regime – specie tramite l'«ancoraggio» (Morlino 2008) di importanti gruppi di interesse al nuovo assetto politico-istituzionale. Certo, si potrebbe obiettare, la DC deteneva responsabilità di Governo che avrebbero po-

tuto imporre una maggiore disciplina sul versante della finanza pubblica. Tuttavia, poiché la politica pensionistica dispiega i suoi effetti perlopiù nel lungo periodo, le conseguenze finanziarie derivanti dall'introduzione di una gestione strutturalmente deficitaria sarebbero ricadute, negli anni e nei decenni successivi, su «ignari terzi paganti» (Ferrera 1998), mentre nel breve periodo il partito di maggioranza aveva poco da temere per la «leggerezza» dei suoi Governi sul fronte della finanza pubblica.

Non a caso la tenuta delle proprie posizioni da parte della DC su alcune disposizioni della legge sembra essere dovuta, oltre che a considerazioni di ordine finanziario, anche alla necessità di trovare una composizione tra le diverse posizioni delle correnti interne al partito, nonché all'esigenza di mantenere l'equità intercategoriale all'interno del sistema pensionistico¹⁷⁸.

La legge 1047/1957 rappresenta perciò il primo mattone del nuovo edificio pensionistico «allargato» anche al comparto del lavoro autonomo. Di lì a poco seguirà l'estensione dell'assicurazione agli artigiani e, nel decennio successivo, ai commercianti. In questo primo momento il carattere limitato del provvedimento, rivolto soltanto ai lavoratori agricoli autonomi, che rilancia l'evoluzione del sistema lungo il sentiero occupazionale, non sembra scontentare né il Governo né l'opposizione, con buona pace dei progetti di riforma organica come quello sviluppato dalla CISL. Per la maggioranza la legge 1047 rappresenta il massimo che si potesse fare date le possibilità del sistema economico nazionale. Per il PCI il provvedimento costituisce un primo passo non solo verso la costruzione di un sistema di sicurezza sociale ma anche verso la società socialista, cui contribuisce ogni conquista sul terreno della protezione sociale, anche se tale conquista dovesse risultare parziale, selettiva e disarmonica rispetto al sistema esistente, come emerge chiaramente dalle parole del deputato Scarpa: «Oserei dire che l'enunciazione [...] della necessità di una via italiana al socialismo, per la rinascita del nostro Paese, per la trasformazione della nostra società lungo la strada segnata dalla no-

¹⁷⁸ Intervento del sottosegretario Delle Fave (DC) del 13 marzo 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione (Lavoro e sanità) in sede legislativa, p. 1083.

stra Costituzione, passa necessariamente per queste parziali conquiste, minori, se volete, ma di grande importanza»¹⁷⁹.

Box 3.1. Tra le estensioni categoriali, l'incremento delle prestazioni: la legge 55/1958

Il passaggio parlamentare risulta cruciale per le implicazioni finanziarie degli interventi anche in occasione di un altro importante provvedimento adottato, in prossimità della tornata elettorale, nel febbraio 1958. Il 30 ottobre del 1957, infatti, il ministro del Lavoro e della previdenza sociale Gui presenta un disegno di legge (S. 2225; C. 3426) volto ad ammorbidire le condizioni di accesso alle pensioni di reversibilità, ma anche a elevare l'importo dei trattamenti minimi e delle pensioni ordinarie.

La legge 55 del 20 febbraio successivo, che recepisce tale progetto, sancisce l'aumento dell'importo delle pensioni (con un incremento di circa il 22%, in virtù della modificazione del coefficiente di rivalutazione dei contributi) e del livello dei trattamenti minimi, che passano da 40.000-60.000 lire annue (per pensionati con meno/più di 65 anni) a 78.000-114.000 lire. Tali importi sono sostanzialmente più elevati di quelli previsti nell'originario disegno del Governo (60.000-84.000 lire annue) in conseguenza degli aumenti disposti dal Senato. In definitiva il passaggio parlamentare porta in questo caso a un incremento del 35-50% del valore di tali prestazioni.

3.5. Prosegue la corsa alle «spettanze»: l'assicurazione per gli artigiani

La tensione tra interventi parziali e incrementali e i piani di riforma complessiva del sistema è però destinata a riemergere presto – come vedremo – in occasione della seconda tappa dell'estensione categoriale dell'assicurazione pensionistica: l'allargamento della copertura ai titolari di imprese artigiane. La dinamica che conduce all'esito finale presenta molte analogie, e

¹⁷⁹ Intervento del deputato Scarpa (PCI) del 27 luglio 1957, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, p. 34653.

qualche differenza, con il processo politico dipanatosi attorno all'inclusione dei lavoratori agricoli.

Nel caso dell'estensione della tutela agli artigiani la «corsa» dei partiti verso la categoria interessata si presenta chiaramente come una competizione a tre: DC, la novità PSI e PCI. Le prime proposte, risalenti ancora alla I legislatura, sono presentate da parlamentari democristiani e socialisti, mentre i comunisti entrano nella contesa nei primi mesi del 1958, terminato il *policy making* sulla prima estensione categoriale. Nella tabella 3.10 sono indicate le principali proposte di legge sulla materia, che mostrano l'alternarsi delle iniziative dei tre partiti maggiori.

L'effettivo processo decisionale prende però avvio soltanto dopo le elezioni del 1958, per mano del ministro del Lavoro Ezio Vigorelli¹⁸⁰ che presenta un disegno di legge nel novembre 1958¹⁸¹. Nonostante il successivo cambio di Governo¹⁸², che conduce alla sostituzione di Vigorelli con Benigno Zaccagnini (già protagonista alla Camera della vicenda relativa ai lavoratori agricoli), l'iter parlamentare procede abbastanza spedito. Il progetto governativo incontra il parere positivo della Commissione lavoro della Camera (in sede referente), in assemblea vengono assorbite nel testo le proposte concorrenti n. 42 (a firma democristiana) e n. 190 (di parte socialista), finché il provvedimento viene approvato il 23 aprile tra le «consuete» dichiarazioni di voto *unanimente* favorevoli. Dopo il passaggio in Commissione lavoro del Senato, la discussione generale in assemblea è breve: due soli giorni, il 25 e il 26 giugno 1959, che portano all'approvazione della legge 463/1959.

Si era detto che notevoli sono le affinità con il processo decisionale sull'assicurazione per i lavoratori in agricoltura, e in effetti anche il contenuto della riforma è assai simile a quello della legge per il settore agricolo (cfr. *supra*). Il provvedimento, tuttavia, viene questa volta più aspramente criticato dai comunisti, specie per quanto concerne l'età pensionabile fissata a 65/60 anni

¹⁸⁰ Nominato dal II Governo Fanfani (DC, PSDI), in carica dal luglio 1958.

¹⁸¹ Disegno di legge del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Ezio Vigorelli 25 novembre 1958 (C. 592; S. 506).

¹⁸² Al Governo Fanfani II subentra il II Governo Segni, monocolore democristiano, sostenuto dall'appoggio esterno di PLI, MSI e monarchici.

Tabella 3.10. *Proposte di legge per l'estensione dell'assicurazione IVS agli artigiani*

	Partito	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari
<i>Proposta di legge Carcaterra e altri</i>	DC	19.12.1953	C. 535	-	Artigiani
<i>Proposta di legge Pieraccini e altri</i>	PSI	8.9.1956	C. 2522	-	Artigiani e commercianti
<i>Proposta di legge Gervasi e altri</i>	PCI	12.3.1958	-	S. 2545	Artigiani
<i>Proposta di legge De Marzi e altri</i>	DC	20.6.1958	C. 42	S. 506	Artigiani
<i>Proposta di legge Gelmini e altri</i>	PCI	16.7.1958	-	S. 67	Artigiani
<i>Proposta di legge Pieraccini e altri</i>	PSI	31.7.1958	C. 190	S. 506	Artigiani
<i>Disegno di legge Vigorelli</i>	Governo	25.11.1958	C. 592	S. 506	Artigiani

Fonte: elaborazione dell'autore.

come nella legge 1047/1957, l'importo troppo modesto dei minimi di pensione¹⁸³, il contributo statale insufficiente e non espresso in percentuale sulla spesa complessiva, la mancata introduzione dell'assistenza di malattia per gli artigiani già ritirati dal lavoro¹⁸⁴. Di fatto, con l'adozione della legge 1047/1957, lo *status quo* si è spostato, e l'opposizione comunista alza il tiro della rivendicazione al fine di garantire migliori condizioni a tutti i pensionati. A conferma di quanto detto, si riscontra un'ulteriore differenza rispetto alla vicenda dei lavoratori agricoli che riguarda il mutato atteggiamento del Partito comunista circa un'espansione

¹⁸³ In particolare il PCI lamenta il divario tra i trattamenti minimi previsti per i lavoratori dipendenti, pari a 9.500 lire mensili per effetto della legge 55/1958 (cfr., *supra*, box 3.1), e quelli stabiliti per gli artigiani, pari a 5.300 lire mensili.

¹⁸⁴ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, Discussioni, seduta del 25 giugno 1959, pp. 7060-7068 e 7075-7085. La posizione del PCI è sostanzialmente condivisa anche dal PSI, che tra l'altro denuncia l'inaccettabile sostegno di monarchici e missini alla DC; si veda al riguardo l'intervento del senatore Bardellini, in *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, Discussioni, seduta del 25 giugno 1959, pp. 7068-7075.

del sistema pensionistico affidata a successive estensioni di tipo categoriale. La politica dei «piccoli passi» prediletta dalla DC, si accusa, è venata di conservatorismo, mentre il Paese ormai richiede uno sforzo più deciso, finalizzato a istituire un vero e proprio sistema di sicurezza sociale.

Sono state realizzate alcune cose ma è bene rilevare che siamo in ritardo e che perciò dobbiamo procedere con maggiore speditezza. Questo presuppone anche un deciso orientamento verso l'organizzazione di un *sistema di sicurezza sociale* in Italia che non soltanto tenda ad assicurare a tutti i cittadini un minimo di vita, specialmente a quelli che hanno dedicato 30-40 e più anni di lavoro alla società, [...] ma anche per l'unificazione del sistema previdenziale [...]. Vi sono motivi sufficienti per far ritenere urgente e necessario il problema della riforma del sistema previdenziale in Italia [ed ancora] la politica del contagocce non può essere da noi accettata perché andando di questo passo quanto dovranno attendere le *altre categorie di lavoratori*? Quanto dovranno attendere i *vecchi senza pensione*?¹⁸⁵.

Per quanto riguarda invece le effettive disposizioni normative, s'è detto che l'impianto dell'assicurazione pensionistica per gli artigiani ricalca, nella sostanza, il sistema previsto per i lavoratori agricoli autonomi. Trattasi infatti di uno schema assicurativo a copertura categoriale, finanziato in parte dai beneficiari e in parte dallo Stato, che prevede prestazioni commisurate ai contributi con previsione di un livello minimo. Nell'analogia tra i due progetti si riscontra però una differenza, che riveste una fondamentale importanza per quanto riguarda le conseguenze finanziarie dell'intervento e il modo in cui queste sono state affrontate dai decisori politici. L'assicurazione pensionistica per gli artigiani prevede, come già accennato, un finanziamento in parte a carico degli stessi lavoratori, che devono versare un contributo di 600 lire mensili, e in parte a carico dello Stato. Già durante i lavori parlamentari, però, il CNEL aveva giudicato insufficiente il contributo in capo ai beneficiari e trop-

¹⁸⁵ Intervento del senatore Scappini (PCI) del 25 giugno 1959, in *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, Discussioni, pp. 7082-7083.

po elevato l'onere accollato allo Stato, ma il parere non era stato accolto e si era mantenuto il contributo dei lavoratori nella misura prevista dal disegno di legge. Ancora più rilevante è però il fatto che, oltre a mantenere a un livello troppo modesto l'onere in capo ai beneficiari, i decisori politici si siano astenuti dal determinare la quota di concorso statale, lasciando al legislatore la responsabilità di stabilire di anno in anno tale contributo. Come si può notare, l'esito si discosta da quanto disposto per l'assicurazione dei lavoratori agricoli: anche in quel caso, infatti, la questione del contributo statale era stata fortemente dibattuta, ma alla fine le diverse posizioni erano state composte con la previsione di un concorso progressivamente crescente nel corso del primo decennio di applicazione della legge. Ci sembra pertanto di poter sostenere che in questa seconda tappa del processo di estensione categoriale del sistema pensionistico i decisori politici abbiano palesato, ancor più che nel precedente del 1957, una certa «leggerezza» nel regolare gli aspetti finanziari dell'intervento, specie per quanto concerne le ripercussioni sul bilancio dello Stato.

Con l'approvazione della legge 463/1959 gli anni Cinquanta si concludono con un assetto del sistema di tutela della vecchiaia decisamente differente e più «maturo» rispetto a dieci anni prima. In particolare, il consolidamento del sistema è avvenuto seguendo tre direttrici fondamentali: a) ampliamento della copertura, con estensione della protezione oltre la sfera del lavoro dipendente; b) istituzionalizzazione, al di fuori dei provvedimenti di emergenza, e irrobustimento di un livello minimo delle prestazioni per tutti i lavoratori assicurati; c) rafforzamento della componente a ripartizione sull'originario tronco previdenziale a capitalizzazione. Accanto a tali sviluppi il decennio ha però registrato anche l'introduzione di alcuni elementi che nel futuro incideranno profondamente sugli equilibri finanziari del sistema assicurativo per la vecchiaia. Come abbiamo visto, tali «semi di irresponsabilità finanziaria» sembrano essere stati il risultato di processi decisionali sottratti, tramite delega, alla responsabilità del Parlamento e accentrati nell'esecutivo – come nel caso dell'istituzione delle «baby pensioni» per i dipendenti pubblici –, ovvero caratterizzati dalla dinamica competitiva tra maggioranza e opposizione (in particolare tra DC e PCI) nelle aule par-

lamentari – come in occasione delle estensioni dell'assicurazione di vecchiaia ai lavoratori autonomi agricoli e artigiani nonché dell'incremento delle prestazioni (box 3.1). Dinamica competitiva che, nel quadro del pluralismo polarizzato e della democrazia bloccata, non risulta frenata o, meglio, moderata dai cruciali meccanismi democratici dell'alternanza e del (connesso) dover «rendere conto». Per dirla con Sartori, l'irresponsabilità politica – tanto dell'opposizione quanto del Governo per effetto della *conventio ad excludendum* – si traduce di fatto spesso in irresponsabilità finanziaria.

Nel decennio successivo si assisterà alla riattivazione di alcune traiettorie evolutive illustrate in questo capitolo, peraltro affiancate da una tensione verso l'estensione della tutela pensionistica a tutti i cittadini (anche non lavoratori), nonché verso l'aumento della generosità delle prestazioni e la definizione di requisiti meno stringenti per l'accesso alle medesime. Anche in relazione a tali nuovi sviluppi potremo cogliere le radici della successiva incontrollata esplosione della spesa pensionistica – che condurrà a quella sovra-protezione della vecchiaia che caratterizza ai nostri giorni il welfare italiano –, nonché le dinamiche politiche che vi stanno alla base.

4. DISOCCUPAZIONE E ASSEGNI FAMILIARI: UNO SVILUPPO FRENATO

1. *La tutela della disoccupazione*

1.1. *Le coordinate del dibattito politico*

Se spostiamo l'attenzione dall'attività parlamentare in campo pensionistico a quella relativa alla tutela della disoccupazione, il contrasto non potrebbe essere più stridente: all'attivismo per l'estensione della copertura pensionistica fa da contraltare una quasi totale inerzia legislativa per quanto riguarda l'assicurazione nei confronti della disoccupazione. Eppure il problema della disoccupazione riveste – fino alla seconda metà degli anni Cinquanta – un'assoluta centralità innanzitutto nella vita del Paese, ma anche nell'agenda politica dei due maggiori partiti che si fronteggiano in Parlamento. Almeno in apparenza, ci troviamo cioè di fronte a un paradosso: la tutela previdenziale della disoccupazione risulta – alla luce delle misure concretamente adottate in questo periodo – inversamente proporzionale all'attenzione che tanto la Democrazia cristiana quanto il Partito comunista dedicano al problema della disoccupazione in sé e per sé.

Per chiarire il punto occorre partire dalla visione che i due schieramenti, di maggioranza e di opposizione, hanno del problema e dalla dinamica che si instaura tra di essi su questo tema. Emblematica a questo proposito è la vicenda della legge 264/1949, che rappresenta l'atto fondamentale in materia, nell'arco temporale che qui ci interessa, e da cui conviene dunque prendere le

mosse. Per inquadrare i termini della questione va subito detto che il dibattito parlamentare su questa legge si snoda sullo sfondo di uno scontro sociale che dilaga nel Paese con un sanguinoso bilancio di morti e feriti e che ha il suo epicentro nella Valle Padana, con lo sciopero generale indetto nella primavera del 1949 da Federterra. Lo sciopero si estende rapidamente al resto del Paese e va a saldarsi con le lotte contadine in corso nel Mezzogiorno per la distribuzione delle terre incolte, creando un clima incandescente che si ripercuote inevitabilmente sul tono e sui contenuti del confronto nelle aule parlamentari.

Se non teniamo conto di questo contesto è difficile comprendere, a distanza di oltre mezzo secolo, l'effettivo significato delle scelte operate in quel frangente. Procedendo su questo sentiero, occorre comunque fornire alcune ulteriori precisazioni. Di fronte al perdurare di una disoccupazione di massa, che non accennava a diminuire rispetto alla situazione dell'emergenza post-bellica e che sembrava anzi destinata a stabilizzarsi su un livello di oltre due milioni di disoccupati (cui bisognava aggiungere un altro milione – se non due – di sotto-occupati e di stagionali nel settore agricolo), la gestione del collocamento della mano d'opera diventa per le organizzazioni sindacali e partitiche della sinistra la priorità delle priorità, soprattutto in un contesto politico-ideologico che è andato sempre più radicalizzandosi dal 1947 in poi. Dovendosi quotidianamente misurare per un verso con soprusi, con prevaricazioni, con la pratica del caporalato diffusa in tante aree del Mezzogiorno e per l'altro verso con episodi di crimiraggio, la CGIL punta a recuperare il ruolo determinante che le camere del lavoro avevano conquistato in tema di collocamento prima del Ventennio fascista.

Sul versante opposto, il Governo si muove invece per sottrarre al controllo sindacale questa delicata funzione e quindi nella fattispecie per arginare il predominio comunista nella gestione di gangli vitali del mercato del lavoro in numerose province italiane, affermando il monopolio di Stato sulla gestione del collocamento. Entrambe le strategie appaiono del tutto razionali dal punto di vista dei rispettivi proponenti, ma è altrettanto evidente come esse siano inevitabilmente destinate a entrare in rotta di collisione. Ed è appunto quanto avviene in occasione del dibattito parlamentare sul disegno di legge presentato dall'allora ministro del

Lavoro e della previdenza sociale Amintore Fanfani. Il disegno, inizialmente presentato al Senato nell'estate del 1948, innesca un conflitto durissimo tra maggioranza e opposizione, che si protrae fino all'aprile 1949, impegnando i parlamentari in un centinaio di riunioni ristrette e di Commissione e in un dibattito in aula che si trascina per oltre venticinque sedute tra Camera e Senato. Questi scarni dati ci danno già la misura di quanto controversa fosse la questione; ma il quadro si delinea ancor più precisamente, se teniamo presente l'articolazione specifica del provvedimento. Quest'ultimo si propone di fornire una risposta ad ampio raggio alle problematiche della disoccupazione, abbinando alla nuova disciplina del collocamento la regolamentazione dell'assistenza economica, l'istituzione di un'apposita Commissione centrale «per l'avviamento al lavoro e l'assistenza ai disoccupati», nonché il finanziamento di corsi di addestramento professionale e di cantieri-scuola. Ma è proprio l'inserimento della nuova normativa sul collocamento pubblico nell'ambito delle misure di sostegno ai disoccupati che viene contestata dall'opposizione. Come sostiene l'onorevole Gullo: «Si vuol tentare con questo disegno di legge di annullare le conquiste che sono state così faticosamente raggiunte dalla classe lavoratrice [...] che a tutto ciò si arrivi di straforo, dando corso ad un progetto di legge destinato apparentemente ad andare incontro a questioni contingenti, provvisorie, urgenti significa rinnegare lo spirito della Costituzione repubblicana, significa che non vogliamo dare realizzazione a quella Costituzione che si dice fondata sul lavoro»¹⁸⁶. Sulla stessa falsariga, qualche giorno più tardi l'onorevole Cucchi ribadisce: «l'assistenza ai disoccupati non doveva venir usata come strumento, direi quasi ricatto per introdurre nella legge il principio iugulatorio del collocamento di stato»¹⁸⁷.

Non a caso la minoranza chiede a gran voce che venga stralciato il titolo secondo, vero pomo della discordia, esplicitando le ragioni della propria indisponibilità a sostenere il monopolio pubblico: «Se noi votassimo la parte del collocamento – afferma

¹⁸⁶ *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, seduta del 1° aprile 1949, V, p. 7645.

¹⁸⁷ *Ivi*, p. 7839.

Cavallotti – verremmo a rendere ancora più forti gli attriti e ad esacerbare la lotta di classe che si manifesta nelle campagne di molte regioni in questi giorni e in queste settimane»¹⁸⁸. Ma i veri timori riguardano il Sud e l'appendice periferica degli uffici provinciali del lavoro (i cosiddetti collocatori locali), come traspare senza mezzi termini da questo intervento del deputato Maglietta: «Sanno loro che alla periferia di Napoli esiste ancora il caporalato delle assunzioni? [...] Si vada nel Mezzogiorno, si tenti di immaginare con la fantasia come questa legge potrà essere applicata. Daremo l'incarico a Giuliano o ai capi della mafia? Daremo l'incarico ai baroni della Sicilia? Daremo l'incarico ai "caporali"? Daremo l'incarico al maresciallo di Andria o di Minervino Murge di far applicare quella legge?»¹⁸⁹.

Gli stralci appena richiamati rendono efficacemente il clima della discussione. Ma il punto che più ci interessa è un altro. Potremmo riportare integralmente i resoconti sull'iter di approvazione della legge e scopriremmo che la discussione parlamentare non è mai uscita da questi binari. Tutte le energie si sono concentrate sulla questione del collocamento, lasciando in un cono d'ombra ogni altra misura contenuta nel provvedimento. Anche quando *in extremis*¹⁹⁰ si è trovato un accordo tra maggioranza e opposizione, che ha portato quest'ultima a votare a favore della legge, le uniche questioni oggetto di trattativa – e su cui il Governo si è impegnato a recepire le istanze della minoranza in sede di implementazione del provvedimento – hanno riguardato la composizione e le funzioni delle commissioni locali di collocamento e cioè dell'organismo rappresentativo che avrebbe dovuto affiancare a livello periferico l'attività della struttura burocratica. Insomma, il voto congiunto della Democrazia cristiana e del Partito comunista sul testo licenziato dalla Camera il 29 aprile 1949 è ben lungi dal riflettere una piena e convinta condivisione dei principi e dei dettagli che regolano le misure a favore dei disoccupati, contenute nel III e nel IV titolo della legge. Queste ulti-

¹⁸⁸ Ivi, p. 7658.

¹⁸⁹ Ivi, p. 7766.

¹⁹⁰ Ciò è avvenuto con un rinvio di 24 ore della votazione finale e grazie all'intervento di mediazione dello stesso presidente della Camera Gronchi.

me riflettono innanzitutto e soprattutto l'impostazione – o se vogliamo la visione politico-sociale – portata avanti dalla sinistra dossettiana all'interno della Democrazia cristiana e di cui sono appunto esponenti di primo piano sia il ministro del Lavoro Fanfani che il suo sottosegretario Giorgio La Pira.

Prima di entrare nel merito dei contenuti specifici di questa legge, che – quasi inverosimilmente – è rimasta fino al 2012 un punto di riferimento obbligato per quanto riguarda l'assicurazione nei confronti del rischio disoccupazione, conviene dunque soffermarsi sulla filosofia di fondo che ne sorregge l'impalcatura e che troverà la sua più compiuta esposizione in un saggio di La Pira, pubblicato l'anno successivo sulla rivista «Cronache sociali» ed evocativamente intitolato *L'attesa della povera gente* (La Pira 1950). Gli ingredienti che confluiranno in tale teorizzazione derivano tutti dall'esperienza condotta al Ministero del lavoro nella breve stagione tra il 1948 e l'inizio del 1950. Delle due anime che in questa fase convivono ancora all'interno della dirigenza democristiana, mentre l'anima monetarista ha la sua roccaforte nel Tesoro, quella keynesiana è acuartierata al Lavoro: ai piani alti del dicastero gli scritti di Beveridge e di Keynes sono la «Bibbia» – e l'espressione è ben più di una metafora, tanto che Roggi (1983), nella sua analisi del pensiero di La Pira, riferendosi in particolare all'*Attesa della povera gente*, parla di «riletture keynesiana del Vangelo». Un commento assolutamente pertinente: in questo saggio, una sorta di *pamphlet* settecentesco, La Pira argomenta che «il pieno impiego è l'imperativo categorico fondamentale di un governo che sia consapevole dei compiti nuovi affidati agli Stati moderni»¹⁹¹ e fonda tutto il suo ragionamento a partire dai comandi evangelici, richiamando il messag-

¹⁹¹ Il saggio si apre con queste parole: «L'attesa della povera gente (disoccupati e bisognosi in genere)? La risposta è chiara: un governo ad obiettivo, in certo modo, unico [...] la lotta organica contro la disoccupazione e la miseria. Un governo, cioè, mirante sul serio (mediante l'applicazione di tutti i congegni tecnici, finanziari, economici, politici adeguati) alla massima occupazione e, al limite, al "pieno impiego". [...] È vano per un governo parlare di valore della persona umana e di civiltà cristiana, se esso non scende organicamente in lotta al fine di sterminare la disoccupazione e il bisogno che sono i più temibili nemici esterni della persona».

gio che sarebbe contenuto nella parabola dei vignaioli e in quella dei talenti. La prima, infatti, con il padrone della vigna che esce ripetutamente sulla piazza del paese per chiamare al lavoro dei disoccupati che «stanno lì ad ozia», indicherebbe un obiettivo: la piena occupazione. Nella seconda parabola, che pone l'accento sulla disapprovazione del padrone nei confronti del servo che ha sotterrato il denaro avuto, l'indicazione non meno perentoria sarebbe quella di investire, e non di risparmiare: «l'occupazione dipende dalla spesa [...] non vogliate tesaurizzare [...] il talento non doveva essere sotterrato». «Questa è – ci dice La Pira – la “politica economica e finanziaria” del Vangelo».

Il saggio suscitò, soprattutto per le sue implicazioni operative nei confronti dell'azione di Governo, un ampio ventaglio di reazioni – a partire dalle risposte pubbliche di Bresciani Turrone e da quelle private di Einaudi. Ma al di là della peculiare rivisitazione del pensiero cattolico alla luce della teoria economica keynesiana che troviamo in questo strano – ma anche affascinante – lavoro di La Pira, resta il fatto che l'impronta data all'attività di Governo da Fanfani si muoveva esattamente in questa direzione, e cioè in direzione di una politica di investimenti destinati ad aumentare l'occupazione: questa era la strada principale da battere e non tanto quella di erogare sostegni economici – più o meno adeguati – ai disoccupati.

Paradigmatico è a questo proposito il disegno di legge presentato da Fanfani il 12 luglio 1948 e approvato il 28 febbraio 1949 come legge n. 43; una legge che ancora oggi tutti ricordano e che è passata alla storia come Piano casa o Piano Fanfani. Quella che forse è rimasta più in ombra è la motivazione con cui Fanfani sostenne originariamente il suo progetto e che peraltro è esplicitamente richiamata nel titolo della legge che recita «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori». Non a caso nella ricognizione della legislazione italiana relativa alla prima legislatura – a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati – la legge è riportata sotto la voce «Disoccupazione e avviamento al lavoro». Ma è lo stesso Fanfani a chiarire, presentando il suo progetto alla Camera il 31 luglio 1948, che con esso «ci si pone su una via nuova: quella di una assicurazione collettiva contro la disoccupazione». Discende direttamente da questa impostazione, da un lato,

la scelta di investire almeno un terzo delle risorse al Sud (dove più drammatica è la mancanza di lavoro) e, dall'altro, la previsione di un contributo a carico dei lavoratori, che Di Vittorio, come relatore di minoranza, non esitò a definire «forzoso».

La legge 264 va dunque incardinata in questo quadro più ampio che vede la creazione di opportunità di lavoro come via maestra per affrontare una disoccupazione che, a cavallo tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta, non accenna a diminuire. Del resto, almeno su questo punto, anche l'opposizione si colloca sulla stessa lunghezza d'onda, come testimonia il «Piano del lavoro» promosso dalla CGIL; un piano che Giuseppe Di Vittorio, in occasione del II Congresso nazionale della CGIL tenutosi a Genova nell'ottobre 1949, lancia in questi termini:

Questo piano si basa su pochi, fondamentali pilastri e parte da questa premessa: in Italia abbiamo circa due milioni di disoccupati. Abbiamo almeno un altro milione di lavoratori ad orario ridotto e più di un milione di braccianti che lavorano saltuariamente. [...] In questa situazione che fa il Governo? Esso non ha alcuna prospettiva fondata per migliorare lo stato dell'economia nazionale, ma tende a manifestare inalterata la situazione attuale, vantandosi della famosa stabilità della lira, che il Ministro del Tesoro considera un grande successo, mentre è una stabilità che manca di quella base reale che è data unicamente da una costante elevazione della produzione e della occupazione, cioè da una elevazione del tenore di vita generale delle masse. Il Presidente del Consiglio quando ha voluto dare delle prospettive ai lavoratori disoccupati ha parlato di emigrazione! No, i più gravi problemi economici nazionali potrebbero essere risolti senza ricorrere all'estero. Il problema dell'energia elettrica per esempio è un problema centrale, vivissimo, aperto da tempo nel Paese. [...] Cosa ci vuole per avere l'energia elettrica? La costruzione di nuovi impianti, di nuove centrali idroelettriche, che ci permetterebbero di risparmiare la importazione di carbone e di petrolio o di altri combustibili, e ci darebbe l'energia elettrica per produrre di più, per aumentare lo sviluppo industriale italiano specialmente nelle zone più depresse del Mezzogiorno e delle isole. Tutti questi lavori richiedono mano d'opera. E di mano d'opera ne abbiamo abbastanza: abbiamo due milioni di disoccupati! [...] Ci vuole un piano di bonifica, di irrigazione delle terre, di trasformazioni fondiari, per introdurre nuove colture di carattere industriale come il cotone e il lino, che possono alimentare altre industrie del Mezzogiorno e delle isole. Che cosa ci vuole per costruire i grandi bacini e i grandi ca-

nali di irrigazione? Occorre mano d'opera e questa mano c'è e non dobbiamo cercarla altrove. Un altro grande problema da risolvere è quello delle case per il popolo. Abbiamo il 50% almeno della popolazione italiana che vive in situazioni insostenibili, con più famiglie nello stesso appartamento, molte volte nello stesso vano, e qualche volta nella stessa grotta o nella stessa baracca bestiale. Abbiamo bisogno di scuole perché abbiamo una superpopolazione scolastica e decine di migliaia di maestri disoccupati che, se ci fossero le aule scolastiche, potrebbero trovare lavoro, insegnare e condurre a fondo la lotta contro l'analfabetismo. Abbiamo bisogno di ospedali, oltre che di case, abbiamo urgente la necessità di migliorare le condizioni igieniche e sanitarie di tanta parte del nostro popolo. [...] Noi chiediamo che venga posto un contributo fortemente progressivo a tutte le classi abbienti in proporzione alle loro possibilità. Un'altra fonte di capitale può essere data dal coinvolgimento del risparmio verso investimenti produttivi per l'esecuzione dei grandi lavori previsti dal Piano. Tutto questo in tre anni darebbe all'incirca i duemila miliardi e mezzo indispensabili per l'esecuzione delle opere da noi proposte¹⁹².

A distanza di anni, rievocando quel progetto, Ingrao non esiterà a coglierne i limiti: «Le lacune, le approssimazioni, le vere e proprie debolezze della proposta sono facili da vedere oggi. In quel "piano" l'unico intervento strutturale riguardava l'industria elettrica. Le altre, sostanzialmente, erano proposte o linee abbastanza sommarie di lotta contro la disoccupazione»¹⁹³. Al di là della valutazione che possiamo dare sull'effettiva operatività delle ipotesi prospettate dalla CGIL, la citazione offre lo spunto per due ulteriori considerazioni: è interessante notare innanzitutto come non vi sia neppure un accenno alle posizioni portate avanti da Fanfani; nel riferirsi esclusivamente alla linea «monetarista» di cui è alfiere il ministro del Tesoro, Di Vittorio ci dà l'esatta misura di quali fossero i rapporti di forza all'interno della Democrazia cristiana. Come sappiamo, dopo ripetute minacce, Fanfani darà definitivamente le dimissioni all'inizio del 1950, aprendo la strada al dominio – a questo punto assolutamente incontrastato – della linea economico-finanziaria sostenuta da Pella ed emblematicamente

¹⁹² CGIL (1977, III, pp. 54-56).

¹⁹³ Ingrao (2000).

raffigurata dall'asse De Gasperi-Costa. Secondo elemento, Di Vittorio richiama l'attenzione sul favore con cui il Governo guarderebbe all'emigrazione, come valvola di sfogo e sbocco della disoccupazione: questa strategia prenderà sempre più piede all'inizio degli anni Cinquanta e continuerà invece a essere fermamente avversata dall'opposizione. Torneremo più ampiamente sulle ricadute operative che derivano dal cambio della guardia al Ministero del lavoro e dall'adozione di un'esplicita politica di sostegno all'emigrazione, ma prima conviene delineare in termini più precisi l'impianto di *policy* che discende dalla legge 264.

1.2. Un assetto normativo all'insegna della continuità

Se focalizziamo l'attenzione sulle misure di sostegno economico a favore dei disoccupati, ciò che balza immediatamente agli occhi, analizzando la legge 264 (che costituisce, come abbiamo già detto, l'architrave degli interventi in questo campo), è l'assoluta continuità con la legislazione fascista. Il recepimento di tale normativa è formalmente motivato dall'attesa di una riforma complessiva della previdenza sociale, cui si fa esplicito riferimento in apertura del titolo III della legge, relativo alla «assistenza economica ai lavoratori involontariamente disoccupati». Il richiamo ci dice che, quantomeno per i suoi estensori, non si era ancora del tutto dissipata la speranza di dar corso alle indicazioni formulate dalla Commissione D'Aragona e che pertanto alle disposizioni contenute nel provvedimento veniva attribuito un carattere transitorio. Qualunque sia l'effettiva motivazione e a prescindere dal fatto che l'evoluzione del quadro politico allontanerà definitivamente ogni e qualsiasi ipotesi di riordino complessivo della previdenza, congelando anche i dispositivi inizialmente introdotti come transitori, sta di fatto che la legge 264 rappresenta – per quanto riguarda l'approccio alla tutela della disoccupazione – una sorta di ponte che congiunge idealmente il Ventennio fascista alla storia repubblicana. Ma vediamo più precisamente come e perché¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Per una ricognizione esaustiva delle disposizioni in vigore negli anni Cinquanta in tema di assistenza economica ai disoccupati e delle relative fonti normative si veda Paretti, Cerbella (1958, in particolare pp. 145-165).

Il testo di riferimento fondamentale è costituito dal r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636. Derivano direttamente dalle disposizioni contenute in tale atto le due principali condizioni richieste per poter usufruire dell'indennità di disoccupazione¹⁹⁵. Per avere diritto all'indennità, l'assicurato deve essere in grado di fare valere almeno due anni di assicurazione e deve altresì risultare versato o dovuto¹⁹⁶ almeno un anno di contribuzione¹⁹⁷ nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione¹⁹⁸: due requisiti che sono passati indenni attraverso i successivi cinquant'anni, giungendo sostanzialmente negli stessi termini fino a noi. Merita aggiungere che, rifacendosi alla normativa del 1939, la legge 264 fa propria un'impostazione in realtà più restrittiva delle originarie previsioni del 1923: queste ultime ponevano infatti solo una delle due condizioni appena richiamate¹⁹⁹.

Risale invece alla normativa del 1923 l'esclusione dall'indennità in caso di incapacità lavorativa; una previsione capziosa, mai modificata dalle successive disposizioni varate in epoca fascista, secondo cui il lavoratore licenziato per infermità non ha diritto alla indennità di disoccupazione, così come quest'ultima deve essere sospesa in caso di malattia, fintanto che il disoccupato non abbia recuperato la capacità lavorativa. Altra questione che nella legge 264 continua a essere regolamentata in base alla legislazione di epoca fascista è l'esclusione dal diritto all'indennità di disoccupazione nei periodi di inattività delle lavorazioni stagiona-

¹⁹⁵ A queste occorre aggiungere due ulteriori condizioni: che il lavoratore licenziato sia iscritto all'Ufficio di collocamento e che non abbia già ricevuto 180 giorni di indennità nell'anno precedente (condizione anche questa statuita nella legge del 1939).

¹⁹⁶ Questa dizione implica l'automaticità della prestazione con eventuale recupero da parte dell'INPS delle somme dovute dal datore di lavoro inadempiente.

¹⁹⁷ Per l'esattezza qui abbiamo un leggero inasprimento in quanto la legge del 1939 parlava di 48 settimane mentre adesso la contribuzione minima sale a 52.

¹⁹⁸ Derivano sempre dal r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 (artt. 19 e 27) anche le disposizioni relative alle maggiorazioni a favore dei figli, ivi inclusa la distinzione tra operai e impiegati in merito al limite di età fino a cui i figli sono considerati a carico, che è di 16 anni per gli operai e di 18 per gli impiegati.

¹⁹⁹ Più precisamente, il versamento di un anno di contribuzione nel biennio precedente (vedi, *supra*, capitolo 2, paragrafo 2.2.).

li e «di sosta», intendendosi con queste ultime le lavorazioni per cui sono previste sospensioni non dipendenti da cause stagionali. Si tratta di una questione tutt'altro che secondaria e che susciterà vivaci polemiche da parte dei sindacati, in quanto il mantenimento delle tabelle²⁰⁰ predisposte alla fine degli anni Trenta per l'identificazione delle lavorazioni «di sosta» esentate dalla copertura assicurativa finisce per restringere ulteriormente il bacino dei lavoratori effettivamente in grado di accedere all'indennità di disoccupazione, mantenendo per di più in vigore classificazioni desuete e non più rispondenti all'evoluzione delle attività produttive. Anche per quanto riguarda la durata delle prestazioni ci troviamo di fronte a una sostanziale continuità: nel 1941 la durata massima dell'indennità era stata estesa da 120 a 180 giorni fino al termine del conflitto. Come abbiamo visto più sopra, tale dispositivo era stato prorogato nella fase dell'emergenza postbellica e viene a questo punto recepito anche dalla legge 264.

Tirando le somme, l'unica vera grande innovazione introdotta dalla legge del 1949 riguarda l'estensione della copertura assicurativa ai lavoratori del settore agricolo (salarati e braccianti), cui potremmo eventualmente aggiungere l'eliminazione dell'anacronistico tetto retributivo per gli impiegati. La genesi di questa novità non sorprende nel quadro delle lotte che da Nord a Sud infuocano le campagne in quel periodo, riproponendo uno scenario assai simile a quello in cui maturò la originaria introduzione della tutela assicurativa a favore del mondo agricolo, alla fine della Prima guerra mondiale. In realtà per diversi anni questa previsione non ha prodotto alcun frutto. Ma prima di vedere cosa è successo nell'implementazione della legge, conviene completare la ricognizione degli aspetti salienti che la contraddi-

²⁰⁰ Tale esclusione è inizialmente regolamentata dal r.d.l. 1827/1935 che all'art. 76 recita: «la disoccupazione nei periodi di stagione morta, per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale, e quella relativa a periodi di sosta, per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione, non danno diritto all'indennità. Con decreto del Ministro delle Corporazioni [...] saranno stabilite le tabelle delle industrie aventi disoccupazione stagionale o normali periodi di sospensione». L'ultimo di tali decreti varato durante il periodo fascista è il d.m. 11 dicembre 1939, che sarà ancora in vigore alla fine degli anni Cinquanta, salvo che per l'eliminazione dall'elenco dell'industria edilizia, dei laterizi e della lavorazione del tabacco.

stinguono, a partire dalla misura delle prestazioni previste. Sotto questo profilo abbiamo effettivamente una cesura con il passato, ma che si configura in realtà come una regressione. Mentre nel 1939 l'indennità era differenziata per classi di contribuzione, la previsione di un assegno integrativo *flat rate* (fissato in 200 lire giornaliere), che conferma peraltro la logica degli interventi tampone attuati tra il 1945 e il 1947 (vedi *supra*), finisce per sganciare del tutto la prestazione dalla precedente retribuzione e per farle acquisire – data la modestia dell'importo – un carattere quasi caritativo. Insomma un sostegno economico scarsamente accessibile e per di più di entità estremamente esigua.

Forse proprio in ragione della limitata copertura offerta dalle indennità ordinarie, la legge affianca a queste ultime il sussidio straordinario, una misura del tutto discrezionale, la cui concessione – per località particolari e situazioni di emergenza – è interamente rimessa nelle mani del ministro del Lavoro, codificando quell'inestricabile intreccio tra misure assicurative e assistenziali, che sarà tipico di tutti i successivi sviluppi in questo campo. La legge stabilizza quei sussidi straordinari originariamente istituiti nel 1946 per fronteggiare l'emergenza, limitando il requisito contributivo a sole cinque settimane, purché maturate prima dell'entrata in vigore della legge (giugno 1949): una limitazione che con il passare degli anni diverrà chiaramente sempre più irrazionale rispetto alle dichiarate finalità della misura, ma che sarà ancora vigente nella seconda metà degli anni Cinquanta, contribuendo a rendere ancor meno difendibile l'assetto normativo della materia²⁰¹. Altro elemento particolarmente interessante in una prospettiva di lungo periodo, l'accesso al sussidio comporta anche l'obbligo di seguire corsi di qualificazione professionale o di prestare servizio presso i cantieri-scuola previsti nel titolo IV della legge stessa, a meno che questi non siano disponibili nella zona. Giungiamo con questo riferimento all'ultimo e fondamentale tassello della politica promossa da Fanfani nei confronti della disoccupazione. Come si può agevolmente ricavare dalle previsioni finanziarie e ancor più dagli sviluppi che si avranno negli anni suc-

²⁰¹ Su questo punto si soffermerà in termini critici anche la Commissione di inchiesta presieduta dall'onorevole Rubinacci, come illustrato più avanti.

cessivi, le misure di sostegno economico rivestono un'importanza del tutto secondaria rispetto all'insieme delle attività di formazione e di lavoro finanziate attraverso il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori gestito dal Ministero del lavoro e inizialmente appoggiato presso la Cassa depositi e prestiti. Tale Fondo, di derivazione fascista, è alimentato – secondo quanto previsto dalla legge del 1949 – da un contributo obbligatorio gravante sulla gestione dell'assicurazione disoccupazione e da un finanziamento annuale direttamente a carico del bilancio statale. In base alla legge, l'organizzazione dei corsi è attribuita a un ventaglio di soggetti pubblici e privati, debitamente autorizzati e finanziati dal Ministero, cui vanno ad aggiungersi i cantieri-scuola destinati ad «attività forestale e vivaistica, di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità». Come abbiamo accennato, l'obbligatorietà della partecipazione riguarda solo i disoccupati cui sia stato concesso il sussidio straordinario e non quelli che usufruiscono dell'indennità ordinaria, ma in entrambi i casi sono previste delle integrazioni giornaliere (rispettivamente di 200 lire per i corsi e di 300 per i cantieri scuola) cui va a sommarsi una remunerazione aggiuntiva strettamente connessa al comportamento tenuto dal lavoratore²⁰².

Il panorama che emerge da questa ricostruzione appare multiforme, ma – come abbiamo cercato di illustrare – il ruolo delle prestazioni monetarie resta sempre in secondo piano. Il quadro non cambia minimamente neppure tenendo presente che, oltre alle indennità ordinarie e ai sussidi straordinari, esistono anche i trattamenti erogati dalla Cassa integrazione guadagni, una gestione speciale all'interno dell'INPS, originariamente istituita durante la guerra e destinata ad affrontare casi di disoccupazione parziale o temporanea derivanti da situazioni particolari di crisi. I trattamenti in parola, riordinati dal d.lgs. 12 agosto 1947, n.

²⁰² Come recita l'art. 52: «i lavoratori che abbiano frequentato con regolarità e diligenza i corsi e abbiano superato la prova finale conseguono un attestato e ottengono un premio di L. 3000. Il predetto attestato, a parità di altre condizioni, dà diritto di preferenza nell'avviamento al lavoro o nella emigrazione». Per quanto riguarda invece i cantieri del lavoro, l'art. 61 prevede «per ogni tre mesi di servizio assiduo e operoso, un ulteriore premio di lire 3000 corrisposto a giudizio insindacabile del direttore del cantiere».

869 (vedi, *supra*, capitolo 3, paragrafo 2.1), e materialmente subordinati all'approvazione di un'apposita Commissione provinciale presso l'INPS al cui interno sono presenti sia rappresentanti dei datori di lavoro che dei lavoratori, rimarranno del tutto marginali e scarsamente utilizzati, tanto che la Cassa registrerà nei primi anni Cinquanta un crescente avanzo di gestione²⁰³.

Con questo ultimo accenno il discorso è slittato dal piano delle previsioni normative a quello della messa in opera, ma conviene tentare una riflessione più organica, abbracciando anche le altre tipologie di intervento fin qui descritte. È questo l'oggetto del prossimo paragrafo.

1.3. *Gli anni Cinquanta: tra appelli, rinvii e commissioni di studio*

«Qualcuno ha detto: le buone intenzioni del Ministro non ci servono. Non ho chiesto in altra occasione né oggi chiedo di fare affidamento sulle buone intenzioni del Ministro; per fortuna i ministri passano e, purtroppo, le leggi restano»²⁰⁴. In questa ironica – quanto amara – battuta pronunciata da Fanfani, in chiusura del dibattito parlamentare sulla legge 264, ci sono *in nuce* molti elementi che segneranno le politiche in materia di disoccupazione durante la prima metà degli anni Cinquanta. Dopo aver ripetutamente minacciato di dimettersi, all'inizio del 1950 Fanfani lascia davvero il Governo insieme al sottosegretario La Pira. Con Fanfani se ne vanno anche le sue «buone intenzioni», tanto è che l'estensione della copertura ai lavoratori agricoli – unico vero miglioramento introdotto nella tutela assicurativa della disoccupazione dalla legge 264 – rimarrà lettera morta per ben sei anni, e cioè fino al 1955, quando sarà finalmente approvato il regolamento applicativo della legge²⁰⁵. Questo nonostan-

²⁰³ Mentre nella prima metà degli anni Cinquanta la spesa annua per indennità ordinarie e sussidi straordinari oscilla intorno ai 20 miliardi di lire, la corrispondente spesa per le integrazioni salariali va in questo stesso periodo da poco meno di 3 miliardi a poco più di 5.

²⁰⁴ *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, Discussioni, seduta pomeridiana del 9 aprile 1949, p. 8031.

²⁰⁵ Il regolamento in parola è approvato con il d.p.r. 24 ottobre 1955, n. 1325.

te la pressante «azione di sollecitazione» condotta fin dall'inizio anche dal sindacato più vicino all'area governativa e cioè dalla CISL, così come puntualmente ribadito nella relazione introduttiva al I Congresso nazionale del sindacato cattolico. Nella stessa sede viene sottolineata la necessità di estendere l'assicurazione agli addetti ai lavori stagionali e di breve durata, anche se non sono le prestazioni monetarie a essere al centro delle preoccupazioni espresse da Pastore, allora segretario generale della CISL. Pastore giunge a chiedere che il Governo si «munisca di poteri d'eccezione» per affrontare il problema della disoccupazione, ma identificando come prioritarie le seguenti quattro direzioni di intervento: 1) «un notevole sviluppo» dei piani in atto per la costruzione di case; 2) un'estensione «dell'imponibile di mano d'opera a tutte le province, intensificando ancora maggiormente l'attività della Cassa per il Mezzogiorno» in modo da incrementare l'occupazione in agricoltura; 3) «l'ampliamento dei cantieri del lavoro per disoccupati e particolarmente dei cantieri di rimboschimento»; 4) «una totale, organica e definitiva regolamentazione» dell'addestramento professionale per i giovani²⁰⁶. Tuttavia, precisa Pastore, riferendosi alle rivendicazioni anche di natura contingente avanzate in occasione di un incontro formale con il presidente del Consiglio e i ministri dell'Agricoltura e del Lavoro: «È spiacevole rilevare che nonostante le numerose azioni svolte ben poco si sia realizzato».

Come suggerisce Vincenzo Saba, in un suo intervento su «La CISL e la politica economico-sociale tra il 1950 e il 1953», vi è «una difficoltà di fondo da parte del Governo De Gasperi a valorizzare quel possibile interlocutore sindacale che poteva essere costituito dalla CISL»²⁰⁷. E ancora: «se si va all'osservazione della realtà di fatto, nella pratica quotidiana dei rapporti ci si trova di fronte, al di là delle grandi affermazioni di principio, a grandi difficoltà nel realizzare una effettiva esperienza di cooperazione»²⁰⁸. A riprova di tale interpretazione e del carattere del tutto occasio-

²⁰⁶ CISL, *I Congresso nazionale (Napoli, 11-14 novembre 1951). Relazione della Segreteria confederale*, pp. 45-46.

²⁰⁷ Rossini (a cura di, 1982, p. 513).

²⁰⁸ Ivi, p. 505.

nale che rivestono in questa fase le consultazioni con il sindacato, Saba ricorda come questo ultimo non venga minimamente coinvolto neppure in occasione del lancio, nel corso del 1952, di un programma addizionale di investimenti pubblici, finanziato con un'imposta del 4% sul monte salari di ciascuna azienda, a eccezione di quelle artigiane²⁰⁹.

In questo quadro si comprende meglio come l'azione di pungolo della CISL non riesca a ottenere risultati sulle due questioni specifiche che riguardano la traduzione concreta della tutela assicurativa nei confronti del settore agricolo e l'estensione ai lavori stagionali e di breve durata. Ben più significativo appare l'impegno del Governo nei confronti di quelle che potremmo etichettare come politiche attive – un termine peraltro che qualche anno più tardi già troviamo nei documenti della Commissione di indagine sulle condizioni dei lavoratori. Certo non siamo nemmeno lontanamente vicini agli ordini di grandezza auspicati da Fanfani, che – in un articolo pubblicato qualche mese dopo la sua uscita dal Governo – parla della necessità di ben 600 miliardi nel primo anno per mettere in campo tutte le iniziative necessarie a dare lavoro ad almeno 1.200.000 disoccupati²¹⁰. Ma se confrontiamo i

²⁰⁹ Tale contributo straordinario – che la Commissione industria giudica di «dubbia sopportabilità nelle attuali condizioni» – è previsto per il periodo 1° marzo 1952-31 dicembre 1953 dalla legge 25 luglio 1952, n. 949, al titolo X.

²¹⁰ Il passaggio, ampiamente ripreso soprattutto nel dibattito politico all'interno della DC, è il seguente: «Grosso modo, detratta la disoccupazione temporanea fisiologica o di frizione, ci sono in Italia 1.600.000 uomini, donne e ragazzi maggiori di 14 anni che vorrebbero guadagnarsi il pane e non possono. L'iniziativa privata potrebbe ridurre i senza lavoro ad 1.400.000; ai 200.000 giovani tra i 14 e i 18 anni in essi compresi si dovrebbe provvedere con corsi di addestramento professionale spendendo venti miliardi. Per dare lavoro al restante 1.200.000 occorrerebbe nel primo anno disporre in media di 600 miliardi. [...] Se si riflette a tutte le energie private che possono essere mobilitate, rimuovendo tutte le cause di scoraggiamento che sussistono e allo sforzo integratore che lo stato può compiere, [...] dare soluzione al problema della disoccupazione in Italia non è cosa impossibile. Che se poi gli stranieri, con i loro vari piani svolti più sollecitamente e con le loro offerte di lavoro per emigranti tradotte in realtà, ci daranno una mano, le difficoltà diminuiranno e cresceranno le possibilità di successo. Comunque lo stato del bisogno e le condizioni dello spirito pubblico non consentono dilazioni e, piaccia o non piaccia, i governanti si trovano sulle spalle questo pesante fardello e chi vuol governare con soddisfazione dei governati deve portarlo a destinazione» (A. Fanfani, *La disoccupazione non è un male incurabile*, in «Oggi», 2 marzo 1950).

livelli di spesa per le prestazioni economiche relative alla assicurazione disoccupazione e alla cassa integrazione con i finanziamenti destinati al Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori – ombrello sotto cui ricadono le iniziative di formazione e di lavoro direttamente sostenute e finanziate dal Ministero del lavoro – appare con chiarezza da che parte penda la bilancia. Partendo dalla contabilità che riguarda la gestione dell'assicurazione disoccupazione, possiamo già notare come tra il 1952 e il 1955, per ben due anni i contributi obbligatori versati al Fondo ministeriale superino addirittura la spesa complessivamente sostenuta per indennità ordinarie e sussidi straordinari²¹¹. Del resto, come possiamo leggere, a commento di questi dati, nelle valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori:

contributi così notevoli si spiegano pensando alla particolare attività del fondo che, provvedendo al finanziamento di corsi per i lavoratori disoccupati, di cantieri scuola, di corsi aziendali di riqualificazione contribuisce notevolmente ad alleviare il fenomeno della disoccupazione ed a rimuovere in parte le cause che sono alla base del fenomeno. L'attività del fondo porta, quindi, a una riduzione delle stesse prestazioni dell'assicurazione per la disoccupazione, che l'alimenta, rispondendo al principio di offrire ai lavoratori una occupazione piuttosto che dei sussidi²¹².

Ma non basta. Il Fondo in questione è alimentato anche da un finanziamento annuale direttamente a carico del bilancio statale, che in questi anni è regolarmente integrato da stanziamenti straordinari approvati attraverso apposite leggi²¹³. Anche se tali

²¹¹ Nel 1954, a fronte di 19,283 miliardi per prestazioni monetarie dell'assicurazione disoccupazione, troviamo 23,230 miliardi di contributi destinati al Fondo addestramento così come nel 1955 le cifre corrispondenti sono 21,123 miliardi contro 22,456 miliardi.

²¹² Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, p. 119.

²¹³ Più precisamente: allo stanziamento ordinario di 10 miliardi per l'anno finanziario 1950-51 stabilito dalla legge 19 giugno 1950, n. 446, si aggiunge con la legge 28 dicembre 1950, n. 1110, un ulteriore finanziamento di 10 miliardi. Per l'anno finanziario successivo e cioè per il 1951-52, al Fondo ordinario di

risorse non sono sempre utilizzate con la dovuta tempestività, dando luogo – almeno nei primi anni – a sensibili avanzi di amministrazione, la tabella 4.1 documenta come l'attività dei cantieri di lavoro – asse portante del Fondo – sia significativamente cresciuta in questo periodo, impegnando nei primi anni Cinquanta oltre 250.000 lavoratori l'anno con una spesa di oltre 20 miliardi, cifra più o meno equivalente a quella destinata alle prestazioni assicurative. Alla indubbia importanza di questo strumento non corrispondono tuttavia apprezzamenti unanimi. Le valutazioni più critiche provengono senz'altro dalla CGIL, come emerge a chiare lettere dagli atti relativi al III Congresso nazionale, tenutosi a Napoli dal 26 novembre al 3 dicembre 1952. Nella relazione introduttiva, Oreste Lizzadri parla di «un'esperienza negativa nel suo complesso», poggiando il suo giudizio su due ordini di motivazioni: primo, i cantieri non avrebbero «alleggerito la disoccupazione» perché «ormai è chiaramente delineato il tentativo di eseguire con questi cantieri lavori pubblici classici, diminuendo parte dei normali o straordinari finanziamenti all'uso occorrenti. Cosa questa che sta trasformando la funzione dei cantieri scuola da un sistema eccezionale di assistenza in sistema permanente per la esecuzione di lavori sottocosto»²¹⁴. Secondo, i cantieri sarebbero strumentalizzati dalla Democrazia cristiana «per rafforzare e popolarizzare organizzazioni ed enti ad essa

10 miliardi (previsto dalla legge 20 ottobre 1951, n. 1108) va ad aggiungersi un finanziamento integrativo, questa volta di 20 miliardi, stanziato dalla legge 20 gennaio 1952, n. 28. E ancora la legge 25 luglio 1952, n. 949 – «Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e incremento della occupazione» – al titolo VIII autorizza per il biennio 1951-53 un'assegnazione straordinaria di 36 miliardi al Fondo addestramento destinata alla realizzazione di opere di pubblica utilità anche da parte degli enti locali.

²¹⁴ Tratto da CGIL (1977, IV-V, p. 126). Lizzadri si riferisce al fatto che ai lavoratori impegnati nei cantieri non si applicavano i contratti collettivi di lavoro; i disoccupati erano retribuiti con una prestazione di natura assistenziale e rimanevano iscritti nelle liste di collocamento: una situazione che – secondo Lizzadri – poteva rappresentare «un pretesto per datori di lavoro poco scrupolosi» e innescare una pericolosa spirale di evasioni contrattuali, oltre a determinare condizioni di sfruttamento dei diretti interessati. A questo ultimo proposito la CGIL si era fortemente impegnata per ottenere quantomeno l'estensione dell'assicurazione malattia (effettivamente introdotta alla fine del 1952) e il riconoscimento ai fini previdenziali dei periodi di lavoro nei cantieri.

Tabella 4.1. *Attività dei cantieri del lavoro: numero di cantieri aperti, lavoratori impegnati e spesa sostenuta dal 1949 al 1953*

Esercizio	Cantieri	Lavoratori	Giornate lavorative	Spesa (lire)
1949-50	1.680	108.498	10.464.649	7.485.369.913
1950-51	3.692	243.188	20.733.330	15.385.456.317
1951-52	5.764	356.728	30.967.324	22.992.912.237
1952-53*	4.409	244.260	24.382.070	20.995.987.818

* Dati parziali non definitivi al 31 dicembre 1952.

Fonte: Camera dei deputati, *La Disoccupazione in Italia. Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, 1953, II/2, p. 15.

collegati». «Nella pratica – sostiene Lizzadri – abbiamo potuto constatare che, nell'assegnazione dei cantieri scuola, si segue una discriminazione basata su questi due criteri: a) favorire gli enti pubblici e i Comuni dove questi sono amministrati dai partiti governativi; b) favorire enti ed associazioni legati ai partiti governativi ove i Comuni sono amministrati dai partiti democratici»²¹⁵.

Quest'ultima affermazione rispecchia pienamente il clima di scontro e di diffidenza reciproca che caratterizza in quel momento i rapporti tra maggioranza e opposizione e che assume toni ancora più polemici in questo passaggio dedicato al funzionamento degli Uffici del lavoro: «per il modo con il quale questi uffici sono ora costituiti e per il fatto che nella stragrande maggioranza le persone messe alla loro direzione sono attivisti della DC o dell'Azione Cattolica, molti uffici del lavoro sono diventati la succursale della prefettura e del vescovado e, qualche volta, di tutti e due insieme. Noi protestiamo contro questo intollerabile stato di cose creatosi negli uffici del lavoro che tende a trasformare un organismo tra i più sensibili della vita del paese in un'appendice elettorale del partito della DC»²¹⁶.

Al di là del tono, Lizzadri tocca un tema che sarà ampiamente trattato dalla letteratura politologica, soprattutto a cavallo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta. Si pensi ai lavori di Sidney

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ivi*, p. 122.

Tarrow (1977), allo studio edito alla fine degli anni Settanta da Cazzola (significativamente intitolato *Anatomia del potere DC. Enti pubblici e centralità democristiana* - Cazzola, a cura di, 1979), alle risultanze che emergono dalla ricerca curata da Morlino (a cura di, 1991) sul rapporto tra gruppi e partiti durante la fase del consolidamento democratico o – in termini ancora più pertinenti – alle analisi di Ferrera (1984, 1996), di Paci (1984) e di Ascoli (a cura di, 1984) sul mercato assistenziale e sulla sindrome particolaristico-clientelare del nostro welfare state. Ma per quanto le denunce di Lizzadri abbiano sicuramente un fondamento di verità, si tratta di denunce assolutamente sterili. In questa fase della vita politica italiana, la CGIL è – come noto – del tutto isolata. Non sorprende dunque che non venga recepita la sua richiesta di riforma dell'assicurazione disoccupazione, che rappresenta, dopo la riforma dell'assicurazione malattia, il secondo dei due «obiettivi immediati» identificati dal Congresso del 1952. Di nuovo, nelle parole di Lizzadri, «non è possibile tollerare oltre il sistema attuale che tutela, in modo del tutto insoddisfacente, un numero limitato di disoccupati. Noi chiediamo che tutti i disoccupati involontari, e per tutto il periodo di disoccupazione involontaria, siano tutelati e chiediamo inoltre che il periodo di disoccupazione involontaria sia integralmente accreditato ai fini della determinazione del diritto alle pensioni di invalidità, di vecchiaia, e, in caso di morte, per i superstiti»²¹⁷.

Il fatto che tale richiesta non venga accolta non significa che essa resti inascoltata. Al contrario, scorrendo i documenti dell'epoca si scorge in controtuce una sorta di dialogo a distanza tra alcuni interlocutori privilegiati, che – per quanto su piani e da posizioni diversi – si tengono l'un l'altro in debita considerazione. Ancor più puntualmente, emerge una curiosa triangolazione tra le posizioni espresse dalla CGIL, dal pontefice e dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, presieduta dall'onorevole Tremelloni²¹⁸. Mentre al Congresso del-

²¹⁷ Ivi, p. 117.

²¹⁸ La proposta di un'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione viene avanzata il 29 novembre 1950 dal deputato Roberto Tremelloni ed esaminata dalla Camera, che la approva, un anno più tardi, il 29 novembre 1951. Nel febbraio 1952 la Camera approva una proposta aggiuntiva, che eleva il numero

la CGIL Lizzadri inneggia – come meta – alla sicurezza sociale per tutti i lavoratori, che «nel suo significato più largo dovrebbe completare le condizioni per la liberazione totale dell'uomo dal bisogno», qualche settimana più tardi il pontefice sostiene nel radiomessaggio natalizio: «non la demagogica profusione di ingenti somme per rimediare solo ai bisogni immediati, ma la ragionevolezza, la disciplina e provvedimenti saggi e lungimiranti; non la ricerca di un continuo crescendo del tenore di vita, bensì il conseguimento del più alto grado possibile d'impiego e contemporaneamente la sua stabilizzazione»²¹⁹. Tra questi due poli si colloca, in posizione mediana, la Commissione Tremelloni, che si fa promotrice di un ben preciso progetto, in cui confluiscono e si coniugano elementi dell'una e dell'altra filosofia sociale. Poiché i lavori della Commissione, sfociati nella pubblicazione di ben quindici volumi, rappresentano il più ampio e sistematico tentativo di riflessione sul profilo della disoccupazione italiana a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta e sui mezzi per combatterla, conviene quantomeno richiamarne le conclusioni essenziali.

Il ragionamento sviluppato dalla Commissione nella relazione finale prende le mosse dalla seguente interpretazione del dettato costituzionale:

come noto, la Costituzione, all'articolo 38, 2° comma, ha stabilito che “i lavoratori hanno diritto che siano provveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso (tra l'altro) di disoccupazione involontaria”. L'espressione “diritto” deve essere qui intesa in senso specifico e tecnico, cioè di pretesa tutelata in via principale e diretta; non quindi semplice interesse o titolo ad una elargizione caritativa e graziosa. Questa situazione è caratteristica, come è noto, degli istituti di previdenza sociale, che risultano così nettamente differenziati dalle varie forme di assistenza e di beneficenza pubbliche. [...] Se questa è la portata della norma costituzionale, è evidente che la finalità prima di una

dei membri da 15 a 21; la Commissione viene formalmente costituita il 30 maggio 1952 con il compito di presentare i risultati del suo lavoro entro sei mesi. Nel dicembre viene presentata una richiesta di proroga fino al marzo 1953 e in aprile il presidente della Camera Gronchi comunica che la Commissione ha terminato i suoi lavori.

²¹⁹ Riportato in Toso (1987, p. 63).

qualsiasi riforma dell'attuale sistema di assistenza al disoccupato tendere anzitutto ad eliminare prestazioni e forme di assistenza che si presentino come concessioni più o meno discrezionali e caritative [...]. Spirito finalità e lettera della norma costituzionale sono pienamente rispettati anche se l'intervento della collettività a favore del disoccupato si manifesti con prestazioni non pecuniarie o con la predisposizione di speciali istituti che comunque gli garantiscano quei «mezzi adeguati alle esigenze di vita» di cui parla il ricordato art. 38²²⁰.

Discende direttamente da questa premessa, la proposta di un sistema che, come precisa la stessa Commissione,

dovrebbe basarsi su due sole forme di intervento, distinte e reciprocamente integrantisi: a) in primo luogo, sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, parzialmente riformata, specie nella sfera di applicazione e nel sistema delle prestazioni; b) secondariamente, su un compiuto sistema di cantieri di lavoro, ai quali devono poter accedere, su loro richiesta, tutti i lavoratori disoccupati, quando non possano fruire delle prestazioni dell'assicurazione per averne già fruito o per non averne diritto²²¹.

In sintonia con questa impostazione, la Commissione chiede innanzitutto la soppressione dei sussidi straordinari, «a causa della discrezionalità, tra l'altro veramente eccessiva», attribuita ai ministri del Lavoro e del Tesoro per la loro concessione; sorte analoga dovrebbe toccare al «Fondo per il soccorso invernale», amministrato dal Ministero dell'interno, e alla Cassa integrazione guadagni. A proposito di quest'ultima, la Commissione non nasconde la sua valutazione negativa, osservando che «sino a quando non sarà possibile garantire a tutti i lavoratori disoccupati quell'assistenza di cui parla la Costituzione, non è equo distogliere fondi e mezzi cospicui per integrare la retribuzione di coloro che un'occupazione, sia pure modesta e forse

²²⁰ Camera dei deputati, *La Disoccupazione in Italia. Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, 1953, II/2, pp. 28-29.

²²¹ Ivi, pp. 31-32.

non del tutto sufficiente, già hanno»²²². Rispetto invece alle indennità ordinarie, la Commissione si muove chiaramente in direzione di un miglioramento e di un'estensione delle prestazioni, escludendo però «la possibilità, pur sostenuta da autorevoli rappresentanze, [...] di un assegno continuativo durante tutto il periodo di disoccupazione». Agli occhi della Commissione tale assegno rappresenterebbe infatti «un incentivo a trascurare le proprie capacità professionali, ad adagiarsi in un'attesa oziosa o ad incrementare il fenomeno del “lavoro nero” prestato a condizioni salariali inferiori e sfuggendo a tutte le norme previdenziali»²²³: un repertorio di motivazioni che – come oggi possiamo constatare – riaffiorerà con ben poche varianti durante i successivi quattro decenni.

Ma cosa suggerisce in concreto la Commissione? Sul versante delle indennità ordinarie le principali proposte sono quattro: a) effettiva attuazione della copertura assicurativa nei confronti del settore agricolo²²⁴ ed estensione alle lavorazioni di breve durata; b) reintroduzione di prestazioni commisurate al salario anche per riallinearle alla logica vigente sul versante contributivo; c) ritorno a una differenziazione nella durata delle prestazioni in connessione al ripristino di minimi contributivi diversi; d) estensione delle maggiorazioni anche alla moglie del disoccupato. Ciascuna delle proposte richiamate rappresenta un tentativo di risposta alle risultanze – complessivamente sconfortanti – emerse dall'indagine statistica che integra i lavori della Commissione. La proposta di cui al punto b) scaturisce ad esempio dalla constatazione che le indennità corrispondono al 19,79% delle retribuzioni medie giornaliere degli operai dell'industria e addirittura al 13,88% di quelle degli impiegati, mentre a monte delle proposte riportate ai punti a) e c) vi è la volontà di innalzare il livello di coper-

²²² Ivi, p. 29.

²²³ Ivi, p. 30.

²²⁴ La Commissione riconosce che nel settore agricolo le prestazioni avrebbero una natura diversa, configurandosi come un'integrazione al reddito per chi non ha raggiunto un determinato numero di giornate lavorative nell'anno, e sottolinea a questo proposito la necessità di stabilire precisi controlli per evitare «che questa particolare forma previdenziale venga a trasformarsi in un assegno generale e uniforme a favore di tutti i lavoratori dell'agricoltura» (ivi, p. 39).

tura offerto dall'assicurazione, che corrisponde nel 1951 solo al 10,37% delle giornate effettive di disoccupazione registrate dagli Uffici del lavoro. Secondo la Commissione, un valore così basso è dovuto fundamentalmente a due motivi: o perché i lavoratori disoccupati non raggiungono i requisiti contributivi o perché appartengono a settori per cui non vige l'obbligo assicurativo.

Per completare il panorama dobbiamo comunque considerare anche la seconda gamba su cui si regge il sistema ipotizzato dalla Commissione, e cioè i cantieri di lavoro, che «costituiscono il completamento e la continuità dell'assistenza puramente economica, prestata durante il primo periodo di disoccupazione» e che al tempo stesso rappresentano «un superamento della pura e semplice indennità e si inquadrano in una concezione produttivistica anche dell'attività assistenziale». A questo scopo la Commissione auspica un notevole potenziamento dei cantieri in funzione, che dovrebbero assumere carattere permanente ed essere organizzati su scala non esclusivamente locale, e ipotizza una spesa annua di addirittura 75 miliardi di lire. Rispetto a questa prospettiva, la Commissione avanza due soli *caveat*: primo, che i cantieri siano utilizzati per «lo svolgimento di *lavori socialmente utili* [corsivo nostro], ma tali che la pubblica e privata iniziativa non sarebbero per qualsiasi ragione in grado di affrontare, in modo da non creare dannose attività concorrenti»; secondo che «essi non abbiano a trasformarsi in un espediente per giustificare, attraverso un inutile accrescimento delle spese generali, la corresponsione di una indennità o forme inammissibili di favoritismo più o meno larvato»²²⁵. Inutile dire che quarant'anni più tardi la rinata versione dei cantieri assumerà proprio la denominazione cui qui si fa riferimento e che i timori avanzati dalla Commissione troveranno puntuale riscontro in larga parte delle iniziative assunte in questo campo soprattutto nelle regioni meridionali (Fargion 2001). Eppure in questo momento la Commissione fa grande affidamento su questo strumento e si arrampica sugli specchi per proporre soluzioni che valgano anche per il settore agricolo, nei casi in cui non si possa ricorrere ai cantieri di rimboschimento o a iniziative similari.

²²⁵ Ivi, p. 40.

Nonostante l'encomiabile impegno profuso, le indicazioni che scaturiscono dai lavori della Commissione Tremelloni non vengono in realtà raccolte dal Parlamento e finiranno per rimanere «negli atti delle Camere e negli scaffali delle biblioteche a testimoniare l'ampiezza e la profondità delle indagini, senza riuscire in concreto a trasformare vecchi istituti, a creare nuove ragioni di vita per i cittadini sconfortati e delusi»²²⁶: esattamente il destino che un'altra importante Commissione d'inchiesta istituita nello stesso periodo, quella sulla miseria, aveva sperato di poter evitare per se stessa. Nell'arco della II legislatura tutti i disegni di legge presentati in tema di riforma delle prestazioni assicurative o dei cantieri del lavoro – che comunque non sono particolarmente numerosi, soprattutto se confrontati a quelli presentati in ambito pensionistico²²⁷ – restano insabbiati alla Commissione lavoro²²⁸, a eccezione di due provvedimenti relativi al settore agricolo. Si tratta del regolamento attuativo del titolo III della legge 264/1949, finalmente approvato con il d.p.r. 24 ottobre 1955, n. 1323, e del decreto legge 21 gennaio 1956, n. 23, convertito nella legge 24 marzo 1956, n. 265. Quest'ultima misura prevede che gli oneri contributivi decorrano dal 1956, ma che l'indennità possa essere erogata anche con riferimento all'anno agrario 1955, pur-

²²⁶ Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, 1953, I, *Relazione generale*, p. 215.

²²⁷ Il punto è ampiamente sviluppato nel terzo capitolo, ma a titolo di curiosità possiamo aggiungere che nel volume curato dal Segretariato generale della Camera sui contenuti e il profilo dell'attività parlamentare nella II legislatura sono dedicate solo quattro pagine (pp. 180-184) alla voce *Assicurazioni sociali - disoccupazione*, mentre i provvedimenti che riguardano il comparto invalidità, vecchiaia e superstiti ne occupano oltre venti (pp. 155-176). Per avere un quadro esaustivo occorre considerare anche la voce *Disoccupazione e avviamento al lavoro*. In questa sezione, oltre a due provvedimenti di proroga dei termini inizialmente previsti per il piano casa, troviamo richiamati svariati progetti mai giunti in porto sui cantieri di lavoro (tesi in particolare a integrare le indennità fino alla concorrenza della paga contrattuale vigente nel settore di riferimento) e soprattutto un corposo elenco di interrogazioni.

²²⁸ L'insabbiamento non riguarda solo progetti di iniziativa parlamentare; fanno questa fine anche il disegno di legge presentato dal ministro del Lavoro Rubinacci il 4 gennaio 1954 e concernente una serie di modifiche alla legge 264/1949, nonché quello presentato allo stesso scopo il 27 settembre 1956 dal suo successore Vigorelli.

ché il lavoratore risulti iscritto negli elenchi nominativi per un accredito di 180 giornate nel biennio 1954-55. Dato l'estremo ritardo con cui si giunge ad attivare la tutela assicurativa in campo agricolo non sorprende che sia i comunisti che i socialisti votino a favore, senza sollevare obiezioni sulla mancata copertura contributiva e lamentando invece che il Governo si sarebbe mosso solo per ragioni di tutela dell'ordine pubblico.

Anche tenendo conto di queste ultime misure, la tutela offerta ai disoccupati resta parziale, frammentaria e inadeguata, come denuncia esplicitamente la Commissione di indagine sulle condizioni dei lavoratori, che tre anni più tardi riprende in buona parte le specifiche critiche mosse dalla Commissione Tremelloni all'impianto normativo in vigore. Nella parte della relazione finale dedicata ai problemi della previdenza sociale, il presidente Rubinacci sostiene senza mezzi termini che «l'assicurazione contro la disoccupazione è, tra le assicurazioni obbligatorie vigenti, quella che meno di ogni altra ha subito sostanziali aggiornamenti, cosicché essa meriterebbe una revisione in profondità sia per quanto concerne il campo di applicazione, sia per quanto concerne il sistema delle prestazioni»²²⁹. A proposito di queste ultime si dice anzi che l'ordinamento ha proceduto «a ritroso», recependo – come già abbiamo indicato – condizioni contributive più restrittive rispetto a quelle originariamente previste nel 1923 e arretrando anche rispetto alla misura delle prestazioni erogate durante il fascismo²³⁰. Tuttavia, poiché in sintonia con il mandato ricevuto il criterio seguito è quello di proporre «ritocchi o miglioramenti nell'ambito del vigente sistema e non già di prospettare una generale riforma del sistema medesimo», la Commissione finisce per attestarsi sulle seguenti richieste: 1) «prevedere almeno quattro classi di indennità di misura ascendente» in modo da rispettare il criterio informatore recepito sul versan-

²²⁹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XII, 1959, p. 385.

²³⁰ Secondo quanto sostenuto nella documentazione prodotta dalla Commissione, alla fine degli anni Trenta l'indennità si aggirava intorno al 40% del precedente salario del lavoratore, mentre al momento essa appariva «effettivamente inadeguata», non essendosi negli ultimi anni provveduto ad adeguate rivalutazioni.

te contributivo anche dalla legge 218/1952, che aveva graduato i contributi per la disoccupazione secondo le classi di retribuzione del lavoratore; 2) ridurre i requisiti contributivi, eccessivamente restrittivi; 3) estendere la copertura assicurativa alle lavorazioni di breve durata; 4) estendere le maggiorazioni anche alla moglie del disoccupato. Si riconferma anche l'importanza dei cantieri del lavoro, che – salvo un miglior coordinamento con l'assicurazione disoccupazione – «andrebbero potenziati in modo da poter offrire occupazione in lavori produttivi ad un numero sempre maggiore di lavoratori disoccupati»²³¹. Per quanto concerne invece i sussidi straordinari cade ogni ipotesi di una loro soppressione e si chiede invece che essi non gravino più sulla gestione assicurativa, ma direttamente sul bilancio statale, precisando che si è già attinto troppo copiosamente alle risorse di tale gestione per finanziare anche il Fondo di addestramento.

Ancora una volta comunque il contesto non è favorevole a una riforma dell'assicurazione nei confronti del rischio disoccupazione, che peraltro non viene sollecitata con particolare vigore neppure dalle organizzazioni sindacali. La CGIL, in occasione del suo IV Congresso nel 1956, denuncia il fatto che i primi dieci anni di vita della Repubblica siano stati segnati da una disoccupazione cronica e da condizioni di vera e propria miseria in vaste aree del Paese, aggravate peraltro dal maltempo di quell'anno. Ma pur riconoscendo «l'inadeguatezza dell'assistenza» e «la inefficienza degli istituti previdenziali», come in passato, le sue proposte concrete riguardano essenzialmente «la esecuzione di programmi di emergenza di opere pubbliche: sistemazioni montane, arginamento dei fiumi, strade, scuole, edilizia popolare»²³². Programmi che – come sostiene la risoluzione conclusiva del congresso, andando al cuore della prospettiva strategica proposta dalla CGIL – devono essere collegati e costituire parte integrante di quella «economia del lavoro» per cui la CGIL si batte. Dietro questa parola d'ordine sta, da un lato, l'aspettativa di una forte

²³¹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XII, 1959, p. 878.

²³² Tratto da *La risoluzione politico sindacale*, IV Congresso nazionale, in CGIL (1977, IV-V, p. 474).

presenza dello Stato sul fronte delle politiche di industrializzazione e, dall'altro, la rivendicazione di sostanziali miglioramenti retributivi per i lavoratori, che spingono addirittura il sindacato social-comunista a cavalcare l'onda del consumismo:

È necessario aumentare i salari perché muta rapidamente il costume della nostra epoca; perché la radio ogni giorno ci sollecita all'acquisto di nuovi sconosciuti prodotti; perché gli igienisti ogni giorno ci insegnano a curar meglio la nostra salute e ci consigliano nuove medicine, miracolose e costose! Basta con i confronti con il 1938! Bisogna fare il confronto con l'epoca in cui viviamo: l'epoca della televisione, dei mezzi motorizzati, delle case con bagno, della cultura in sviluppo. [...] L'aumento del salario è uno stimolo, del resto, al progresso tecnico. Esso più che mai è indispensabile in un momento come l'attuale dove la produzione di determinati beni di consumo tende ad assumere il carattere di produzione di massa. [...] Incrementare la capacità di acquisto delle masse lavoratrici vuol dire allargare questo mercato, costituire un incentivo alla produzione di massa e contribuire quindi alla stabilità dell'occupazione. La busta paga è parte fondamentale del mercato di consumo. Gli operai mal pagati saranno operai mal vestiti, mal alloggiati, mal nutriti, saranno cioè dei cattivi consumatori. L'economia nazionale non ha bisogno di cattivi consumatori²³³.

In realtà il sindacato estende la propria attenzione anche al sistema di protezione sociale, riconoscendo la necessità che le proprie rivendicazioni in materia «non assumano un carattere estemporaneo, come troppe volte hanno assunto in passato»²³⁴; ma se andiamo a vedere in dettaglio quali sono gli istituti su cui si vorrebbe intervenire, vediamo che essi riguardano in primo luogo gli infortuni, le malattie e la vecchiaia. È a questo che la CGIL pensa quando dice che il «salario non è solo quello che finisce nella busta paga» e che «parte importante della retribuzione è anche quella rappresentata dal salario previdenziale e assistenziale». Si veda ad esempio l'ordine con cui, sempre in occasione del Con-

²³³ Tratto dalla *Relazione introduttiva* di Fernando Santi, IV Congresso nazionale, in CGIL (1977, IV-V, pp. 354-355).

²³⁴ Ivi, p. 361.

gresso del 1956, vengono elencate le rivendicazioni della CGIL in campo previdenziale: «carattere immediato hanno le richieste di un aumento dei minimi di pensione e delle rendite per infortunio, un deciso miglioramento dell'assistenza sanitaria e l'eliminazione dei tre giorni di carenza, l'aumento e l'estensione del sussidio di disoccupazione, la parità di trattamento previdenziale per i lavoratori agricoli»²³⁵. Del resto anche la CISL si colloca su una lunghezza d'onda non poi così diversa, quando richiama la presenza di una forte disoccupazione come elemento che ha impedito di ottenere accordi contrattuali più vantaggiosi.

Concludendo, negli anni Cinquanta la crescita economica e l'espansione occupazionale rappresentano anche per le organizzazioni dei lavoratori la via maestra per combattere la disoccupazione: in questo scenario l'adeguamento delle prestazioni monetarie resta del tutto secondario e non sorprende che questa tendenza si consolidi, quando il boom economico comincia a far sentire i suoi effetti e ad abbagliare – come abbiamo visto – anche l'orizzonte visivo della CGIL.

2. *Gli assegni familiari*

2.1. *L'ambigua natura degli assegni familiari*

Almeno fino a metà degli anni Cinquanta gli assegni familiari rivestono un ruolo di primo piano nel contesto del sistema di protezione sociale italiano. Nonostante sia in ambito politico che in ambito scientifico ad essi venga attribuita una natura sostanzialmente diversa rispetto alle prestazioni assicurative, in pratica gli assegni familiari appaiono saldamente ancorati all'interno del sistema previdenziale, al punto da costituirne anzi la componente finanziariamente più consistente e più dinamica. Questa prima constatazione rende quanto mai interessante chiarire – soprattutto in una prospettiva di lungo periodo – quali siano le logiche che hanno contraddistinto in questa fase l'evoluzione del programma e le sue ripercussioni tanto sul complesso della spesa sociale che

²³⁵ Ivi, p. 474.

sul costo del lavoro. Prima di entrare nel merito, conviene comunque accennare a quale fosse la visione degli assegni familiari largamente condivisa – al di là di alcune sfumature di linguaggio – sia dalle principali forze politiche e dai sindacati che dal mondo accademico. Emblematica è, a questo proposito, la formulazione contenuta nei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione dei lavoratori in Italia, istituita nel 1957 e presieduta dall'onorevole Rubinacci: «Il sistema degli assegni familiari non può definirsi una vera e propria assicurazione; esso rappresenta, in effetti, una integrazione del salario stesso, resa obbligatoria per legge ed enucleata dal salario stesso per liberarla, per quanto possibile, da eventuali inadempienze»²³⁶. A monte di tale impostazione apparentemente asettica vi è in realtà una ben precisa visione del lavoratore e della famiglia, che in questo specifico contesto storico riceve particolare impulso dalla dottrina sociale della Chiesa e dalle energiche prese di posizione di Pio XII a favore della salvaguardia dei valori morali tradizionali e in difesa di una società fondata in primo luogo sulla famiglia; una famiglia che agli occhi del pontefice e delle gerarchie ecclesiastiche appare pericolosamente minacciata da processi di modernizzazione in campo economico, sociale e culturale. È su questo sfondo che vanno inquadrare le riflessioni avanzate nell'ambito del pensiero di matrice cattolica in merito al concetto di salario familiare, cui fanno esplicito riferimento anche i lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria pubblicati nel 1953:

Gli assegni familiari rappresentano, nel campo previdenziale, un gran passo avanti nella concezione che è alla base del sistema, concezione che parte dalle stesse premesse etiche, giuridiche ed economiche che vanno orientando il significato del salario verso il concetto già affermato dai sociologi cattolici e dall'Enciclica «*Rerum Novarum*», del salario familiare; rappresentano cioè il superamento dell'idea individualista della previdenza, la quale non deve garantire soltanto la vita dell'individuo, ma della famiglia tutta del lavoratore, essendo questa, in un uno,

²³⁶ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, p. 286.

il prolungamento della singola persona umana e il nucleo fondamentale della stessa società²³⁷.

Nonostante le due Commissioni parlamentari qui richiamate presentino significative divergenze sotto molteplici aspetti, su questo tema la Commissione Rubinacci si colloca in perfetta linea di continuità, utilizzando semmai toni ancora più enfatici, come illustra in maniera eloquente questo brano, che merita riportare integralmente per l'efficacia con cui riflette il clima di quegli anni:

Gli assegni familiari non costituiscono la riparazione economica delle conseguenze di un evento fortuito dannoso che ha colpito il lavoratore o i di lui congiunti; ma sono, invece, un mezzo di particolare protezione a tutela della famiglia, diretto ad assicurare, almeno entro certi limiti, una qualche proporzionalità tra reddito di lavoro e carico familiare.

Invero, non può sfuggire anche al più disattento osservatore, come il sistema tradizionale di retribuzione dei lavoratori dia luogo a situazioni di sostanziale sperequazione, nonostante la sua apparente obiettiva imparzialità. Due lavoratori, che esercitano lo stesso mestiere nella stessa azienda, e che siano ugualmente abili nell'esecuzione delle loro mansioni, avranno la stessa paga oraria e perciò a fine settimana ritireranno la medesima retribuzione complessiva.

Però, se ad esempio il primo ha a suo carico solo la moglie, mentre il secondo deve provvedere al mantenimento anche di numerosa prole, di età tuttora pre-lavorativa, e forse anche dei genitori inabili, è chiaro che il tenore di vita delle due famiglie, nonostante l'identica posizione sociale, professionale e salariale dei capi di esse, sia grandemente diversa e le ristrettezze si manifesteranno ovviamente nel nucleo familiare più numeroso e precisamente in quello dove queste ristrettezze saranno, dai bambini e dai vecchi inabili, più dolorosamente sentite.

A questa situazione di sperequazione è stato posto rimedio con la istituzione degli assegni familiari, i quali, aggiungendosi alla retribuzione vera e propria, fanno sì che il reddito complessivo derivante al lavoratore dalla sua attività risulti al tempo stesso proporzionale tanto alla

²³⁷ Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, 1953, XI, p. 115.

durata e qualità del lavoro compiuto, quanto ai carichi di famiglia che il lavoratore stesso deve sopportare.

In altri termini, il binomio *retribuzione-assegni familiari* realizza in modo abbastanza soddisfacente il cosiddetto salario familiare e cioè quella forma di retribuzione che, considerando anche la diversa composizione dei vari nuclei familiari, tende ad eliminare gli accennati inconvenienti derivanti dalla rigida applicazione del principio generale «ad uguale lavoro, uguale salario»²³⁸.

È evidente come la prospettiva che sottende l'intero ragionamento abbia anche come bersaglio indiretto la rigida visione egualitaria, cui fanno riferimento nella propaganda e nell'azione politica sia il Partito comunista che il Partito socialista. E tuttavia questi ultimi, pur usando toni diversi, avallano la traduzione operativa di questa «filosofia», largamente riconducibile a quello che nella letteratura contemporanea le studiose femministe hanno definito come *male breadwinner model*. Insomma la problematica degli assegni familiari – particolarmente cara alla corrente di sinistra della Democrazia cristiana che fa capo a La Pira e a Fanfani – non costituisce oggetto di diatribe ideologiche. Si tratta di un settore di intervento consolidato, che – in un certo senso – tutti danno per scontato, e che si configura quindi soprattutto come terreno adatto a un *policy making* incrementale, emblematicamente rappresentato da una copiosa produzione legislativa di taglio micro-settoriale. Dal 1945 al 1958 la costante di tale produzione è rappresentata dal susseguirsi incessante di aggiustamenti e di ritocchi al rialzo degli importi contributivi e/o delle prestazioni, senza che si giunga mai a una ridefinizione organica e complessiva della materia, cosicché questa ultima resta ancorata nella sua impalcatura fondamentale alla legislazione di epoca fascista e in particolare alla legge 6 agosto 1940, n. 1278, istitutiva della Cassa unica assegni familiari. Restano in vigore anche previsioni tutto sommato marginali e anacronistiche, come la destinazione delle disponibilità residue della Cassa a una serie di enti

²³⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, pp. 870-871.

di addestramento professionale originariamente istituiti dal fascismo e che ben poco hanno a che vedere con la tutela dei cari-
chi familiari²³⁹.

In questo contesto il Testo Unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797 – cui si fa abitualmente riferimento in tutte le ricostruzioni storiche –, non rappresenta che una mera raccolta sistematica del coacervo di norme precedentemente approvate. La frammentarietà dell'approccio trova un'inequivocabile conferma nel mantenimento di una contabilità separata e di ordinamenti distinti per i diversi settori produttivi in cui si articola la Cassa unica amministrata dall'INPS e cioè: a) industria; b) artigianato; c) agricoltura; d) commercio, professioni e arti; e) credito; f) assicurazione; g) servizi tributari appaltati; h) aziende concessionarie speciali per la coltivazione del tabacco.

Non solo, al di là degli steccati che vengono mantenuti all'interno della Cassa unica, quest'ultima non copre neppure tutte le categorie del lavoro dipendente a cui la legislazione ha progressivamente attribuito il diritto agli assegni familiari. I giornalisti professionisti, con rapporto di impiego presso aziende editoriali, restano infatti un'isola a sé stante con l'attribuzione delle responsabilità gestionali in materia di assegni familiari all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti «Giovanni Amendola».

Per fornire un quadro più puntuale delle disparità di trattamento che contraddistinguono il sistema degli assegni familiari italiano nell'arco degli anni Cinquanta, la tabella 4.2 riporta gli importi mensili vigenti nel 1952, nel 1954 e nel 1956 per le prestazioni che spettano ai figli, alla moglie e ai genitori del lavoratore, nelle diverse categorie produttive. Abbiamo eliminato la distinzione tra operai e impiegati, laddove gli importi risultavano identici, ma – come si può facilmente riscontrare – permangono significative e talvolta bizzarre differenze. La moglie del dipendente di una ditta artigiana vale la metà di quella di un dipendente del settore creditizio, così come il genitore di un lavoratore del commercio vale il doppio di un genitore a carico di un ope-

²³⁹ Si tratta dei contributi obbligatori a: 1) INAPLI; 2) ENALC richiamati dagli artt. 51 e 52 del Testo Unico sugli assegni familiari del 1955.

raio o di un impiegato dell'industria. In questa girandola di importi, il fanalino di coda è sempre rappresentato dai salariati agricoli, mentre il settore del credito, nonostante gli importi modesti all'inizio del periodo, è decisamente il più generoso e l'unico in cui si riconoscono prestazioni di uguale importo per i figli, per la moglie e per i genitori.

In realtà, queste diversità non sorprendono più di tanto, essendo l'inevitabile conseguenza della logica cui è improntato il sistema e del ruolo che in esso rivestono gli accordi collettivi di settore; ben più interessanti appaiono le dinamiche finanziarie che caratterizzano l'evoluzione di questo comparto ed è quindi su queste che concentreremo l'attenzione nelle prossime pagine.

2.2. *Aspetti economico-finanziari*

Come abbiamo accennato più sopra, almeno fino alla seconda metà degli anni Cinquanta il settore degli assegni familiari presenta una dinamica espansiva molto marcata. La tabella 4.3²⁴⁰ offre, a questo proposito, la possibilità di confrontare la spesa complessiva sostenuta per i principali programmi di protezione sociale rivolti al settore privato dal 1952 al 1955. Come si può agevolmente riscontrare, gli assegni familiari e le pensioni rappresentano di gran lunga i due programmi finanziariamente più importanti, collocandosi a una notevole distanza rispetto a tutti gli altri settori di intervento. In questo contesto gli assegni familiari conservano saldamente la posizione di testa, con una spesa di 209 miliardi di lire contro 169 per le pensioni nel 1952 e di 324 contro 274 nel 1955.

La tabella 4.4 (*infra*) integra il quadro, fornendoci un sintetico raffronto tra gli importi unitari di alcune prestazioni erogate dall'INPS e dall'INAM nel 1949 e nel 1955. Dalla terza colonna, che ci consente di rilevare più agevolmente la variazione at-

²⁴⁰ Le tabelle inserite in questo paragrafo, a eccezione della tabella 4.6, sono state tutte elaborate a partire dai dati riportati in Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, 1959 – in particolare il volume XI, *Previdenza sociale*, parte I, *Aspetti statistico-finanziari* – per garantire l'omogeneità delle fonti.

traverso l'utilizzo di numeri indice, possiamo vedere come nella prima metà degli anni Cinquanta gli assegni familiari risultino le prestazioni più dinamiche tra quelle considerate e quindi anche rispetto alle pensioni, che pur avevano subito un consistente adeguamento grazie alla legge 4 aprile 1952, n. 218. Tutto ciò lascia comunque impregiudicata la questione dell'adeguatezza o meno delle prestazioni erogate al lavoratore a sostegno della famiglia. E in effetti a questo proposito giungono segnali fortemente critici anche dal sindacato più strettamente legato al mondo cattolico e alla Democrazia cristiana, e cioè al partito cui si devono le scelte legislative di quegli anni. Nel suo primo congresso, tenuto nel 1951, la CISL denuncia la svalutazione degli assegni familiari rispetto al 1941, sostenendo che mentre dieci anni prima tali prestazioni rappresentavano il 35, il 30 e il 23% del salario medio rispettivamente vigente nell'industria, nel commercio e nell'agricoltura, nel 1952 la cifra corrispondente è scesa per i primi due settori al 26% e per l'agricoltura addirittura al 15%. Soprattutto per questo ultimo settore la CISL chiede un significativo aumento, richiesta che non rimane inascoltata visto che nell'arco di soli sei anni – tra il 1952 e il 1958 – l'assegno mensile per i figli dei salariati agricoli raddoppia passando da 1.170 a 2.340 lire (cfr. tabella 4.2).

Tabella 4.2. *Assegno mensile spettante per ogni figlio, per la moglie e per ogni genitore a carico, per settore produttivo, 1952, 1956, 1958 (in lire)*

	Industria	Tabacchi	Artigianato*	Commercio	Credito*	Assicurazioni	Serv. Trib.	Appalti*	Agricoltura**
Per ogni figlio									
1952	3.978	3.978	1.898	3.978	884	2.288	884	1.053	1.170
1956	4.342	4.342	3.120	4.342	5.356	3.120	4.160	4.160	1.560
1958	4.628	4.342	3.120	4.628	5.356	3.900	4.160	4.160	2.340
Per moglie o marito invalido									
1952	2.600	2.600	1.404	2.600	884	2.054	884	1.066	962
1956	3.016	2.808	2.210	3.016	5.356	2.498	2.808	2.808	1.300
1958	3.302	3.016	2.210	3.302	5.356	2.990	2.808	2.808	1.690
Per ogni genitore									
1952	1.430	1.430	1.209	2.600	832	1.716	832	936	780
1956	1.430	1.430	1.430	3.016	5.356	1.716	1.430	1.430	1.040
1958	1.430	1.430	1.430	3.302	5.356	1.716	1.430	1.430	1.300

* La prima colonna si riferisce agli operai e la seconda agli impiegati e dirigenti.

** Gli importi stabili per questo settore su base giornaliera sono stati riportati su base mensile (26 giornate lavorative) per una migliore comparabilità con gli altri settori.

Fonte: Paretti, Cerbella (1958, tavv. 31 e 32).

Tabella 4.3. *Spesa relativa ai principali programmi di protezione sociale, 1952-55 (cifre in miliardi di lire correnti)*

	1952	1953	1954	1955
Pensioni INPS	169	198	222	274
Assegni familiari	209	273	304	324
Disoccupazione	20	21	19	21
Cassa integrazione	5	3	3	5
Tubercolosi	34	35	39	42
Malattia INAM	81	96	106	120
Infortuni industria	27	27	31	36
Infortuni agricoltura	3	4	4	5

Fonte: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959; elaborazioni dell'autore in base alle tabelle nn. 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 13.

Lasciando aperta la questione dell'adeguatezza degli assegni familiari – che richiederebbe peraltro una specificazione territoriale, in ragione della forte divaricazione dei salari medi vigenti nel Nord, nel Centro e nel Sud – sta di fatto che nel sistema complessivo di protezione sociale degli anni Cinquanta gli assegni familiari continuano a fare la parte del leone, assorbendo una quota di risorse particolarmente rilevante, almeno fino alla seconda metà del decennio. Ma come viene finanziata questa spesa? Fin dal 1946, con il decreto legge n. 479 del 16 settembre, era stato abolito il concorso dello Stato alla Cassa unica degli assegni familiari, lasciando quindi l'intero onere sulle spalle dei datori di lavoro. Come abbiamo visto, nella fase immediatamente successiva alla fine del conflitto si susseguono, a fianco delle numerosissime disposizioni relative all'aumento degli assegni²⁴¹ connesso alla drammatica svalutazione della lira, altrettanto numerose variazioni dell'aliquota contributiva prevista per i diversi settori produttivi. La gestione si basa infatti sul sistema a ripartizione e – unico caso insieme a quello della cassa integrazione – vengo-

²⁴¹ Si veda per i dettagli la nota 69.

Tabella 4.4. *Importi unitari di alcune prestazioni erogate dall'INPS e dall'INAM nel 1949 e nel 1955 e indici di variazione*

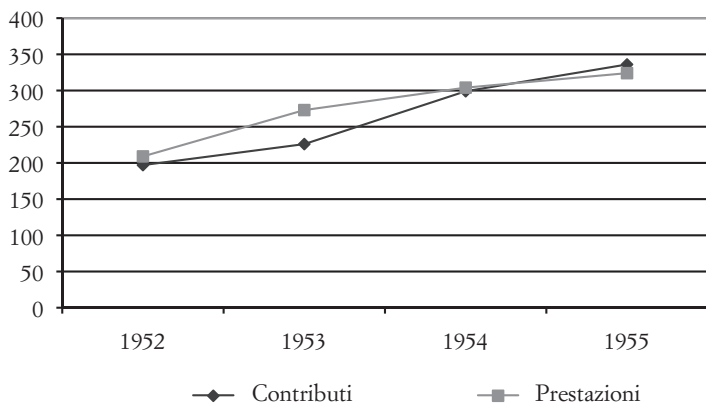
Voci	1949 Importo unitario	1955	
		Importo unitario	Indice di variazione 1949 = 100
INPS			
<i>Importo medio annuo delle pensioni dirette di vecchiaia</i>	49.007	96.364	196,6
<i>Assegno mensile spettante a un operaio dell'industria per ogni figlio</i>	1.950	4.160	213,3
INAM			
<i>Costo medio per retta di degenza</i>	1.299	1.945	149,7
<i>Costo medio per prescrizione farmaceutica</i>	303	398	131,4
<i>Costo medio per giornata indennizzata</i>	363	522	143,8

Fonte: dati desunti dalle pubblicazioni ufficiali dell'INPS e dell'INAM riportati in Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, p. 315.

no mantenuti in vigore dei massimali di retribuzione per il calcolo dell'aliquota, seguendo una logica che a grandi linee si può riassumere nei seguenti termini: l'ammontare delle prestazioni è teoricamente ripartito ogni anno tra tutti i lavoratori e l'onere è coperto dai contributi a carico dei datori di lavoro, prelevati in relazione all'ammontare delle retribuzioni fino a massimali, variabili per settore, mediante aliquote variabili anch'esse da settore a settore; in pratica comunque il sistema prevede che le aliquote contributive anziché essere fissate annualmente, subiscano variazioni quando le gestioni mostrano, in base ai risultati finanziari, la necessità di rettifiche²⁴².

²⁴² Si veda la tabella 3.3 (a p. 93) sull'andamento di contributi e prestazioni tra il 1943 e il 1948.

Figura 4.1. Contributi e prestazioni della Cassa assegni familiari, 1952-55 (in miliardi di lire)



Fonte: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959; nostra elaborazione su tabella 12 a p. 62.

I dati dimostrano che, sebbene non si possa parlare di una grande tempestività nell'adeguamento delle entrate alle uscite, il modello è largamente rispettato. La figura 4.1 ci fornisce gli elementi per inquadrare in termini più precisi la questione. Come possiamo vedere, all'inizio del periodo considerato la forbice tra contributi e prestazioni si allarga considerevolmente, al punto che per il 1954 la contabilità della gestione registra un disavanzo patrimoniale, progressivamente accumulato, di oltre 64 miliardi di lire. In quello stesso anno la situazione viene però sanata attraverso un significativo aumento delle aliquote contributive, che prosegue anche negli anni successivi, come illustrato in dettaglio nella tabella 4.5, che concentra l'attenzione sul settore dell'industria.

Tabella 4.5. *Aliquote contributive, massimale di retribuzione e importo contributivo per classi di retribuzione nel settore industria, 1952-56*

	Aliquota	Massimale	Importo contributivo giornaliero su retribuzioni di	
			400 lire	900 lire e oltre
1952	22,50	900	90	202,50
1954	30	900	120	270
1955	31,40	900	125,60	282,60
1956	32,80	900	131,20	295,20

Fonti normative: 1) legge 31 marzo 1954, n. 117 (G.U., 30 aprile 1954, n. 99) che aumenta l'aliquota da 22,5 a 30%; 2) circolare ministeriale 11 agosto 1954, n. 23, in base a cui l'aliquota sale da 30 a 31,40%; 3) legge 16 maggio 1956, n. 504 (G.U., 15 giugno 1956, n. 147) che aumenta ulteriormente l'aliquota da 31,40 a 32,80%.

Per far fronte all'impennata nelle prestazioni, l'aliquota contributiva, che in questo settore produttivo toccava già il 22,5% della retribuzione nel 1952 a fronte di un 9% per le pensioni e di un ulteriore 6% per l'assicurazione di malattia, viene aumentata fino al 30%. Un trend che – lungi dall'arrestarsi – porta l'aliquota contributiva a toccare il 32,8% nel 1956.

Se da un punto di vista tecnico-contabile queste misure possono apparire apprezzabili, testimoniando – almeno in questa fase – un ancora solido ancoraggio ai principi della ripartizione²⁴³, non possiamo fermarci qui. Allargando l'orizzonte, occorre prendere in considerazione anche le implicazioni di queste scelte sul costo del lavoro. Tanto più che l'impatto è diverso a seconda della classe retributiva. Per chiarire il punto occorre riprendere il discorso sui massimali. La legge 218/1952 aveva abolito i massimali non

²⁴³ Su questa stessa scia sembra collocarsi anche la legge 14 aprile 1956, n. 307, che attribuisce una delega legislativa al Governo per la determinazione della misura dei contributi, da stabilirsi annualmente in rapporto alle esigenze delle singole gestioni. Nelle parole della Commissione di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori: «il fatto che la determinazione delle misure dei contributi, che costituisce provvedimento di carattere squisitamente legislativo, sia stata delegata al governo sta a dimostrare la necessità che essa consista in uno strumento duttile di pronto adeguamento alla realtà finanziaria delle gestioni» (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, p. 73).

solo per il finanziamento del Fondo di adeguamento delle pensioni, ma anche per l'assicurazione nei confronti della disoccupazione e della tubercolosi, nonché per il finanziamento dell'Ente nazionale assistenza orfani dei lavoratori italiani (ENAOI). In sostanza i massimali erano rimasti in vigore solo per le due gestioni cui veniva attribuita una connotazione di tipo più assistenziale e cioè la Cassa assegni familiari e la Cassa integrazione guadagni. Ma diversamente da quest'ultimo caso, in cui stiamo parlando di un'aliquota dell'1,5% (che nel 1957 viene addirittura ridotta all'1,10%), per gli assegni familiari l'ordine di grandezza è – come abbiamo visto – ben altro. Ebbene, il mantenimento di un massimale retributivo – nella fattispecie di 900 lire giornaliere – per l'applicazione dell'aliquota produce una serie di effetti negativi su cui si sofferma ampiamente anche la Commissione di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori:

La difformità della base imponibile, derivante dalla presenza dei massimali è causa di non lievi inconvenienti per ciò che concerne non solo la perequazione dell'onere, ma anche per quel che riguarda l'accertamento dei contributi [...]. Circa la perequazione dell'onere è da notare che mentre l'aliquota contributiva viene ad incidere in misura piena nel caso di retribuzioni contenute entro i massimali, viene, invece, nelle retribuzioni di maggiore entità ad incidere in misura tanto minore quanto le retribuzioni superano il massimale imponibile. Sotto questo aspetto quindi il massimale dispiega una azione che ha effetto di remora e di scempenso nella ripartizione dell'onere su base mutualistica. Altra conseguenza – piena di indubbi riflessi negativi – è che la presenza del massimale, limitando, nel suo coacervo, la base imponibile, in relazione ai fabbisogni delle gestioni interessate, fa dimensionare l'aliquota su una misura superiore a quella che scaturirebbe dal riferimento al complessivo ed effettivo ammontare delle retribuzioni senza limiti di sorta. Basti pensare che la contribuzione per gli assegni familiari nel settore industria, attualmente commisurata nell'ordine del 32,80 per cento delle retribuzioni limitate dai massimali, ove fosse, invece, rapportata alle retribuzioni effettive, senza detti limiti, si potrebbe commisurare per il conseguimento di uno stesso gettito, su una aliquota di poco superiore al 20%²⁴⁴.

²⁴⁴ Ivi, p. 77.

Contrariamente alla norma, in questa occasione la Commissione Rubinacci, che in genere si rivela piuttosto cauta nel proporre cambiamenti, tratteggia un quadro decisamente critico che possiamo ulteriormente precisare, richiamando qualche cifra sull'incidenza complessiva dei contributi a seconda dello scaglione retributivo. Ebbene, nel 1953, l'onere complessivo gravante su una retribuzione giornaliera di 400 lire era del 49,32% contro un 37,17% nei confronti di una retribuzione di 1.800 lire. Quattro anni più tardi il peso degli oneri contributivi è salito al 60,91% per la retribuzione giornaliera minima, mentre si è fermato al 43,82% nel caso di una retribuzione giornaliera di 1.800 lire: una sperequazione – come abbiamo visto – sostanzialmente imputabile alla normativa sugli assegni familiari.

Per completare questa nostra riflessione e riannodare i fili del ragionamento sviluppato nei confronti degli altri due settori che costituiscono l'oggetto privilegiato di questo studio – pensioni e tutela assicurativa della disoccupazione – conviene mettere a fuoco l'incidenza del finanziamento destinato agli assegni familiari rispetto alla tutela degli altri rischi sociali. A questo proposito, la tabella 4.6 ci fornisce una dettagliata fotografia dei contributi versati tanto dai datori di lavoro che dai lavoratori per l'insieme dei programmi di protezione sociale in vigore nella seconda metà degli anni Cinquanta e precisamente nel novembre 1957.

Tabella 4.6. Ripartizione e destinazione dei contributi per la protezione sociale, novembre 1957

Forme previdenziali	Ente	OPERAI Salario medio giornaliero 1283,38 lire			IMPIEGATI Stipendio medio mensile 54.363 lire		
		Aliquote contributive	Importo lire giornaliere	% sul salario medio	Aliquote contributive	Importo lire mensile	% sullo stipendio medio
<i>A carico datore di lavoro</i>			594,19	44,89		17.123	30,48
Marche assicurative	INPS		3,50	0,26		120	0,21
<i>Contributi sull'intera retribuzione</i>		22,73	300,85	22,73	17,20	9.661	17,20
Fondo adeg. pensioni	INPS	6,15	81,40	6,15	6,15	3.454	6,15
Ass. tubercolosi	INPS	2,60	34,41	2,60	2,60	1.460	2,80
Ass. disoccupazione	INPS	2,90	38,38	2,90	2,90	1.628	2,90
Ass. infortuni	INAIL	3,00	39,71	3,00	-	-	-
Ass. malattie	INAM	6,25	82,73	6,25	4,25	2.387	4,25
Tutela lavoratrici madri	INAM	0,53	7,02	0,53	-	-	-
	INA-Casa	1,15	15,22	1,15	1,15	646	1,15
ENAOLI	INPS	0,15	1,98	0,15	0,15	84	0,15
<i>Contributi sul massimale</i>		33,90	289,84	21,89	32,80	7.341	13,06
Assegni familiari	INPS	32,80	280,44	21,12	32,80	7.291	12,98
Cassa integr. guadagni	INPS	1,10	9,40	0,71	-	-	-
Fondo prev. impiegati	INA	-	-	-		50	0,08
<i>A carico del lavoratore</i>		3,77	49,90	3,77	3,77	2.167	3,25
Fondo adeg. pensioni	INPS	3,05	40,37	3,05	3,05	1.713	3,05
Gestione INA-Casa	INA-Casa	0,57	7,55	0,57	0,57	320	0,57
Ass. malattie	INAM	0,15	1,98	0,15	0,15	84	0,15
Fondo prev. impiegati	INA	-	-	-		50	0,08
TOTALE		-	644,09	48,66	-	19.290	34,34

Fonte: «Rassegna di Statistiche del lavoro», IX, 6, 1957, tavola VIII, p. 408.

I dati riportati ci consentono di distinguere tra operai e impiegati, indicando le rispettive aliquote contributive per ciascun programma, gli importi dovuti e la relativa incidenza sul salario medio giornaliero di un operaio e sullo stipendio mensile medio di un impiegato.

Come si può agevolmente riscontrare, l'incidenza sul costo del lavoro è considerevole, soprattutto nel caso degli operai. I contributi complessivi rappresentano infatti quasi il 49% della paga media giornaliera di un operaio, di cui ben il 44,89% è a carico dei datori di lavoro. In questo contesto – caratterizzato da una forte frammentazione delle voci contributive – gli assegni familiari si collocano in una posizione di assoluto distacco rispetto a tutti gli altri programmi. Il costo di tale misura rappresenta infatti da solo il 21% del salario medio di un operaio, risultando tre volte più oneroso dei contributi a carico del datore di lavoro per il Fondo adeguamento pensioni e addirittura sette volte più dei contributi dovuti per l'assicurazione di occupazione.

In realtà queste modalità di finanziamento della spesa sociale suscitano valutazioni critiche anche sul fronte sindacale, come appare dalla seguente posizione espressa dalla CISL, in occasione di un importante convegno da essa promosso nel 1957 sul sistema italiano di protezione sociale e sulle sue prospettive di riforma:

Come è noto il carico contributivo si ripartisce tra datori di lavoro e lavoratori in modo da gravare prevalentemente sui primi. [...] Questa caratteristica della contribuzione ha evidentemente delle conseguenze sul livello del salario diretto, quello cioè immediatamente corrisposto ai lavoratori. Infatti documentazioni recenti relative ai paesi dell'Europa occidentale e ai paesi facenti parte della Comunità Economica Europea mettono in rilievo come il salario medio in Italia sia tra i più bassi tra quelli considerati. In effetti il finanziamento della protezione sociale nel nostro paese si trasferisce indirettamente sulla mano d'opera occupata sotto forma di bassi salari²⁴⁵.

²⁴⁵ CISL (1957a, p. 51).

Queste considerazioni si inseriscono nell'ambito di una critica più complessiva che la CISL muove al sistema assicurativo e alla sua «ibridazione». Come si legge nello stesso documento:

Non siamo più infatti nel periodo durante il quale il contributo privato aveva nel momento in cui era esatto la sua precisa destinazione e la relativamente certa determinazione del suo utilizzo [...]. I contorni della contribuzione privata e pubblica si sono fatti quanto mai evanescenti e indistinti: sicché il passaggio ad un regime di sicurezza sociale con tutte le sue implicazioni non potrebbe che apportare un ordine al disordine formale che l'evoluzione storica della protezione sociale in Italia ha prodotto²⁴⁶.

Sia questa che la precedente citazione ci fanno intravedere uno scenario che assumerà contorni più definiti di lì a un paio d'anni: in un certo senso potremmo dire che esse segnano la transizione tra il dibattito degli anni Cinquanta e quello degli anni Sessanta. Rinviando al capitolo 6 per una più articolata riflessione su questi temi, che per il momento appaiono ancora *in nuce*, conviene tirare le fila dell'analisi fin qui sviluppata in merito alla traiettoria di evoluzione degli assegni familiari negli anni Cinquanta e alle ragioni che hanno portato nel volgere di pochi anni alla loro progressiva atrofizzazione.

2.3. *La tutela della famiglia tra timori demografici, reticenze ideologiche e inerzia istituzionale*

Ripercorrendo le scelte in materia di assegni familiari – e ancora più estendendo l'orizzonte all'insieme delle politiche per la famiglia, la maternità e l'infanzia – appare nitidamente come negli anni Cinquanta l'intervento pubblico in questo campo sia largamente il frutto di una dinamica inerziale. Una dinamica che affonda le radici negli anni del regime fascista, ma che è destinata a esaurirsi nella misura in cui – sullo sfondo di una fase ancora fluida del consolidamento democratico – i diversi attori dell'arena legislativa definiranno nuove strategie e scale di priorità.

²⁴⁶ Ivi, pp. 54 e 56.

Come abbiamo visto più sopra, per tutti gli anni Cinquanta la legislazione in tema di assegni familiari segue una traiettoria strettamente incrementale, che non mette mai in discussione l'impalcatura istituzionale ereditata dal fascismo né tenta di correggere la frammentazione delle prestazioni. La rigida compartimentazione del sistema a seconda delle categorie produttive determina piuttosto una copiosa produzione di circolari dell'INPS destinate a dirimere gli inevitabili dubbi sull'attribuzione all'una o alla altra gestione dei mestieri più disparati, con esiti talvolta kafkiani, come nel caso della lavorazione del tabacco. Le operaie «addette alla cernita e all'imballo» all'interno dei relativi stabilimenti sono inquadrate nel settore industria, mentre «per i dipendenti addetti alla lavorazione della foglia secca allo stato sciolto nei magazzini generali, nonché per quelli assunti specificamente per la essiccazione della foglia verde presso i magazzini stessi, è istituito uno speciale settore per il quale sono previste contribuzioni ed adempimenti particolari»²⁴⁷. L'estensione della copertura a frange di lavoratori del settore privato inizialmente non tutelate procede anche nella seconda metà del decennio sulla stessa falsariga: nel 1956 abbiamo così l'estensione della tutela nei confronti degli apprendisti cui in precedenza era negato il riconoscimento come capofamiglia (!), mentre nel 1958 vengono inclusi i lavoratori della «piccola pesca» e i lavoratori a domicilio²⁴⁸. Si tratta comunque di aggiustamenti al margine, che non incidono in maniera significativa sul numero complessivo dei beneficiari.

Del tutto separato resta il sistema delle aggiunte di famiglia, che viene istituito a favore dei dipendenti pubblici a partire dalla legge 8 luglio 1952, n. 212. Per quanto i due sistemi corrano su binari paralleli, la logica che presiede all'estensione della copertura in ambito pubblico è del tutto analoga a quella del settore privato, come possiamo desumere dalle proposte formula-

²⁴⁷ Paretti, Cerbella (1958, p. 71). Gli esempi comunque potrebbero essere molti altri. Gli orchestrali per esempio sono inquadrati nel settore professioni e arti se datore di lavoro è il capo orchestra, mentre se è una ditta nel settore di appartenenza della ditta stessa.

²⁴⁸ Cfr. legge 8 luglio 1956, n. 706, legge 13 marzo 1958, n. 250 e legge 13 marzo 1958, n. 264.

te in proposito dalla Commissione di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori: «per il settore pubblico si auspica l'estensione tramite un provvedimento complessivo e non, come avviene attualmente, in dipendenza di singoli provvedimenti, ispirati ad interessi particolari, che inseriscono nel sistema le categorie più disparate»²⁴⁹. Conviene subito aggiungere che la Commissione non mette comunque in discussione la logica di fondo del sistema, escludendo l'ipotesi di uniformare i trattamenti tra le diverse categorie economiche, e ventilando tutt'al più l'equiparazione delle prestazioni corrisposte per la moglie e per i genitori.

Nell'ottica della Commissione presieduta dall'onorevole Rubinacci, la protezione per i carichi familiari dovrebbe effettivamente e integralmente riguardare tutti i prestatori d'opera dipendenti senza però spingersi oltre, come appare in maniera inequivocabile da questo passaggio:

dall'epoca della prima emanazione, il concetto della protezione sociale – che originariamente si dirigeva esclusivamente verso i lavoratori dipendenti – si è andato estendendo in questi ultimi anni verso le più modeste forme di lavoro autonomo [...] questa evoluzione potrebbe far pensare ad una inclusione dei coloni e mezzadri nella sfera di azione degli assegni familiari, il che però costituirebbe un vero e proprio *sovrvertimento* della base stessa della cassa²⁵⁰.

Nel caso sussistessero dubbi, nelle conclusioni il problema è ripreso in questi termini: «non pare sia da porsi la questione degli assegni familiari ai lavoratori autonomi né tanto meno alla generalità dei cittadini»²⁵¹.

Come spiegare questa chiusura nei confronti di categorie sociali notoriamente vicine alla Democrazia cristiana? Tanto più alla luce del forte richiamo ideologico ai valori della famiglia che caratterizza, in maniera almeno apparentemente inequivocabile, il messaggio politico di questo partito? La rispo-

²⁴⁹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI, 1959, p. 890.

²⁵⁰ Ivi, p. 886.

²⁵¹ Ivi, p. 889.

sta è da ricercare, a nostro avviso, nell'effetto combinato di due fattori: da un lato l'ansia demografica che continua ad affliggere la dirigenza politica della DC nello scenario degli anni Cinquanta e dall'altro la memoria storica dell'utilizzo strumentale che il fascismo aveva fatto degli assegni familiari. Come abbiamo sostenuto anche in apertura di questo capitolo, non solo nell'immediato dopoguerra ma anche negli anni successivi – quando il Paese si avviava verso una difficile normalizzazione – la classe politica di Governo si è trovata a fare i conti con una sovrabbondanza di mano d'opera, che non riusciva a trovare adeguati sbocchi occupazionali, soprattutto nelle campagne e in tutto il Meridione. È appunto in questo contesto che, per alleggerire la pressione sul mercato del lavoro nazionale, la DC ha sostanzialmente favorito l'emigrazione di ingenti masse contadine verso il Nord Europa e oltre Atlantico; una scelta confermata anche negli anni di avvio del miracolo economico, nella convinzione che neppure l'impetuosa espansione dell'industria nel Nord fosse in grado di assorbire tutta la mano d'opera disponibile – basti pensare alle specifiche posizioni sostenute dall'Italia, nell'ambito dei negoziati per la costruzione del mercato unico europeo, in merito alla libera circolazione dei lavoratori e al loro concreto sostegno attraverso la costituzione del Fondo sociale europeo e il coordinamento in ambito previdenziale. Del resto le proiezioni demografiche elaborate in quegli anni e a disposizione della classe politica non fornivano alcun elemento che potesse neppure lontanamente fare immaginare l'inversione nel trend del tasso di natalità, che si verificherà di lì a pochi anni.

Se consideriamo poi la distribuzione della forza lavoro, che vedeva ancora una massiccia incidenza del lavoro autonomo, in primo luogo nel settore primario, le nostre ipotesi sul perché la Democrazia cristiana non abbia imboccato la via di un'estensione degli assegni familiari a favore dei lavoratori autonomi cominciano ad assumere contorni più precisi. L'Italia repubblicana aveva ereditato dal regime fascista un sistema che tutelava il lavoro dipendente e su cui sarebbe stato impensabile tornare indietro, tanto più di fronte alle condizioni di miseria in cui versavano i lavoratori negli anni della emergenza postbellica, ma anche di fronte alla stagnazione dei salari che perdura fino

alla seconda metà degli anni Cinquanta²⁵². Come illustrato più ampiamente nel capitolo 3, nonostante la presenza di spinte riformatrici di più ampio respiro che trovano la loro espressione più emblematica nella Commissione D'Aragona, nell'affrontare la quotidianità dei problemi sociali le forze politiche di Governo e l'apparato amministrativo dello Stato finiscono per riannodare i fili della legislazione prebellica. Ma andare oltre la sfera dei diritti acquisiti e varcare lo steccato del lavoro dipendente, nel caso degli assegni familiari avrebbe comportato un costo insostenibile nel quadro delle priorità di bilancio proprie dei Governi centristi. Non solo, il ricordo ancora fresco delle finalità di crescita demografica, inscindibilmente legate alla gestione degli assegni familiari nella seconda metà degli anni Trenta, faceva indubbiamente balenare anche il rischio di un effetto incentivante del tasso di natalità, percepito come del tutto deleterio nel quadro sociale ed economico del momento. Al lettore di oggi può apparire paradossale, ma in quella particolare congiuntura storica estendere ai lavoratori autonomi la copertura pensionistica poteva apparire, da un punto di vista finanziario, meno pericoloso rispetto alla loro inclusione nel sistema degli assegni familiari!²⁵³ Abbiamo visto nel precedente capitolo come le cose siano andate proprio in quella direzione e non sorprende che i primi a essere presi in considerazione siano stati i coltivaritori diretti, che rispetto agli altri settori del lavoro autonomo avevano un legame innegabilmente più stretto con la DC²⁵⁴.

²⁵² Come da più parti riconosciuto, soprattutto nella prima metà degli anni Cinquanta e nel contesto di una sostanziale debolezza delle organizzazioni sindacali e della loro incapacità di negoziare miglioramenti contrattuali, queste ultime avevano puntato sugli assegni familiari come a una sorta di compensazione, in analogia a quanto era avvenuto in occasione della loro originaria introduzione durante la crisi degli anni Trenta. Nella relazione della Segreteria confederale al II Congresso della CISL (1955) troviamo la seguente affermazione: «è solo attraverso gli assegni familiari – e in misura non ancora conveniente – che i salari reali dei lavoratori hanno ottenuto dei miglioramenti» (p. 115).

²⁵³ Questa interpretazione ha trovato sostegno nelle considerazioni espresse, nel corso di un colloquio privato, dall'onorevole Ivo Butini, dirigente nazionale della DC ed esponente di spicco della corrente fanfaniana negli anni Cinquanta.

²⁵⁴ Sul punto esiste una amplissima letteratura, ma per sgomberare il campo da ogni equivoco si veda l'appello lanciato dall'organo di stampa della Coldi-

Tabella 4.7. *Spesa per pensioni, assegni familiari e tutela della disoccupazione nel settore privato, 1951-58 (cifre in miliardi di lire)*

	Vecchiaia	Invalità	Superstiti	Totale pensioni	Assegni familiari	Disoccupazione
1951	71	26	8	105	157	24
1952	120	43	15	178	209	25
1953	139	49	18	206	273	24
1954	156	57	22	235	304	22
1955	178	66	25	269	324	25
1956	196	75	30	301	352	37
1957	214	84	33	331	378	36
1958	357	142	61	560	399	42

Fonte: Ferrera (1984, pp. 318-319).

Giusti o sbagliati che fossero questi calcoli – e la storia si è incaricata di dimostrarne in maniera inequivocabile l'infondatezza – sta di fatto che di fronte all'irrompere del tema pensionistico nell'agenda politica, gli assegni familiari perdono repentinamente la posizione di preminenza che avevano conservato fino a quel momento nella ripartizione della spesa previdenziale.

I dati riportati nella tabella 4.7 documentano in maniera eloquente questa svolta, mettendo a confronto l'evoluzione dal 1951 al 1958 della spesa per le pensioni, per gli assegni familiari e per l'assicurazione disoccupazione nel settore privato. Sebbene la spesa per assegni familiari presenti solo nel primo periodo un tasso di crescita particolarmente elevato, essa risulta ancora nel 1957 superiore rispetto alla spesa complessivamente sostenuta per le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti. Ma il quadro muta radicalmente nel 1958 e cioè con l'entrata in vigore della tutela pensionistica nei confronti dei coltivatori diretti, mezzadri e

retti il 22 marzo 1948: «18 aprile: votare. Non blandizie, non minacce verranno a distogliere gli italiani dal compiere il loro dovere. Per la pace della tua famiglia, contro il comunismo, vota Democrazia Cristiana». A coronamento di tale esplicito appoggio nella I legislatura la Coldiretti ha portato in Parlamento 23 deputati e 3 senatori.

coloni: mentre gli assegni familiari registrano in quell'anno una modesta crescita di poco più del 5%, la spesa pensionistica balza da 331 a 560 miliardi. Da questo momento in poi gli assegni familiari perderanno sempre più terreno, mentre non si arresterà la corsa espansiva della spesa pensionistica.

Le riflessioni che abbiamo fin qui sviluppato in ordine alla natura essenzialmente incrementale dell'intervento pubblico in materia di assegni familiari valgono, come abbiamo accennato in apertura del paragrafo 2, anche per il più ampio insieme delle misure adottate a favore della maternità e dell'infanzia, che coinvolgono una varietà di enti assistenziali a partire dall'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI). Su questo fronte si delineano ancor più nitidamente l'imbarazzo e le reticenze della Democrazia cristiana rispetto a una storia che non si può cancellare né avallare, ma da cui neppure si riesce a prendere coerentemente le distanze, disegnando un percorso davvero nuovo. Per usare l'efficace espressione di Michela Minesso (a cura di, 2007), autrice della più accurata riflessione sulle vicende dell'ente, «la faticosa sopravvivenza» dell'ONMI nei primi due decenni repubblicani è lo specchio più fedele delle difficoltà che il partito democristiano incontra nel tentare di coniugare il suo costante appello alla funzione fondamentale della famiglia con l'assenza di un'esplicita strategia di sostegno nei suoi confronti – strategia che avrebbe corso il rischio di «intrusioni dello Stato» nei confronti dell'autonomia della famiglia (Saraceno 1998, p. 163) e di indesiderate contaminazioni con l'eredità fascista.

L'ONMI si inserisce nella storia repubblicana con il pesante fardello di un passato inestricabilmente legato alla retorica fascista di difesa della stirpe e della razza e al tempo stesso con un patrimonio strutturale ed edilizio pesantemente colpito dalle devastazioni della guerra. Per la dirigenza dell'ente il problema prioritario è rimettere in piedi i servizi operanti prima dello scoppio della guerra, ma per fare questo occorrono risorse che arrivano con il contagocce. Per avere un'idea più precisa degli ordini di grandezza di cui stiamo parlando, si pensi che mentre per gli assegni familiari nel 1947 si spendevano circa 69 miliardi di lire (vedi tabella 3.3), l'assegnazione ordinaria per l'ONMI era in quell'anno di 3,2 miliardi cui andavano ad aggiungersi altri 2 miliardi di finanziamento straordinario, che l'ente con fatica era riuscito a strappare. Risultato: nel 1954 il numero complessivo dei servizi

gestiti dall'ente risultava ancora inferiore al numero di quelli attivi nel 1938: più precisamente nove anni dopo la fine del conflitto nel Paese erano attivi 8.967 centri di erogazione di servizi tra consultori materni, pediatrici, dermoceltici, asili nido, refettori materni e case della madre e del fanciullo, a fronte di 9.348 del periodo anteguerra (Bettini 2008, p. 156). Lo scarso entusiasmo con cui le forze di Governo accompagnano le attività dell'ente, che pure sono prioritariamente rivolte al sostegno della maternità e dell'infanzia nelle fasce più bisognose della popolazione, è motivato anche dall'insofferenza verso l'inefficienza e dall'inefficacia della sua azione²⁵⁵ cui tuttavia non si ha la volontà politica di porre rimedio: non si riesce neppure a far passare una riforma degli organi in sintonia con il dettato costituzionale e ogni volta che una proposta in questo senso viene presentata dal Governo, di lì a poco essa viene ritirata, perché l'opposizione ma anche settori della maggioranza invitano il Governo ad affrontare una riforma complessiva delle politiche per la maternità e l'infanzia. All'inizio degli anni Sessanta i toni si fanno ancora più aspri tanto che con sempre maggiore insistenza comincia a circolare la richiesta di soppressione dell'ente e di trasferimento delle sue funzioni agli enti locali. Lapidarie le conclusioni di Michela Minesso:

si deve riflettere sulle implicazioni negative legate al fatto che per tutto il primo ventennio repubblicano l'ONMI abbia operato a livello locale secondo una normativa ereditata dal passato regime in assenza di organi espressione della realtà locale e mediante responsabili – i commissari straordinari – nominati dalla sede centrale, sulla base di una prassi inaugurata nel clima eccezionale di emergenza del dopoguerra²⁵⁶.

Date queste coordinate, sarebbe stato illusorio aspettarsi che l'azione dell'ONMI fosse capace di colmare i vuoti lasciati dalla insufficiente e incompleta copertura offerta dagli assegni familia-

²⁵⁵ Si veda questa perentoria valutazione espressa dalla senatrice Merlini: «il primo ostacolo sorge a Roma dove l'Opera nazionale maternità e infanzia è mastodontica come un ministero, burocratica e dispendiosa, cosicché alla periferia malamente arrivano le briciole» (*Atti parlamentari, Senato della Repubblica, I legislatura, Discussioni, seduta del 4 dicembre 1948*).

²⁵⁶ Minesso (a cura di, 2007, p. 176).

ri; del resto l'ONMI non è che una pedina nella giungla assistenziale dell'Italia postbellica, in cui – a causa dell'estrema polverizzazione dell'intervento – ogni ente è incentivato a formalizzare le categorie assistibili, per appartenere alle quali occorrono dichiarazioni pubbliche, documenti anagrafici, prassi e procedure minuziose. Si sono così create altrettante identificazioni giuridiche: l'orfano, la madre nubile, l'illegittimo, categorie sociali artificiose che contraddicono l'impostazione costituzionale secondo cui l'assistenza è fundamentalmente abbinata al concetto di cittadinanza. Strettamente legata a questo aspetto è la forte differenziazione del trattamento riservato alle potenziali fasce di utenza, su cui incide con effetti aggravanti l'assoluta mancanza di coordinamento tra i soggetti erogatori delle prestazioni assistenziali. Tale situazione rende possibile la confluenza di più enti su una stessa casistica e la contestuale assenza di una qualsiasi copertura nei confronti di altri gruppi sociali. Bastano un paio di esempi per illustrare i risvolti che derivano dall'intricata distribuzione delle competenze. L'orfano di lavoratore, assistito dall'ENAOLI, in quanto minorato potrebbe legittimamente attendersi l'intervento dei comuni e delle province, a seconda del suo grado di recuperabilità; così come l'orfano di madre nubile, oltre che dall'ENAOLI, potrebbe essere assistito dalla provincia in quanto minore illegittimo e dall'ONMI in quanto fanciullo povero (Fargion 1997, p. 91).

In sintesi, se è vero che negli anni Cinquanta le risorse veicolate verso la famiglia – soprattutto attraverso il comparto previdenziale – sono considerevoli, è anche vero che la copertura offerta dagli assegni familiari, essenzialmente confinata al lavoro dipendente, resta imbrigliata nella logica micro-settoriale ereditata dal fascismo mentre il sistema assistenziale non riesce, se non in misura minima, a tamponarne le falle.

5.
GLI ANNI SESSANTA E LA PARABOLA
ESPANSIVA DELLE PENSIONI

1. *Introduzione*

Gli anni Sessanta rappresentano una fase di indubbia importanza per lo sviluppo e l'espansione del welfare state italiano: lo testimoniano le cifre relative all'aumento della spesa complessiva in valori assoluti e sul PIL, lo dimostrano i principali lavori che si sono occupati del tema negli anni successivi. La letteratura ha inoltre posto in evidenza la rilevanza di alcune svolte, quali la «grande riforma» pensionistica del 1968-69 e l'introduzione della Cassa integrazione guadagni straordinaria nel 1968, cruciali per l'evoluzione e, nella nostra prospettiva, per il peculiare sbilanciamento del sistema di protezione sociale²⁵⁷.

Su questo sfondo, scopo dei capitoli 5 e 6 è analizzare l'evoluzione della protezione sociale in questa fase al fine di cogliere l'importanza specifica nel quadro dello sviluppo complessivo del sistema. La ricostruzione si sviluppa attorno ad alcuni quesiti di fondo, che ci sembrano cruciali per definire la peculiarità degli anni Sessanta per il definitivo consolidarsi del welfare state «all'italiana». Cercheremo infatti di capire se l'evoluzione del sistema è avvenuta attraverso poche «giunture critiche», ovvero ha avuto una connotazione più graduale e incrementale; quale è sta-

²⁵⁷ Si vedano Ascoli (a cura di, 1984), Ferrera (1984, 1993), Gualmini (1998), Castellino (1976), Franco, Marino, Tommasino (2010).

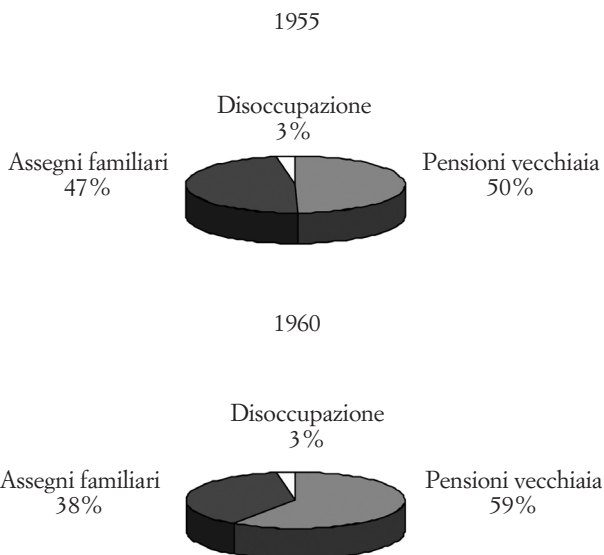
ta la logica, e quali sono stati gli attori e le forze che hanno orientato tale evoluzione; quale, infine, il peso delle eredità di *policy* sulla successiva trasformazione istituzionale.

Alla fine degli anni Cinquanta il welfare state italiano aveva varcato, in alcuni settori (tutela della vecchiaia, invalidità, superstiti e malattia *in primis*), la frontiera del lavoro dipendente, segnale questo di una concezione della protezione sociale non ancorata esclusivamente alla sfera delle relazioni industriali, come del resto indicato dal dettato costituzionale del 1948. Certamente persisteva una diversa capacità di copertura dei vari programmi assicurativi: all'ampiezza del settore di tutela della vecchiaia – che era passato da una copertura pari al 39% della forza lavoro nel 1955 a ben l'89% nel 1960 – e dell'assicurazione di malattia (76% della forza lavoro coperta nel 1960) si contrapponeva un livello di copertura decisamente inferiore dell'assicurazione per la disoccupazione (39% della forza lavoro nel 1960), e per gli assegni familiari l'estensione era limitata ai comparti dei lavoratori dipendenti pubblici e privati. Lavoratori autonomi in attività e pensionati non avevano accesso a questo programma. Infine, anche le indennità genericamente denominate di fine servizio erano limitate al comparto del lavoro dipendente: pubblico (indennità di buonuscita) e privato (indennità di anzianità). E tuttavia, nonostante le disparità, tra il secondo dopoguerra e la fine degli anni Cinquanta il sistema di protezione sociale non si era solamente consolidato, ma aveva anche intrapreso un percorso di decisa (seppur incrementale) espansione.

Dal nostro angolo di visuale, se si osservano i dati di spesa si nota che ancora alla fine degli anni Cinquanta il welfare state italiano non presenta i tratti di quell'anomalo «sbilanciamento» (ipertrofia pensionistica e sottosviluppo di assistenza e tutela della disoccupazione) che caratterizzerà i decenni seguenti, se non in parte per una debole tutela in caso di disoccupazione, che comunque non costituisce in quegli anni una peculiarità italiana²⁵⁸.

²⁵⁸ In Italia nel 1958 la spesa per disoccupazione era pari allo 0,3% del PIL, un valore inferiore a quelli registrati in Austria (0,7), Belgio, Danimarca (1,1) e Irlanda (0,9), ma simile ai valori di Germania (0,5), Olanda (0,4), Norvegia e Svizzera (0,2), Svezia (0,1). Fonte: Flora (1983-87).

Figure 5.1 e 5.2. Incidenza della spesa per assegni familiari, disoccupazione e pensioni, 1955 e 1960



Fonte: rielaborazione su dati Ferrera (1984).

Secondo i dati riportati in Flora (1983-87), le pensioni rappresentano sì la prima voce di spesa sociale – 28,3% della spesa sociale complessiva nel 1958 – ma questa si ripartisce in buona misura su almeno tre grandi settori: pensioni, appunto, assegni familiari (19,7%) e assicurazione di malattia (14,9%).

Pertanto, se ci concentriamo sui tre settori che sono l'oggetto della nostra analisi, i dati consentono di avanzare l'ipotesi che la «svolta», e cioè *l'avvio dello sbilanciamento* del welfare italiano, si collochi proprio nella *seconda metà degli anni Cinquanta*, per effetto dei provvedimenti e delle traiettorie di sviluppo analizzati nei precedenti capitoli. Infatti, come si può osservare nelle figure 5.1 e 5.2, se nel 1955 la spesa per pensioni è di fatto equivalente a quella per assegni familiari, solo cinque anni più tardi la situazione è già decisamente squilibrata a favore delle pensioni: 59% *versus* 38%, mentre gli interventi per la disoccupazione attraggono in entrambi gli anni una quota di risorse molto limitata (3%).

Tre fattori fondamentali possono essere individuati come responsabili dell'avvio dello sbilanciamento della tutela tra i diversi comparti del welfare: 1) le riforme del 1957 e del 1959, che avevano esteso la tutela pensionistica a due ampie categorie del lavoro autonomo; 2) il carattere intrinsecamente incrementale della spesa pensionistica (cfr. Appendice, Tabella 12), a dispetto della spesa in altri settori di politica sociale quali disoccupazione e assegni familiari; 3) l'ambigua natura degli assegni familiari, concepiti come prestazioni di welfare da un lato, e come mere integrazioni retributive dall'altro²⁵⁹.

Che davvero la svolta decisiva per lo sbilanciamento del sistema di protezione sociale sia avvenuta già negli anni Cinquanta? Rimandando al capitolo 6 per l'analisi dei provvedimenti di tutela dei carichi familiari e della disoccupazione, nel corso di questo capitolo ricostruiremo l'evoluzione delle assicurazioni per la vecchiaia e delle indennità di fine servizio negli anni Sessanta, al fine di fornire una risposta al quesito. Mireremo inoltre a individuare le forze e le logiche politiche che hanno innervato la traiettoria di sviluppo nei diversi settori di politica sociale e del welfare state italiano in generale.

2. Lo sfondo politico ed economico: alcuni elementi di novità

Lo sfondo su cui avviene l'espansione dello stato sociale italiano presenta alcune novità rispetto agli anni Cinquanta.

Sul versante politico la fase più significativa è senza dubbio racchiusa nei primi anni del decennio, ove si riscontrano elementi innovativi sia nelle formule di Governo sia negli esiti delle con-

²⁵⁹ Sul punto il senatore missino Nencioni: «Le organizzazioni sindacali [...] si preoccuparono inizialmente soprattutto degli assegni familiari, quale forma previdenziale più vicina al salario e spesso, quale forma sostitutiva di aumenti salariali», nella relazione di minoranza sul provvedimento di riforma pensionistica presentato dal Governo nel 1964 (*infra*, tabella 5.5). Cfr. *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica*, Relazione di minoranza della X Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), p. 11. La relazione contiene tra l'altro un'interessante e dettagliatissima ricostruzione storica dell'evoluzione della tutela pensionistica in Italia nel periodo 1859-1965.

sultazioni elettorali. Quanto alle prime, dopo l'«esaurimento» del «centrismo» e la fase di turbolenza politica a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta culminata con le vicende del Governo Tambroni – monocolore DC sostenuto dall'appoggio esterno del MSI –, tra il 1962 e il 1963 vengono poste le basi per l'inaugurazione di una formula politica del tutto nuova, fondata sull'alleanza tra la Democrazia cristiana e il Partito socialista di Nenni. Il percorso di avvicinamento alla nuova formula del «centro-sinistra» passa attraverso l'appoggio esterno dei socialisti al IV Governo Fanfani e, dopo le elezioni del 1963, al I Governo Leone. Quindi, alla fine di quell'anno, si inaugura il cosiddetto «centro-sinistra organico» con il I Governo guidato da Aldo Moro (*infra*, tabella 5.1).

L'allargamento della base parlamentare del Governo e lo spostamento a sinistra del baricentro dell'esecutivo sono però parzialmente ridimensionati dall'esito delle elezioni del 1963, che registrano variazioni significative rispetto al quadro andato definendosi nel decennio precedente (*infra*, tabella 5.2). Se infatti gli anni Cinquanta erano stati caratterizzati dalla sostanziale stabilità dei consensi per i tre principali partiti (DC, PCI, PSI) – oltre che dall'indebolimento della destra missina e da un trascurabile aumento delle preferenze per il PLI sul finire del decennio –, la tornata elettorale del 1963, pur senza rappresentare un vero e proprio terremoto, suona come campanello d'allarme per democristiani e socialisti. In particolare la DC perde circa 4 punti percentuali, mentre avanza, per dirla con Sartori (1966), le «ali estreme» (il MSI guadagna mezzo punto, il PCI circa 3), e spettacolare è il balzo in avanti del PLI (dal 3,5 al 7%), tradizionale alleato della DC e vittima designata del costituendo accordo di centro-sinistra. Sembra quindi che la nuova formula di Governo, anticipata nel noto convegno di San Pellegrino e rilanciata dal segretario Moro²⁶⁰ durante l'VIII Congresso della DC (Napoli, 27-31 gennaio 1962)²⁶¹, non incontri il favore di una quota consistente di elettori e che, più in genera-

²⁶⁰ Aldo Moro era succeduto a Fanfani come segretario della Democrazia cristiana al VII Congresso del partito, nel 1959, nel quale era stato eletto con l'appoggio dei dorotei oltre che di Andreotti e Scelba.

²⁶¹ Nel frattempo la nuova formula di centro-sinistra era già stata sperimentata in alcune città tra cui Milano, Firenze, Genova e Venezia.

Tabella 5.1. I Governi nel periodo 1958-68

Governo	Composizione	Partiti assoc.	Base org.	Base parl.	Nomina	Dimissioni	Durata
III LEGISLATURA 1958-63							
Tambroni	DC (21)	MSI	-26	-2	25.3.1960	19.7.1960	104
Fanfani III	DC (23)	PSDI, PRI, PLI, MSI	-26	19	26.7.1960	2.2.1962	556
Fanfani IV	DC (19), PSDI (3), PRI (1), Ind. (1)	PSI		2	21.2.1962	16.5.1963	431
IV LEGISLATURA 1963-68							
Leone I	DC (22)	PSDI, PSI-PRI	-56		21.6.1963	5.11.1963	137
Moro I	DC (15), PSI (6), PSDI (3), PRI (1)			70	4.12.1963	26.6.1964	205
Moro II	DC (15), PSI (6), PSDI (3), PRI (1)			70	22.7.1964	21.1.1966	548
Moro III	DC (14), PSI (6), PSDI (3), PRI (1)			70	23.2.1966		816

Fonte: Vassallo (1994, pp. 144-145, 200).

le, possano attivarsi dinamiche di erosione della base parlamentare del Governo, nonché di «svuotamento» del centro politico. Innovazione, quindi, ma anche significativi contraccolpi e conseguenti incertezze di strategia politica: la nuova formula politica, riformista e progressista nelle ambizioni, sembra essere ostacolata fin dal principio da robusti lacci e laccioli. Vedremo nel prosieguo se e come questi fattori avranno un qualche impatto sullo sviluppo del welfare state italiano.

Nessuna variazione decisiva, invece, verso la fine del decennio, poiché le elezioni del 1968 registreranno risultati sostanzialmente simili a quelli del 1963 per quasi tutte le forze politiche, con soltanto un ridimensionamento della componente socialista (PSI+PSDI unificati) e un lieve arretramento di PLI e MSI (*infra*, tabella 5.2).

Tabella 5.2. Risultati delle elezioni politiche per la Camera dei deputati, 1963-72 (valori %)

	1963	1968	1972
DC	38,3	39,1	38,7
PCI	25,3	26,9	27,2
PSI	13,8	14,5*	9,6
PSDI	6,1	-	5,1
PRI	1,4	2,0	2,9
PLI	7,0	5,8	3,9
MSI	5,1	4,5	8,7
Monarchici	1,8	1,3	-
PSIUP	-	4,5	-
Liste autonome	0,5	0,5	0,6
ALTRI	0,7	0,9	3,3

* PSI e PSDI unificati.

Fonte: Vassallo (1994, pp. 120-121).

A fronte della sostanziale stabilità del quadro elettorale, gli ultimi anni Sessanta saranno però caratterizzati, come noto, dall'esplosione della protesta sociale e dall'acuirsi delle rivendicazioni studentesche e operaio-sindacali che sfoceranno nel cosiddetto «autunno caldo» del 1969.

Tornando alla prima metà degli anni Sessanta, le novità non sono comunque riconducibili soltanto alla scena politica. L'Italia sperimenta infatti anche il repentino passaggio dal boom economico alla cosiddetta «stretta» che caratterizza il biennio 1964-65.

Rispetto a questa dinamica dell'economia nazionale sono opportune alcune considerazioni. Da un lato bisogna mettere in evidenza che anche durante la «stretta» i tassi di crescita economica rimangono su valori abbastanza elevati, attorno al 3%. Dall'altro lato, due elementi sono importanti per comprendere appieno in che modo la frenata dell'economia abbia potuto condizionare le strategie degli attori. In primo luogo, se la «stretta» vera e propria è racchiusa in un biennio, va segnalato che il rallentamento della crescita economica dura ben quattro anni. Dopo il «picco» del 1960

(PIL a +8,2%), la variazione annuale del PIL scende al +6,2% nel 1961 e al +5,6% nel 1962: valori elevati, certo, ma il trend è chiaro e prosegue con il +2,6% del 1964 e il +3,2% dell'anno successivo. Ed è probabilmente proprio questo raffreddamento progressivo dell'economia a indurre quel senso della «crisi» che investe gli attori politici, economici e sociali verso la metà del decennio. È questo fattore di natura cognitiva il secondo elemento da tenere in considerazione, poiché al di là delle valutazioni retrospettive sui tassi di crescita, sono le rappresentazioni della realtà da parte degli attori in un momento determinato che orientano le scelte e le azioni degli stessi nei vari settori di politica pubblica.

3. La tutela della vecchiaia: «En attendant Godot»?

Nel settore delle pensioni i primi anni Sessanta sono contrassegnati dal persistente senso di attesa, di beckettiana memoria. Rispetto alla ben nota raffigurazione teatrale, però, almeno due elementi connotano in maniera differente la politica pensionistica in questa fase: ciò che è atteso non è qualcosa di indefinito e misterioso, ma di tangibile e concreto, come una riforma strutturale e organica che irrobustisca la tutela della vecchiaia in Italia. Inoltre, la scena non è scarna, statica e desolante, al contrario è percorsa e animata da attori politici, partitici e sociali in frenetica e incessante attività, cui si aggiungono anche nuovi attori istituzionali come il CNEL.

Infatti, se nella III legislatura (1958-63) vengono presentati ben 211 disegni/proposte di legge (comprensibilmente con decisa prevalenza delle seconde) riguardanti il settore della protezione sociale, l'(iper)attivismo parlamentare si concentra proprio sull'assicurazione per vecchiaia, invalidità e superstiti: ben 97 progetti di legge – quasi il 50% del totale – riguardano questo settore, cui seguono significativamente i progetti su assegni familiari e cassa integrazione (40), malattia (33), assicurazioni sociali in generale (17), infortuni (13), disoccupazione (6) e tubercolosi (5)²⁶².

²⁶² Camera dei Deputati, *La III legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 26 maggio 1958 al 28 aprile 1963*.

La necessità di una riforma (finalmente) strutturale, che razionalizzi e al contempo estenda il sistema di tutela della vecchiaia, dopo quasi un quindicennio di interventi emergenziali, urgenti, micro-corporativi, diretti a istituire/rafforzare la protezione di specifiche categorie, viene riconosciuta da più parti. Tale riconoscimento contribuisce a creare quel senso di attesa che poggia su alcuni presupposti ed è alimentato da specifiche dinamiche e strategie politiche. Quanto ai presupposti, va sottolineato come la richiesta di espansione del sistema pensionistico trovi origine dallo squilibrio tra l'aumento del livello di vita dei lavoratori e quello dei pensionati. Dopo anni di stagnazione dei salari, il boom economico aveva finalmente consentito un deciso aumento delle retribuzioni, aprendo la via anche per l'Italia all'epoca dei consumi di massa. I pensionati erano però rimasti sostanzialmente ai margini della spartizione di questa nuova, più ricca, «torta». Ciò era il frutto di norme pensionistiche tutt'altro che generose – i lavoratori autonomi da poco inclusi nell'assicurazione non potevano che aspirare alle prestazioni «minime» – e in alcuni casi anche un po' obsolete: l'ultimo intervento di adeguamento delle prestazioni per i lavoratori subordinati del settore privato risale ormai al 1958, cioè proprio al momento in cui il treno della crescita economica italiana aveva lanciato la sua corsa. E l'intergioco tra questa dinamica dell'economia e delle retribuzioni e le regolazioni pensionistiche generava – in combinazione con la favorevole situazione demografica – gli avanzi di cui godeva in particolare il Fondo per i lavoratori dipendenti presso l'INPS. Un fattore questo essenziale nell'alimentare le rivendicazioni di aumento delle prestazioni, poiché se le pensioni sono salario differito e la crescita dei salari produce avanzi monetari nelle casse previdenziali, questi possono (anzi devono!) essere impiegati per elevare le pensioni.

Date queste precondizioni favorevoli a una riforma strutturale del sistema pensionistico, il fuoco dell'attesa è alimentato, come nel decennio precedente, dall'attivismo e soprattutto dalla competizione politica in Parlamento. Sul punto ritorneremo con dettagli più precisi e circostanziati in seguito, per il momento è importante sottolineare il fatto che da tutta questa attività e dalla condivisione della «diagnosi» tra i vari attori non scaturirà – sembra incredibile a dirsi – alcuna vera riforma strutturale del

sistema, quanto un percorso segnato da tappe di evoluzione incrementale (Jessoula 2009).

Difatti la politica pensionistica italiana della prima metà degli anni Sessanta può essere ben rappresentata con la metafora di una valle carsica, nella quale le acque scorrono su due livelli. Sulla superficie è un fiume ampio, placido e «riflessivo» che scorre ed è visibile ai più: nella nostra raffigurazione corrisponde a quei pochi, ma rilevanti, progetti di riforma complessiva del sistema di tutela della vecchiaia che hanno la loro fonte nel dibattito avviato dalla CISL sulla necessaria transizione verso un sistema di sicurezza sociale (cfr. capitolo 3) e si condensano soprattutto nel piano proposto dal CNEL (1963b) con le *Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale* del 1963, oltre che in alcune proposte di legge tra cui, almeno sotto certi aspetti, la singolare «Delega al Governo della Repubblica per l'attuazione di un sistema di sicurezza sociale» promossa da parte comunista a firma «Novella e altri» nel 1960 (cfr. *infra*). Ma sotto questa superficie scorre, disperso in mille rivoli che si rincorrono, si superano e (spesso) si collegano, il fiume carsico dell'attività parlamentare. Le sue caratteristiche sono ben diverse da quelle dei progetti onnicomprensivi di riforma del sistema: le proposte di intervento hanno nella stragrande maggioranza dei casi obiettivi parziali, a tutela di interessi di gruppi particolari, al fine di colmare i buchi della protezione sociale ovvero di irrobustirne la rete (si osservino al riguardo le tabelle 5.3, 5.4, 5.5, 5.6).

In particolare il PCI continua ad agire da «pungolo» nei confronti della maggioranza di Governo per l'estensione e il rafforzamento del sistema pensionistico: tra l'inizio della III legislatura (1958) e i primi anni del nuovo decennio i comunisti, in specie la componente CGIL in seno al PCI, avanzano numerose proposte per l'introduzione dell'assicurazione per le casalinghe (tabella 5.3), nonché per l'aumento delle prestazioni minime per i lavoratori dipendenti e gli autonomi agricoli (*infra*, tabella 5.4). E anche da altre forze politiche giungono proposte per l'estensione dell'assicurazione di vecchiaia a nuove categorie: *in primis* ai commercianti – a favore dei quali, ed è un fatto nuovo, si riscontra l'azione parlamentare del MSI (tabella 5.4) – ma anche ai membri del clero, ai detenuti e altri ancora.

Tabella 5.3. *Proposte di legge per l'estensione e il rafforzamento dell'assicurazione pensionistica*

	Partito/ Governo	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari	Esito
<i>Proposta di legge Titomanlio e altri</i>	DC	18.6.1958	C. 18	-	Casalinghe	Assorbita C. 3181
<i>Proposta di legge Iotti e altri</i>	PCI	16.7.1958	C. 99		Casalinghe	Assorbita C. 3181
<i>Proposta di legge Macrelli e altri</i>	PRI	19.11.1958	C. 263		Casalinghe	Assorbita C. 3181
<i>Proposta di legge Foschini e altri</i>	PCI	18.11.1959	C. 1713	-	Casalinghe	Assorbita C. 3181
<i>Disegno di legge Zaccagnini</i>	Governo	7.11.1959	C. 1674	S. 1576	Clero	Legge 579/1961
<i>Disegno di legge Sullo</i>	Governo	7.7.1961	C. 3181	S. 2547	Casalinghe volont.	Legge 389/1963

Fonte: elaborazione dell'autore.

Vero è, comunque, che talvolta infiltrazioni dalla superficie portano nuova linfa ai rivoli carsici: così, fuor di metafora, alcune soluzioni contenute nei «grandi progetti» vengono a informare e a caratterizzare, almeno in parte, le proposte avanzate in Parlamento.

È quindi interessante, sullo sfondo di quanto detto finora, ricostruire lo sviluppo di questo settore, cercando da un lato di individuare i fattori che ostacolarono una riforma complessiva del sistema nella direzione suggerita dai più autorevoli ed elaborati progetti dell'epoca, e prestando dall'altro attenzione all'influenza di tali istanze di riforma generale sugli specifici provvedimenti legislativi che verranno proposti e/o adottati.

3.1. *In attesa della «grande riforma»: il miglioramento delle prestazioni*

Come abbiamo già rapidamente illustrato, a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta i progetti di rafforzamento/estensione del sistema di tutela della vecchiaia sono numerosi e si orientano verso obiettivi differenziati; tuttavia il dinamismo principale emerge attorno agli schemi per le principali categorie di lavoratori già coperte dall'assicurazione obbligatoria (tabella 5.4): lavoratori dipendenti privati, coltivatori diretti-mezzadri-coloni e, *last but not least* gli artigiani, inclusi nel sistema con l'approvazione della legge 463 nel giugno 1959. Poco più che la sospensione estiva separa infatti la finalizzazione di tale progetto di assicurazione per gli artigiani dalla ripresa dell'attivismo comunista: il 10 settembre 1959 il senatore Fiore deposita una proposta di legge per l'aumento dei trattamenti minimi a 15.000 lire mensili.

In questo primo momento, tuttavia, il Governo non raccoglie la sfida. La sostanziale «latitanza» dell'esecutivo nel biennio che va dalla fine del 1959 alla fine del 1961 è certamente connessa alle difficoltà di natura propriamente politica (e istituzionale) che caratterizzano il secondo gabinetto Segni (febbraio 1959-febbraio 1960)²⁶³ e soprattutto quello Tambroni (marzo-luglio 1960), Go-

²⁶³ Vassallo definisce la fase del II Governo Segni come un periodo di «attesa», con la «funzione precipua di permettere ai partiti di ridefinire le alleanze e

verno di minoranza monocolore DC quest'ultimo appoggiato dall'esterno dal MSI²⁶⁴. Ma i comunisti incalzano: è in questa fase che viene avanzato un progetto di riforma complessiva del sistema di protezione sociale (proposta Novella e altri, luglio 1960, cfr., *infra*, paragrafo 3.2), cui fanno seguito la proposta Scarpa per l'aumento delle prestazioni dei lavoratori agricoli autonomi – ulteriormente «spalleggiata» da altre due proposte (Longo e Sereni) con il medesimo obiettivo nel corso del 1962 – e una seconda proposta (Rognoni) per l'aumento delle pensioni minime (quest'ultima sarà in seguito assorbita dal disegno di legge governativo sul tema). L'attività del PCI in Parlamento a favore dei lavoratori autonomi in agricoltura mette ancora una volta in evidenza il tentativo di estendere la base elettorale del partito, proseguendo la linea di azione intrapresa negli anni Cinquanta (cfr., *supra*, capitolo 3), in un momento propizio per le suddette difficoltà della maggioranza e l'inerzia del Governo e della DC.

Il rafforzamento della protezione per i lavoratori autonomi in agricoltura è terreno di contesa anche per il Partito socialista, che con il deputato Avolio avanza una proposta per l'aumento delle prestazioni per tale categoria nell'aprile 1962: tutti questi progetti mettono in risalto il carattere di *credit claiming* che assume la politica pensionistica in questo periodo, poggiando sul persistente senso di attesa per il cambiamento di cui s'è detto poc'anzi.

Se questo è il quadro, la Democrazia cristiana e il Governo non possono attendere e procrastinare l'intervento a tempo indefinito. Così, tre mesi dopo la nomina del IV Governo Fanfani²⁶⁵, avviati a soluzione i problemi di formula di Governo, di

gli organigrammi interni e poi di stabilire un nuovo accordo con gli altri potenziali partner» (Vassallo 1994, p. 146).

²⁶⁴ È infatti questa una di quelle fasi della storia repubblicana in cui più è stata a rischio la stabilità democratica, e il problema della «tenuta del sistema» ha rappresentato la priorità rispetto alle questioni programmatiche o di politica pubblica. Lo stesso Moro riconobbe successivamente tale emergenza istituzionale nel discorso tenuto all'VIII Congresso della DC.

²⁶⁵ Il nuovo Governo succede a un gabinetto monocolore DC, il III Governo Fanfani, facente affidamento sull'appoggio esterno di ben quattro formazioni politiche – PSDI, PRI, PLI, MSI –, che ebbe una durata piuttosto lunga (556 giorni), ma che fu anche caratterizzato dall'elevata conflittualità connessa alla transizione verso la formula del centro-sinistra (Vassallo 1994).

Tabella 5.4. Altre proposte nel settore della tutela della vecchiaia nel periodo 1958-63

	Partito/ Governo	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari	Esito
<i>Proposta di legge Fiore e altri</i>	PCI	10.9.1959		S. 724	Aumenti minimi	Comm. lav. Senato
<i>Disegno di legge Zaccagnini</i>	Governo	19.7.1960	C. 2677	S. 1165	Contributo statale a gestione artigiani	Legge 198/1961
<i>Proposta di legge Novella e altri</i>	PCI-PSI	26.7.1960	C. 2413	-	Delega per sistema sicurezza sociale	Comm. lav. Camera
<i>Proposta di legge Scarpa e altri</i>	PCI	12.10.1960	C. 2520	-	Aumento prestazioni agricoli autonomi	Comm. lav. Camera
<i>Disegno di legge Sullo</i>	Governo	20.10.1960	C. 3127	S. 1270	Aumento cont. Stato a gestione agricoli	Rimasto Camera
<i>Proposta di legge Tognoni e altri</i>	PCI	4.5.1961	C. 2996	S. 2013	Aumenti minimi	Assorbita C. 3983
<i>Disegno di legge Sullo</i>	Governo	11.7.1961	C. 3680	S. 1637	Modalità contributo Stato a FAP	Legge 1335/1962
<i>Proposta di legge Longo e altri</i>	PCI	31.3.1962	C. 2710	-	Aumento prestazioni agricoli autonomi	Comm. lav. Camera
<i>Proposta di legge Avolio e altri</i>	PSI	6.4.1962	C. 3722	-	Aumento prestazioni agricoli autonomi	Comm. lav. Camera
<i>Proposta di legge Sereni e altri</i>	PCI	19.4.1962	C. 4377	S. 2007	Aumento prestazioni agricoli autonomi	Legge 9/1963
<i>Disegno di legge Bertinelli</i>	Governo	9.5.1962	C. 3983	S. 2013	Aumento prestazioni IVS	Legge 1338/1962
<i>Disegno di legge Bertinelli</i>	Governo	16.5.1962	C. 4013	S. 2014	Aumento prestazioni artigiani	Legge 1339/1962
<i>Proposta di legge Barbareschi e altri</i>	PSI	13.6.1962	C. 4377	S. 2057	Aumento prestazioni agricoli autonomi	Legge 9/1963
<i>Disegno di legge Bertinelli</i>	Governo	3.10.1962	C. 4377	S. 2208	Aumento minimi agricoli autonomi	Legge 9/1963
<i>Proposta di legge Roberti e altri</i>	MSI	21.11.1962	C. 4271	-	Estensione scala mobile a pensionati	Comm. lav. Camera

Fonte: elaborazione dell'autore.

orientamento della maggioranza e soprattutto d'indirizzo politico dell'esecutivo – nonché ottenuto l'appoggio esterno del Partito socialista a un Governo tripartito DC, PSDI, PRI –, il ministro del Lavoro Bertinelli presenta in Senato, a distanza di soli sette giorni, due successivi disegni di legge: il primo (S. 2013, presentato il 9 maggio 1962) riguarda l'aumento delle prestazioni pensionistiche per i lavoratori subordinati, il secondo (S. 2014, del 16 maggio 1962) prevede misure analoghe a favore degli artigiani.

Entrambi i progetti verranno in poco tempo trasformati nelle leggi 1338/1962 e 1339/1962, approvate in via definitiva nella stessa seduta (!) dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati in sede legislativa (!) il 3 agosto 1962. A nostro parere tali provvedimenti non hanno goduto di adeguata attenzione nella letteratura di settore: seguiamone quindi l'iter parlamentare e cerchiamo di valutarne la portata sia sul fronte delle tutele per i lavoratori sia rispetto all'impatto sulla spesa sociale. Diciamo subito, comunque, che entrambi i provvedimenti – e in particolare la legge 1338/1962 di riforma dell'assicurazione IVS – avranno una notevole importanza per il percorso evolutivo della tutela della vecchiaia negli anni successivi.

Il disegno di legge relativo ai lavoratori subordinati si propone di apportare variazioni alle norme pensionistiche con particolare riferimento al valore delle prestazioni e alle modalità/al livello del finanziamento. Il progetto originario prevede: sul primo versante, l'innalzamento e l'unificazione dei minimi di pensione a 15.000 lire mensili e l'aumento del coefficiente di moltiplicazione delle pensioni base da 55 a 72; sul secondo, l'elevazione dell'aliquota contributiva al 18% (dal 30 giugno 1962) e al 19,8%²⁶⁶ (dal 30 giugno 1963), e la previsione di un contributo statale aggiuntivo a favore del FAP, pari a 14 miliardi per l'esercizio finanziario 1962-63 e a 37,5 miliardi per l'anno successivo. Tuttavia il disegno di legge del Governo viene modificato recependo il parere contrario della Commissione finanze e tesoro del Senato sull'unificazione dei minimi di pensione a 15.000 lire, causa l'impossibilità di

²⁶⁶ Entrambe le aliquote sono comprensive del contributo a favore dell'assistenza malattia per i pensionati, pari al 2,8% fino al 1964 e poi prevista a carico dell'assicurazione malattia lavoratori attivi.

trovare una copertura finanziaria per il relativo onere: si mantengono pertanto due diversi minimi di pensione in relazione all'età del beneficiario, che vengono comunque elevati a 12.000 (under 65) e 15.000 lire (over 65). Sempre durante la discussione in Senato il progetto riceve le critiche dei deputati delle sinistre – Terracini (PCI) e Barbareschi (PSI) –, i quali reclamano con urgenza una riforma radicale della previdenza sociale che avvii la transizione a un sistema di sicurezza sociale finanziato dallo Stato, nonché un obiettivo di minor portata – ma di estrema rilevanza per l'epoca – che consiste nell'estensione del congegno della «scala mobile» – in sostanza, l'indicizzazione automatica²⁶⁷ – alle pensioni²⁶⁸. Il Governo reagisce comunque a tali critiche e alla revisione indotta dal parere della Commissione del Senato attraverso il ministro Bertinelli, che propone di includere nel provvedimento la previsione di una Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema per la revisione e l'armonizzazione delle varie gestioni pensionistiche presso l'INPS. Tale Commissione, che dovrà essere composta da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, esperti e rappresentanti del Governo, avrà il compito di riferire al ministro del Lavoro entro il 31 marzo 1963; questi, ricevuto il parere del CNEL sulla relazione della Commissione, dovrà successivamente predisporre un disegno di legge. È questo un passaggio cruciale, perché con la previsione della Commissione da un lato si smorzano le proteste della sinistra – il provvedimento è infatti approvato con le dichiarazioni di voto favorevoli di tutte le principali forze politiche (DC, PCI, PSI, PLI, MSI e monarchici), secondo il *leitmotiv* degli anni Cinquanta –, dall'altro si ammette il carattere di portata parziale e non «definitiva» della legge 1338 rimandando a ulteriori provvedimenti di cui si ri-

²⁶⁷ Si consideri che l'adeguamento automatico delle pensioni era già stato introdotto in alcuni Paesi europei, tra cui Danimarca (1933), Francia (1948), Svezia (1951), Belgio (1955), Finlandia e Olanda (1956), Germania (1957). Cfr. Fernandez (2012).

²⁶⁸ Il Senato respinge anche, per appello nominale, un emendamento presentato dal comunista Ruggeri e volto a unificare le pensioni minime a 15.000 lire mensili (voti favorevoli 57, contrari 80, astenuti 20). Sul punto e sull'iter parlamentare del provvedimento, cfr. Camera dei deputati, *La III legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 26 maggio 1958 al 28 aprile 1963*, p. 182.

conosce in qualche modo la necessità. Insomma, la grande riforma non è ancora arrivata. Tuttavia, al fine di valutare in maniera adeguata la portata della revisione delle regole pensionistiche nel biennio 1962-63, è opportuno considerare la legge 1338 assieme agli altri provvedimenti adottati nel periodo.

Infatti, come già accennato, nella seduta del 3 agosto 1962 la Commissione lavoro della Camera dei deputati non licenzia solo la riforma delle norme per i lavoratori dipendenti, ma approva anche la legge 1339/1962 che interviene sui trattamenti pensionistici, sulle condizioni di accesso alla pensione e sul finanziamento della gestione speciale per gli artigiani. In particolare il provvedimento prevede l'innalzamento del minimo di pensione a 10.000 lire mensili, l'aumento da 55 a 72 del coefficiente di rivalutazione delle pensioni base, e anticipa di 7 anni (dal 1970 al 1963) la possibilità di pensionamento a 60 anni per le donne²⁶⁹. Quanto al finanziamento va premesso che la disposizione originaria della legge 463/1959 aveva previsto un contributo dello Stato pari a 2,5 miliardi per l'esercizio finanziario 1958-59, che nell'iter parlamentare era già stato giudicato troppo elevato da parte del CNEL (cfr., *supra*, capitolo 3); tale contributo era stato poi elevato a 5 miliardi nel 1961²⁷⁰. Rispetto a quest'ultima norma la legge 1339 riduce la quota statale a 4 miliardi per gli esercizi finanziari dal 1962-63 al 1966-67, disponendo però il contestuale aumento di 1 miliardo di lire del contributo statale per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli artigiani. Come nel caso della legge 1338 il dibattito in Commissione lavoro del Senato è vivacizzato dalle critiche di parte socialista, comunista e missina, che sottolineano in particolare la modesta portata del provvedimento, che non accoglie le richieste della categoria²⁷¹, ovvero l'insufficienza dei mezzi predi-

²⁶⁹ Secondo la legge 463/1959 durante la fase transitoria di applicazione del provvedimento le donne avrebbero potuto andare in pensione a 65 anni fino al 1965; il requisito di età sarebbe poi stato ridotto fino alla situazione di «regime» – 60 anni – da raggiungere nel 1970. La legge 1339/1962 anticipa quindi il raggiungimento della condizione di «regime» al 1963.

²⁷⁰ Legge 23 febbraio 1961, n. 198.

²⁷¹ Intervento del senatore Gelmini (PCI), in Camera dei deputati, *La III legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 26 maggio 1958 al 28 aprile 1963*, p. 183.

sposti per il raggiungimento degli obiettivi prefissati²⁷². Il provvedimento viene comunque approvato, come detto, in Commissione dopo le «usuali» dichiarazioni di voto unanimemente favorevoli.

Se la (grande) riforma delle pensioni non è ancora giunta, è d'altro canto evidente come la legge di riforma delle norme per gli artigiani aggiunga un altro importante tassello al sistema di tutela della vecchiaia in Italia. E non è finita: all'appuntamento con l'adeguamento delle regole previdenziali – già deliberato per lavoratori dipendenti e artigiani – mancano i lavoratori autonomi agricoli. Tale lacuna sarà presto colmata.

Solo un mese dopo la presentazione da parte del ministro Bertinelli dei disegni di legge appena illustrati, il senatore Barbareschi (PSI) aveva infatti presentato una proposta di legge finalizzata all'«Aumento delle pensioni a favore dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri e modifiche alla gestione del Fondo speciale Inps»²⁷³. Due erano i punti caratterizzanti la proposta: l'aumento a 12.000 (under 70) e 15.000 lire (over 70) dei minimi pensionistici, e l'incorporazione della gestione speciale per i lavoratori autonomi in agricoltura nella gestione INPS per i lavoratori dipendenti, un primo passo, quest'ultimo, verso l'unificazione dei regimi previdenziali e la razionalizzazione del sistema di tutela della vecchiaia.

Il Governo Fanfani aveva lasciato trascorrere giusto la pausa estiva e, incamerata l'approvazione definitiva dei provvedimenti a favore di lavoratori subordinati e artigiani, aveva accostato agli stessi un nuovo disegno di legge (3 ottobre 1962) rivolto a modificare le regole previdenziali per i lavoratori autonomi agricoli²⁷⁴. Anche in questo caso l'esecutivo mirava a intervenire sui due fronti delle prestazioni e del finanziamento, anche in questo caso la proposta governativa suscitò polemiche e opposizioni (stavolta anche più accese che per i lavoratori dipendenti e gli artigiani), anche in questo caso il disegno di legge fu approvato definitivamente – dopo un iter rapidissimo – in Commissione lavoro della Camera (21 dicembre 1962) dopo dichiarazioni di voto favo-

²⁷² Intervento del senatore Bardellini (PSI), *ibid.*

²⁷³ Proposta di legge Barbareschi e altri, presentata il 13 giugno 1962 (S. 2057, successivamente unificato con il disegno di legge S. 2208; C. 4377).

²⁷⁴ Disegno di legge del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Bertinelli (S. 2208; C. 4377).

revoli da parte dei principali gruppi partitici. Come detto, però, il disegno di legge del Governo è accolto da critiche alquanto accese sia da parte delle opposizioni di destra – MSI, ma anche PLI, quest'ultimo uscito dall'«orbita» della DC causa l'avvicinamento della stessa al PSI – che da quella comunista, che giunge a chiedere lo stralcio delle norme riguardanti gli aumenti delle pensioni e il contributo dello Stato. In effetti il piano della maggioranza prevedeva un aumento dei minimi pensionistici piuttosto modesto (10.000 lire mensili) – per quanto in armonia con le nuove disposizioni approvate per gli artigiani – e soprattutto molto meno generoso rispetto alle proposte concorrenti, come la succitata proposta Barbareschi (minimi a 12.000 e 15.000 lire), e agli emendamenti presentati in Parlamento²⁷⁵. Inoltre i comunisti si battono affinché l'aumento delle prestazioni minime sia riconosciuto sia ai pensionati futuri sia a quelli già in quiescenza, e il coefficiente di moltiplicazione delle pensioni base venga elevato in maniera analoga a quanto disposto per le altre categorie di lavoratori (da 55 a 72): entrambe le richieste trovano accoglimento nel testo finale della legge 9/1963²⁷⁶, pur mantenendo i minimi di pensione allo stesso livello di quelli previsti per gli artigiani (10.000 lire mensili). Sempre in analogia con quanto disposto per quest'ultima categoria viene ridotto il requisito contributivo necessario per accedere alla pensione nella fase di transizione 1962-71. Inoltre viene disposto che l'onere derivante da tale legge sia suddiviso al 50% tra le categorie interessate e lo Stato: pertanto, fermo restando l'onere a carico di quest'ultimo *ex lege* 1047/1957²⁷⁷, vengono previsti un'erogazione straordinaria di 7

²⁷⁵ Nella seduta del 13 dicembre il Senato respinge infatti (voti favorevoli 43, contrari 90, astenuti 1) un emendamento presentato da Fiore (PCI e relatore di minoranza), che prevede una pensione minima unificata pari a 15.000 lire mensili. Cfr. Camera dei deputati, *La III legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 26 maggio 1958 al 28 aprile 1963*, p. 185.

²⁷⁶ Legge 9 gennaio 1963, n. 9.

²⁷⁷ La legge istitutiva dell'assicurazione per i lavoratori autonomi agricoli aveva previsto un contributo statale crescente per gli esercizi finanziari dal 1957-58 al 1966-67: 4,5 miliardi il primo anno, quindi 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, fino a 26 miliardi per l'ultimo anno considerato. Per gli esercizi finanziari successivi l'onere avrebbe dovuto essere fissato con decreto dal Ministero del tesoro.

miliardi di lire a favore della gestione speciale coltivatori diretti, mezzadri e coloni e un ulteriore contributo pari a 13,5 miliardi per gli esercizi finanziari 1962-63 e 1963-64.

A questo punto possiamo avanzare una valutazione dei tre provvedimenti adottati tra l'agosto 1962 e il gennaio 1963.

Lasciamo in primo luogo parlare i protagonisti. Infatti, già dopo l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge relativo ai lavoratori dipendenti, il programma televisivo della Rai *Tribuna politica*²⁷⁸ dedica una puntata proprio all'«aumento e al riordinamento delle pensioni di invalidità e vecchiaia», tanta è la rilevanza degli interventi proposti dal Governo e approvati dal Parlamento. Nel box 5.1 riportiamo i passaggi più significativi di quel dibattito andato in onda su Rai Uno nell'estate del 1962.

Seppur in chiave autocelebrativa, giacché presentare direttamente ai cittadini-telespettatori un provvedimento che aumenta grandemente la generosità del sistema pensionistico è certamente occasione gradita ai *policy makers*, gli stralci del dibattito ci consentono di fissare alcuni punti che riguardano sia il contenuto della riforma sia la *politics* che ne sta a monte, sempre tenendo a mente che la *Tribuna politica* verteva soltanto sul primo dei tre interventi adottati tra il 1962 e il 1963.

Cerchiamo in primo luogo di cogliere l'entità dei provvedimenti. Il senatore democristiano Pezzini e il socialista Brodolini sottolineano in particolare sia la rilevanza finanziaria della legge 1338/1962 sia l'aumento delle prestazioni, che viene indicato come il più consistente incremento della storia democratica italiana. Vediamo quindi le cifre: 300 miliardi di lire è l'onere determinato dal provvedimento per i lavoratori dipendenti, cui si aggiungeranno circa 100 miliardi per i lavoratori autonomi a fronte

²⁷⁸ Il programma *Tribuna politica* era l'evoluzione di *Tribuna elettorale*, lanciata dalla RAI nel 1960. *Tribuna elettorale* era regolamentata in modo ferreo dalla Commissione parlamentare di vigilanza per la RAI, e vide la luce in occasione delle elezioni amministrative. L'anno dopo, visto il successo di pubblico, la rubrica divenne permanente e, appunto, si trasformò in *Tribuna politica*. Inizialmente era seguita direttamente dal *Telegiornale* e curata dal suo direttore, Giorgio Vecchietti. In seguito verrà creata una struttura apposita retta da Jader Jacobelli.

Box 5.1. *Il dibattito a Tribuna politica, 1962. L'aumento e il riordinamento delle pensioni*

Alla puntata di *Tribuna politica*, condotta dal direttore del *Telegiornale* Vecchietti, partecipano il senatore Pezzini (DC), membro della Commissione lavoro al Senato, gli onorevoli Brodolini (PSI), Ferioli (vice-segretario del PLI, membro della Commissione lavoro della Camera), Patrissi (vice-segretario del PDIUM) e il dottor Simoncini (della direzione del PRI).

Vecchietti (conduttore): [...] I veri protagonisti di questa puntata di *Tribuna politica* sono i pensionati; i cittadini benemeriti per definizione, quelli che hanno lavorato tutta la vita...

Pezzini (DC): Grazie. Non sono stato relatore di maggioranza, ma relatore della commissione, perché non ci fu né maggioranza né minoranza. [...] Con la presentazione della legge migliorativa delle pensioni della Previdenza Sociale... il governo democratico ha assolto ad uno dei suoi precisi impegni programmatici di maggiore rilevanza. Per i riflessi sociali che esso comporta – poiché interessa direttamente oltre quattro milioni di lavoratori – e per la sua *rilevantissima portata finanziaria (costa la bellezza di 300 miliardi circa)* il provvedimento non poteva non imporsi all'attenzione del Paese. [...] Non posso però fare a meno di ricordare... che c'è un nuovo articolo che è stato inserito dal Senato nella legge e che merita tutta la nostra attenzione: mi riferisco a quella norma in cui viene disposta la costituzione di una commissione speciale che entro il 31 marzo del 1963 dovrà studiare un po' tutto questo problema, presentando sue conclusioni al ministro, e il governo, nei sei mesi successivi, cioè entro il 31 ottobre del 1963, dovrà presentare un disegno di legge che dovrebbe comportare il riordinamento e l'ammodernamento di tutto questo sistema. Il ministro Bertinelli al Senato, dando notizia della costituzione di questa commissione, fra i segni della più viva approvazione e della più viva attenzione da parte di tutti, e soprattutto dei pensionati, diceva che uno dei criteri ai quali dovrà ispirarsi il nuovo ordinamento sarà indubbiamente – e io condivido pienamente il pensiero dell'on.le ministro – quello di togliere il settore dei minimi dal resto delle pensioni, facendone una fascia sulla quale dovrebbe

provvedere lo Stato, perché non è giusto... che i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro siano destinati a scopi di assistenza e non di previdenza [...].

Brodolini (PSI): Non ho bisogno di ricordare l'impegno appassionato che il nuovo movimento socialista ha portato fin dal suo sorgere ai problemi di un'efficace tutela previdenziale dei lavoratori; ciò che debbo ricordare, invece, è che una consistente rivalutazione dei minimi di pensione in un notevole aumento generale delle pensioni di invalidità e vecchiaia fu indicata da noi come uno dei punti non dirò qualificanti, ma certamente come uno dei punti programmatici più significativi e in ogni caso *condizionanti* fra quelli che avrebbero potuto consentire l'appoggio del PSI a una nuova formula di governo fondata sul centro-sinistra. Ora non v'è dubbio che il fatto che l'attuale governo di centro-sinistra abbia già provveduto... rappresenti un impegno programmatico importante e di grande rilevanza economica e sociale [...]. Aggiungo che esso dovrà essere completato al più presto da misure analoghe per altre categorie di lavoratori autonomi e in particolare per i mezzadri e per i coltivatori diretti. *Si tratta del più grosso aumento delle pensioni che si sia registrato nella storia dell'Italia democratica.* [...]

Il dott. Vecchietti e il collega Pezzini hanno ricordato anche che la legge votata esprime la consapevolezza dell'opportunità e, direi, della esigenza di un riordinamento e di una riforma di tutta la materia delle pensioni e prevede la nomina di una commissione [...]. Ora... io credo che parlare seriamente di riforme comporti, innanzitutto, l'individuazione dei difetti del sistema attuale. Questi difetti non sono pochi... intanto va detto che, malgrado i forti aumenti attuali, le pensioni restano troppo al di sotto dei minimi vitali, troppo al di sotto dei livelli medi delle pensioni di altri paesi dell'Europa occidentale, e troppo al di sotto delle ultime retribuzioni percepite dai lavoratori all'atto dell'andata in pensione. Inoltre le pensioni non sono garantite da un sistema di scala mobile. [...] Ancora: il sistema di finanziamento attuale è certamente ingiusto. [...] Credo quindi che bisognerà puntare a nuove forme di finanziamento fondate oltre che su di un diverso tipo di contribuzioni, su di un largo ricorso al sistema fiscale [...] e che dobbiamo inserire una riforma organica delle pensioni in un più generale piano di sicurezza sociale [...]

che garantisca ogni uomo, ogni donna, ogni cittadino da ogni rischio lungo tutto l'arco della propria esistenza. [...]

E oltre nel dibattito, prosegue Brodolini:

Bisognava fare oggi quello che era possibile fare oggi: bisognava al tempo stesso deliberare, fissando delle scadenze, l'esigenza degli studi e delle indagini che allo stato attuale non sono sufficienti per riordinare in modo compiuto il sistema pensionistico del nostro paese [...]. Anche in questo senso si è proceduto in avanti e credo che non vi sia nessuno che non possa fare a meno di constatare la singolare coincidenza che esiste fra questo primo passo e la costituzione nel nostro paese di una nuova formula politica la quale vede, per la prima volta, impegnato, con delle forti responsabilità, nell'appoggio ad un governo il Partito Socialista Italiano.

Feroli (PLI): Il Partito Liberale Italiano... è decisamente favorevole al progetto approvato al Senato. [...] Vi è soltanto da osservare da parte nostra, che il problema previdenziale andrebbe impostato e risolto su un piano molto più vasto e concreto di quello contemplato dall'attuale programma governativo. [...] Dovremmo anche dire che questo sistema misto [previdenziale e assistenziale], secondo quello che pensiamo noi liberali, dovrebbe dar modo di facilitare delle *forme individuali o di gruppo volontarie e addizionali*, come del resto sono state previste già da parecchio tempo in Inghilterra da quello che è stato definito il padre liberale della sicurezza sociale, lord Beveridge.

Sempre sul concetto di sicurezza sociale è interessante lo scambio di battute tra Pezzini (DC) e Simoncini (PRI):

Pezzini: [...] Si parla con molta insistenza da tutti di sicurezza sociale, e forse sarebbe opportuno e desiderabile sapere se siamo tutti d'accordo sul significato di questa espressione «sicurezza sociale». Io penso che la sicurezza sociale deve soprattutto assicurare a tutti i cittadini un trattamento congruo di pensione, e una assistenza di malattia a tutti i cittadini egualmente congrua.

Simoncini: Ora, trascurando i tipi secondari o eccessivi di sicurezza sociale, mi pare che i tipi si possano ricondurre a due fondamentali. Uno cioè quello della erogazione delle prestazioni a vantaggio di tutti i cittadini in condizione di bisogno, e il prelievo fiscale come metodo di finanziamento del sistema; il secondo, potremmo dire, quello di una sicurezza sociale di fatto, a cui alludeva un po' il senatore Pezzini, cioè di assicurare queste

previdenze, valendosi però da un lato del sistema contributivo e dall'altro del sistema fiscale.

Pezzini: E assicurare nel contempo il pieno impiego, il che avviene nel contesto di una politica generale.

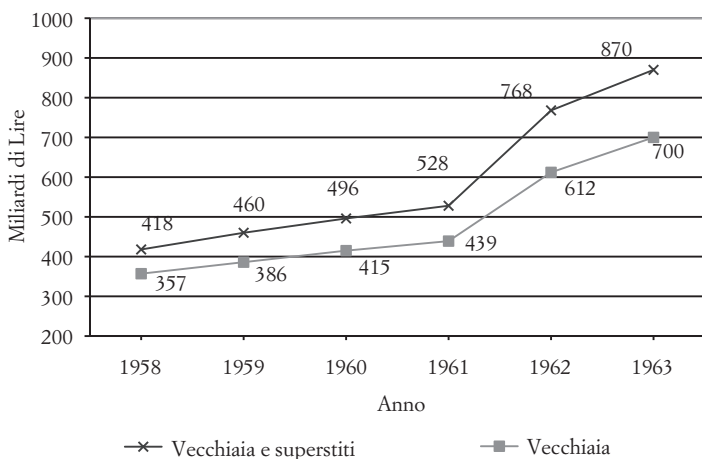
Simoncini: È chiaro a questo punto che le tre componenti di questo secondo sistema sono: il primo, il servizio sociale di assistenza. [...] Secondo: il diritto e dovere della previdenza per ciascun cittadino che lavora e produce. Terzo: mutualità fra le categorie, con particolare riguardo all'agricoltura e allo squilibrio settoriale [...].

Tratto da «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», XV, 1962, pp. 921-935.

di una spesa IVS attorno a 700 miliardi nel 1961. Sappiamo però, anche dalle parole del senatore Pezzini, che la legge 1338 concerne non solo l'assicurazione per la vecchiaia ma anche quella per l'invalidità. Scorporando i dati relativi alle pensioni d'invalidità le cifre risultano ancor più significative: nel comparto privato la spesa per pensioni di vecchiaia e superstiti cresce dai 528 miliardi del 1961 ai 768 del 1962 (240 miliardi di aumento, +45%), agli 870 del 1963 con un incremento complessivo addirittura del 59% tra il 1961 e il 1963.

I tre interventi hanno perciò un'importanza decisiva. In primo luogo perché, come già accennato, comportano un consistente aumento della spesa per la protezione della vecchiaia (e superstiti) (*infra*, figura 5.3), inducendo una forte accelerazione rispetto al periodo immediatamente precedente (spesa vecchiaia/superstiti pari a 418, 460 e 496 miliardi negli anni 1958, 1959 e 1960). In seconda istanza perché le riforme rilanciano l'espansione previdenziale verso due direttrici: 1) riordino e ammodernamento complessivo del sistema pensionistico, con la previsione – nella legge 1338/1962 – di una Commissione a tale scopo; 2) istituzione di meccanismi – *in primis* il metodo retributivo e l'indicizzazione delle pensioni – che consentano l'effettivo mantenimento del tenore di vita dei lavoratori dopo il pensionamento, in modo automatico e senza bisogno di interventi discrezionali da parte del legislatore.

Figura 5.3. Incremento della spesa per pensioni di vecchiaia e superstiti, 1958-63



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ferrera (1984).

Bisogna quindi riconoscere e sottolineare la spinta propulsiva del IV Governo Fanfani²⁷⁹ che, seppur non addivenendo a una riforma strutturale e organica del sistema pensionistico, imprime una decisa accelerazione allo sviluppo del settore e al rafforzamento della tutela della vecchiaia in Italia attraverso una serie di interventi parziali e incrementali.

Poco tempo dopo giunge a conclusione anche il lunghissimo iter parlamentare del disegno di legge sull'assicurazione pensionistica volontaria per le casalinghe, presentato dal ministro Sullo ancora nel 1961 durante il III Governo Fanfani (legge 5 marzo 1963, n. 389).

²⁷⁹ È opportuno ricordare che il IV Governo Fanfani, sulla scorta delle tesi esposte da Pasquale Saraceno nel convegno di San Pellegrino, si caratterizzava per un'approccio progressista anche sul fronte della politica macroeconomica. Il 22 maggio 1962, infatti, La Malfa illustrava alla Camera dei deputati la *Nota aggiuntiva alla relazione generale sulla situazione economica del paese*, nella quale si sosteneva la necessità di avviare la programmazione della politica economica. Si veda Lepre (2004).

3.2. Il progetto CNEL e le ambiguità della sicurezza sociale all'italiana

Nel 1963 il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro²⁸⁰ presenta le conclusioni di un approfondito studio sul sistema di protezione sociale italiano, avanzando anche alcune proposte di riforma per la costruzione di un sistema di sicurezza sociale (CNEL 1963a, 1963b). Per quanto concerne la tutela della vecchiaia il Consiglio si pone effettivamente nella scia del progetto sviluppato dalla CISL nel 1957-58 (cfr., *supra*, capitolo 3), sostenendo la necessità di trasformare radicalmente – seppur in modo graduale – il sistema pensionistico esistente per giungere a un assetto *universalistico inclusivo*, caratterizzato da un regime di base per tutti i cittadini e da una serie di schemi professionali per le varie categorie di lavoratori. Unica novità rispetto al piano della CISL è la specificazione che tali schemi integrativi dovrebbero essere «disciplinati legislativamente ed affidati ad organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato [...]» (CNEL 1963b, p. 59). Come vedremo nel prosieguo, il piano del CNEL nel settore delle pensioni verrà solo parzialmente recepito dal progetto di riforma previdenziale elaborato nel 1964 dal II Governo Moro, che oltretutto non troverà mai completa attuazione.

Peraltro, la diagnosi che prevedeva la necessità di un riordinamento complessivo del sistema previdenziale non era condivisa solo dagli esperti e dai rappresentanti delle parti sociali riuniti nel CNEL, ma trovava ampio consenso anche tra le maggiori forze politiche.

Già nel 1960, la citata proposta di legge avanzata dai dirigenti CGIL in Parlamento Novella, Santi, Foa e Romagnoli si richiama sia alle conclusioni della Commissione D'Aragona come importante contributo per l'elaborazione di un'organica politica previdenziale, sia all'ordine del giorno approvato dalla XIII Commissione della Camera in sede di esame del bilancio 1959-60 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con il quale si invitava il Go-

²⁸⁰ Composizione del CNEL: Amos Agujari (Sindacato nazionale armatori pesca), Vincenzo Aliotta (Confcommercio; in carica fino al 6 luglio 1962, sostituito il 7 novembre 1962 dal consigliere Antonio Pantera), Luigi Anchisi (Coldiretti), Beniamino Andreatta (Commissione centrale per l'avviamento al lavoro), Guido Antonizzi (CGIL), Eugenio Artom (Ania; dimissionario il 15 maggio 1963).

verno a «promuovere tutte le iniziative necessarie per definire sollecitamente le linee fondamentali, le forme e i tempi di attuazione di una riforma dell'attuale assetto della previdenza e dell'assistenza sociale per giungere ad un sistema di sicurezza sociale esteso a tutti i cittadini»²⁸¹, sia al dibattito al Senato sul bilancio del Ministero del lavoro 1960-61. Con queste premesse, la proposta di legge mira a conferire una delega legislativa al Governo al fine di attuare «un sistema di sicurezza sociale»: una procedura, quella della delega, invero singolare per un partito di opposizione e che ha il sapore dell'ennesima sfida comunista all'esecutivo e alla DC.

Su tale sfondo vengono identificate le principali criticità del welfare state italiano, *in primis* l'inefficacia delle prestazioni, l'inefficienza, l'iniquinà nonché la farraginosità delle misure e degli istituti della protezione sociale, e quindi proposto un piano di transizione graduale – in 7 anni – a un sistema di «sicurezza sociale», da attuarsi inizialmente tramite il miglioramento e l'estensione delle prestazioni a partire dai lavoratori dipendenti fino a giungere a una «vera e propria» estensione della copertura a tutti i cittadini al quarto anno della transizione.

Rispetto al modello ideal-tipico anglo-scandinavo di sicurezza sociale onni-inclusiva, e con particolare riferimento alle politiche oggetto del nostro lavoro si notano elementi progressivi e/o coerenti con il modello accanto alla persistenza di elementi conservativi e/o incoerenti con lo stesso, più in linea con gli orientamenti espressi dalla CGIL nel decennio precedente. Tra i primi: l'estensione della tutela di disoccupazione ai lavoratori in cerca di prima occupazione e ai disoccupati di lunga durata (con indennità almeno pari al 30% del salario medio dell'industria), l'introduzione di una pensione sociale di vecchiaia a tutti i cittadini, l'avviamento del servizio sanitario nazionale, la centralizzazione dell'amministrazione in un unico ente, e il finanziamento fiscalizzato del sistema (a regime).

Tra i secondi si segnala l'assenza della richiesta di universalizzazione dei carichi familiari, o anche di un'estensione al comparto del lavoro autonomo – che conferma indirettamente, ancora una

²⁸¹ *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, III legislatura, Esame dei bilanci, XIII Commissione (Lavoro), n. 833-A, pp. 37-38.

volta, la natura di integrazione del salario degli stessi –, e soprattutto, con riferimento alle pensioni, la mancata previsione di una pensione universalistica per tutti i cittadini e il mantenimento di pensioni contributive da legare, in prospettiva, alle retribuzioni.

In sostanza, nel settore delle prestazioni monetarie permane un orientamento «lavoristico» e una concezione della pensione come retribuzione differita, da perfezionarsi tramite la previsione di prestazioni retributive commisurate all'ultimo anno di lavoro (per i lavoratori dipendenti) e agli anni di contribuzione, con l'estensione del sistema retributivo ai lavoratori autonomi (tutti, commercianti inclusi fin dal primo anno) pur con un metodo di calcolo delle prestazioni meno generoso (calcolo della pensione sull'intera carriera lavorativa). Accanto a ciò, viene sostenuto con vigore il rafforzamento della componente solidaristica del sistema di tutela della vecchiaia tramite il rafforzamento dei minimi di pensione e l'istituzione di una pensione sociale per i cittadini oltre i 60 anni (min. 100.000 lire annue). La proposta di legge, tuttavia, si arrenderà in Commissione lavoro della Camera.

Nel frattempo, le tre leggi approvate a cavallo tra il 1962 e il 1963, che avevano previsto l'aumento delle prestazioni pensionistiche per lavoratori dipendenti e autonomi, non avevano arrestato le domande per una riforma organica del sistema. Al contrario, riconoscendo l'effettiva necessità di tali interventi l'art. 25 della legge 1338/1962 rimandava a una Commissione da istituirsi presso il Ministero del lavoro il compito di «procedere alla revisione ed armonizzazione dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, amministrata dall'istituto nazionale della previdenza sociale» sia per i lavoratori dipendenti che per gli autonomi. La Commissione avrebbe dovuto riferire al ministro entro il 31 marzo 1963, affrontando i seguenti punti: età di pensionamento, prestazioni di vecchiaia, invalidità, inabilità, condizioni di invalidità pensionabile, condizioni di contribuzione e iscrizione, problemi relativi al cumulo delle prestazioni, assicurazione di malattia ai pensionati, modalità di finanziamento e intervento dello Stato²⁸². Rispetto al dettato legislativo, tuttavia, la portata del compito del-

²⁸² *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, Relazione della X Commissione permanente, disegni di legge 316 e 1124, Allegato A, pp. 13-18.

la Commissione, che iniziò effettivamente i suoi lavori il 9 gennaio 1963, venne ridimensionata dal breve tempo a disposizione – inizialmente tre mesi poi estesi a sette anche per via dello scioglimento del Parlamento – oltre che dalla necessità di trovare una soluzione ai «soliti» problemi urgenti.

Con la costante evocazione nel dibattito pubblico della necessità di una riforma organica del sistema previdenziale e sulla scorta del piano CNEL – oltre che dei già citati diversi orientamenti di CGIL e CISL già negli anni Cinquanta – è evidente che la questione fondamentale circa il sentiero di sviluppo della previdenza italiana si ponga ormai in maniera ineludibile. In particolare la scelta di fondo deve essere operata tra due percorsi alternativi e radicalmente differenti (cfr. Ferrera 1993). Il primo prevedrebbe – in linea con lo sviluppo dei sistemi bismarckiani e di fatto con gli orientamenti di CGIL e PCI – l'introduzione di uno schema di base di tipo assistenziale per gli anziani in condizioni di bisogno (*universalistico selettivo*), al di sotto degli schemi previdenziali che dovrebbero divenire più generosi e inclusivi – tramite l'adozione del *metodo retributivo* e l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ai commercianti. Il secondo percorso – suggerito dalla CISL prima e dal CNEL poi con alcune differenze di contenuto specie rispetto alla natura degli schemi retributivi – comporterebbe invece una decisa deviazione dal sentiero istituzionale, con l'introduzione di uno schema di base *universalistico inclusivo*, al di sopra del quale dovrebbero esservi *schemi occupazionali* per le varie categorie professionali²⁸³. La

²⁸³ La letteratura sui sistemi pensionistici ha ampiamente argomentato circa la rilevanza della scelta tra i due diversi modelli pensionistici nella «giuntura critica» (Ebbinghaus 2011) collocata tra il secondo dopoguerra e gli anni Sessanta. L'opzione per l'uno o l'altro dei modelli ha non solo comportato una serie di importanti effetti sul piano dei *policy outcomes* anche nel periodo più recente – si vedano al riguardo Bonoli (2003) e la recente analisi comparata di Hinrichs e Jessoula (a cura di, 2012) – ma ha anche attivato dinamiche di *politics* pensionistica significativamente differenti (cfr. il classico volume di Immergut, Anderson, Schulze, a cura di, 2007). Tra l'altro, non va dimenticato che i Paesi che hanno intrapreso la seconda via, con l'istituzione di una pensione di base per tutti i cittadini/residenti, hanno poi seguito traiettorie molto diverse negli anni Settanta e Ottanta, pervenendo ad assetti pensionistici del tutto differenti tra loro, cfr. sul punto Overbye (1994), Hinrichs (2000), Natali (2008), Jessoula (2009).

scelta tra le due alternative si porrà in effetti nella seconda metà degli anni Sessanta e anche in questa occasione, come in altre precedenti, l'evoluzione sarà fortemente condizionata dall'assetto istituzionale esistente: il completamento del sistema pensionistico pubblico avverrà infatti con una sequenza di provvedimenti – non sempre coerenti tra loro – che apporteranno modifiche anche rilevanti, ma sostanzialmente incrementali, e talvolta finalizzati a formalizzare, e rendere automatici, alcuni meccanismi e obiettivi di fatto già introdotti in precedenza.

I passaggi più significativi si collocano nei due bienni 1965-66 e 1968-69, ma già nel primo periodo alcune decisioni sembrano orientare l'evoluzione del sistema pensionistico pubblico verso la conferma di un modello previdenziale-occupazionale, entro il quale eventualmente aggiungere una *safety net* per gli anziani poveri. Vediamo come.

3.3. *Al posto della riforma «organica»... due parziali (ma cruciali) provvedimenti*

Le tre leggi del biennio 1962-63 non soltanto avevano evitato di affrontare direttamente la questione del riordino della previdenza, ma erano state ben presto giudicate insufficienti anche per quanto riguardava la generosità delle prestazioni, come emerge nitidamente dalla lettura delle *Osservazioni e proposte* del CNEL (3 ottobre), dal parere dello stesso Consiglio sulla relazione della Commissione (29 ottobre) nonché dal susseguirsi di proposte di legge volte a incrementare i trattamenti (tabella 5.5). In quest'ottica il 4 novembre 1963 viene avanzata dalla sponda comunista un ulteriore progetto di legge – Fiore e altri (S. 316) – per l'introduzione di miglioramenti ai trattamenti di pensione e la riforma dell'assicurazione IVS. L'opposizione di sinistra aveva infatti già rimarcato, nel dibattito parlamentare precedente l'approvazione della legge 1338/1962, l'inadeguatezza degli incrementi delle pensioni. In particolare, la proposta di legge prevede una serie di interventi per il miglioramento delle prestazioni pensionistiche – tra cui, il passaggio a un sistema retributivo, l'indicizzazione delle pensioni al costo della vita, la rivalutazione del 30% di tutte le pensioni in essere, l'introduzione di un minimo unico e più elevato, pari a 20.000 lire mensili. La proposta viene poi assorbita dal disegno di legge gover-

Tabella 5.5. Proposte per il miglioramento della tutela della vecchiaia, 1963-68

	Partito/ Governo	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari	Esito
<i>Proposta di legge Roberti e altri</i>	MSI	17.5.1963	C. 21		Estensione scala mobile a pensionati	Assorbita C. 2527
<i>Proposta di legge Berlinguer</i>	PSI	24.8.1963	C. 376		Estensione scala mobile a pensionati INPS	Ritirata il 1° 10.1963
<i>Proposta di legge Fiore e altri</i>	PCI	4.11.1963	-	S. 316	Miglioramento prestazioni e riforma organica	Assorbita S. 1124
<i>Proposta di legge Santì e altri</i>	PSI	8.11.1963	C. 757		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 2527
<i>Proposta di legge Borra e altri</i>	DC	5.2.1964	C. 928		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 2517
<i>Disegno di legge Delle Fave</i>	Governo	23.12.1964	C. 1985	S. 950	Assegno straordinario 1 mensilità lav. dip.	L. 32/1965
<i>Disegno di legge Delle Fave</i>	Governo	9.4.1965	C. 2527	S. 1124	Riforma e miglioramento prestazioni	L. 903/65
<i>Proposta di legge Cruciani e altri</i>	MSI	25.11.1965	C. 2786		Miglioramento prestazioni e scala mobile	Assorbita C. 4964
<i>Proposta di legge Pellicani</i>	PSDI	25.3.1966	C. 3042		Introduzione pensione sociale	Rimasta Camera
<i>Proposta di legge Roberti e altri</i>	MSI	13.10.1967	C. 4464		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 4964
<i>Proposta di legge Longo e altri</i>	PCI	17.10.1967	C. 4519		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 4964
<i>Proposta di legge Calabrò</i>	MSI	15.11.1967	C. 4564		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 4964
<i>Proposta di legge Terracini e altri</i>	PCI	18.11.1967	-	S. 2535	Miglioramento prestazioni	Rimasta Comm. lavoro Senato
<i>Proposta di legge Alini e altri</i>	PSIUP	21.11.1967	C. 4595		Miglioramento prestazioni	Assorbita C. 4964
<i>Proposta di legge Di Prisco e altri</i>	PSIUP	21.11.1967	-	S. 2544	Miglioramento prestazioni	Rimasta Comm. lavoro Senato
<i>Disegno di legge Bosco</i>	Governo	4.3.1968	C. 4964	S. 2883	Nuovo termine per delega ex l. 903/65	L. 238/1968

Fonte: elaborazione dell'autore.

nativo volto all'«avviamento della riforma e al miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale» che, con qualche ritardo rispetto alle prescrizioni della nota legge 1338/1962, viene presentato il 9 aprile 1965 al Senato.

Dopo la costituzione nel 1963 del primo Governo di «centrosinistra organico» – sostenuto cioè da una maggioranza parlamentare che include anche il PSI accanto a DC, PSDI e PRI – affidato ad Aldo Moro, il secondo gabinetto retto dal leader democristiano presenta infatti un disegno di legge per la «riforma e [il] miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale»²⁸⁴, che dovrebbe rappresentare il primo passo verso la riconfigurazione complessiva – seppur graduale – del sistema nel senso indicato dal CNEL. E tuttavia le misure introdotte con la successiva legge 903/1965 sono di fatto in linea con quelle adottate negli anni 1962-63. Infatti, se è vero che la legge introduce una cosiddetta «pensione sociale» – a carico del costituendo Fondo sociale –, d'altra parte essa ha ben poco a che vedere con le pensioni di base tipiche di un sistema universalistico inclusivo, ma anche con una vera e propria prestazione universalistica e selettiva come quella che verrà effettivamente introdotta nel 1969. La «pensione sociale» del 1965 non viene infatti prevista per tutti i cittadini anziani né riservata a quelli in condizioni di bisogno, ma individua soltanto il livello minimo del trattamento pensionistico per i *lavoratori*, peraltro già esistente fin dalla legge 218/1952. Lo scopo è perciò quello di introdurre una *prestazione di base omogenea per tutte le gestioni*²⁸⁵. E anche questo obiettivo non viene concretamente perseguito perché la

²⁸⁴ Così recita il titolo del d.d.l. S. 1124.

²⁸⁵ Difatti, il comunista Brambilla, relatore di minoranza sul provvedimento al Senato, non solo accusa il Governo di aver «ignorato le linee fondamentali della riforma, quali erano state concordate nel 1964 con i sindacati», ma anche di aver «limitato la cosiddetta pensione sociale a coloro che già percepiscono la pensione INPS», cfr. Camera dei deputati, *La IV legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 aprile 1963 al 19 maggio 1968*, p. 221. Così Brambilla: «La pensione sociale proposta dal Governo non è affatto sociale, non è estesa cioè a tutti i vecchi lavoratori e cittadini inabili e bisognosi. [La pensione sociale] non è altro se non la diversa denominazione delle prime 12.000 lire mensili della pensione», in *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica*, Relazione di minoranza della X Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), pp. 3-5.

Tabella 5.6. *Proposte e disegni di legge per l'estensione dell'assicurazione IVS ai commercianti, 1963-66*

	Partito/ Governo	Data	Atto Camera	Atto Senato	Beneficiari	Esito
<i>Proposta di legge Riccio</i>	DC	29.5.1963	C. 60	-	Commercianti, ausiliari, ambulanti	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Cruciani e altri</i>	MSI	30.5.1963	C. 78	-	Rappres. commercio	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Origlia e altri</i>	DC	20.6.1963	C. 125	-	Commercianti	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Mazzoni e altri</i>	PCI	2.7.1963	C. 178	-	Commercianti	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Scalia e altri</i>	DC	5.10.1963	C. 534	-	Agenti e rapp. commercio	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Cruciani e altri</i>	MSI	14.11.1963	C. 767	-	Commercianti	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Santi</i>	PSI	27.11.1963	C. 787	-	Agenti e rapp. commercio	Assorbita C. 2599
<i>Proposta di legge Foderaro</i>	DC	15.4.1966	C. 3087	-	Commercianti e famigliari coadiutori	Assorbita C. 2599
<i>Disegno di legge Delle Fave</i>	Governo	8.9.1965	C. 2599	S. 1714	Commercianti e famigliari coadiutori	L. 613/66

Fonte: elaborazione dell'autore.

«pensione sociale» è fissata a 12.000 lire mensili, elevando di fatto i minimi per i lavoratori autonomi, ma la legge 903/1965 aumenta anche il livello minimo delle prestazioni per i lavoratori dipendenti sotto e sopra i 65 anni rispettivamente a 15.600 e 19.500 lire.

Il cammino verso la predisposizione di uno schema di base con prestazioni omogenee per tutti i cittadini non sembra dunque essere iniziato nel modo giusto. Anche l'indicizzazione delle prestazioni viene introdotta in versione molto «diluata» – poiché l'adeguamento automatico è da corrispondersi soltanto in caso di avanzi di gestione²⁸⁶ – e la novità più significativa del provvedimento è rappresentata dall'introduzione delle *pensioni di anzianità* nel settore privato, l'accesso alle quali è previsto con un requisito contributivo minimo di 35 anni, dunque con condizioni molto meno generose di quelle vigenti per i dipendenti pubblici. La legge si colloca nella scia degli interventi dei primi anni Sessanta anche per quanto concerne l'aumento delle pensioni superiori al minimo, confermando il metodo di calcolo contributivo ed elevando il coefficiente di rivalutazione delle pensioni base da 72 a 86,4 volte. Un emendamento di parte comunista (senatore Fiore) volto a introdurre il metodo retributivo per il calcolo delle prestazioni viene respinto a scrutinio segreto (contrari 130, favorevoli 99) e la versione finale della legge delega il Governo ad adottare entro due anni provvedimenti atti ad assicurare «gradualmente [...], al compimento di 40 anni di attività lavorativa e di contribuzione una pensione collegata all'80 per cento della retribuzione media dell'ultimo triennio» (art. 39)²⁸⁷.

²⁸⁶ Così l'articolo 10 della legge 903/1965: «La rivalutazione ha luogo tutte le volte che, a chiusura dell'esercizio finanziario, risulti un avanzo annuale di gestione, al netto delle riserve, la cui misura superi il 5 per cento dell'importo delle rate di pensione pagate nell'anno dal fondo per l'adeguamento delle pensioni, aumentate dell'importo delle corrispondenti rate a carico del fondo sociale e dell'importo delle rate di pensione base».

²⁸⁷ Tale questione rappresenta ormai la «frontiera» della competizione tra le forze politiche e sociali. Ancora nelle parole del relatore di minoranza Brambilla (PCI): «Il diretto collegamento del trattamento di pensione alla durata complessiva dell'attività lavorativa ed all'ultimo trattamento salariale è una grande, giusta aspirazione generale dei lavoratori», in *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica*, Relazione di minoranza della X Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), p. 4.

Pur con questo rimando a ulteriori provvedimenti «delegati» – tant'è che il titolo originario della legge viene modificato in «avviamento alla riforma...» per indicare che trattasi soltanto della prima tappa di un percorso –, la legge 903 viene approvata con il *voto favorevole della sola maggioranza di Governo*, mentre le opposizioni comunista e missina esprimono un voto contrario e il PSIUP si astiene. Mentre le opposizioni criticano l'impatto distributivo della riforma, a danno dei lavoratori dipendenti, oltre alla mancata introduzione di una vera e propria pensione sociale e di un'effettiva rivalutazione automatica delle prestazioni, il deputato Scalia manifesta l'apprezzamento da parte della CISL²⁸⁸. Vivaci proteste proverranno poi, anche dopo l'adozione del provvedimento, da parte della CGIL.

Un anno più tardi l'impostazione occupazionale del sistema è confermata dalla legge 613/1966, che estende la *copertura pensionistica obbligatoria ai commercianti* con regole sostanzialmente analoghe a quelle previste per artigiani e lavoratori agricoli²⁸⁹ (tabella 5.6). Come nei precedenti casi di estensione categoriale, siamo in presenza di un intervento di *credit claiming*, di cui tutte le forze politiche vogliono assumere la paternità: il disegno di legge incontra perciò rapidamente il favore *unanime* alla Camera (31 maggio 1966), e in seguito anche al Senato, dove è approvato in via definitiva in Commissione lavoro riunita in sede deliberante (13 luglio 1966).

3.4. *Il completamento della parabola espansiva nel biennio 1968-69: un sistema pensionistico monopilastro a ripartizione*

Nel frattempo è rimasta sul tavolo la questione della delega prevista dalla riforma del 1965, che non viene però esercitata entro il previsto termine di due anni. Facendo seguito a una serie di proposte di legge presentate in Parlamento, nell'am-

²⁸⁸ Cfr. Camera dei deputati, *La IV legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 aprile 1963 al 19 maggio 1968*, p. 223.

²⁸⁹ L'età pensionabile è anche in questo caso differenziata – 65 anni per gli uomini, 60 per le donne –, i minimi di pensione sono fissati a 12.000 lire mensili in accordo con la legge 903/1965 e viene istituita una Gestione speciale presso l'INPS.

bito di un *policy making* pensionistico ormai allargato praticamente a tutte le forze politiche (*supra*, tabella 5.5), il Governo interviene proponendo non solo di estendere il periodo per l'emanazione dei decreti delegati, ma anche di rivedere lo stesso contenuto della delega. Ciò effettivamente avviene con l'approvazione della legge 238/1968, il cui contenuto viene di fatto ampiamente negoziato, nella fase immediatamente successiva alle elezioni del 1968, dal Governo con CISL e UIL nel senso di una conferma dell'impostazione occupazionale della tutela della vecchiaia. La norma – che diverrà poi esecutiva con il d.p.r. 488/1968 – contiene alcuni interventi di tipo espansivo in risposta alle richieste sindacali, quale l'incremento dei minimi di pensione a 18.000/21.900 lire mensili per i lavoratori dipendenti e 13.200 lire per le tre categorie di lavoratori autonomi assicurate presso l'INPS e soprattutto l'adozione del *metodo retributivo*, con una formula che sarà però giudicata da più parti troppo poco generosa. Il provvedimento rimanda infatti a dopo il 1970 il collegamento della pensione alla retribuzione nella misura dell'80%, prevedendo nell'immediato la commisurazione delle prestazioni soltanto al 65% della retribuzione pensionabile (calcolata come media degli ultimi 3 anni di retribuzione) dopo 40 anni di attività. Inoltre la riforma contiene alcune misure di tipo sottrattivo, in particolare l'abolizione delle pensioni di anzianità introdotte solo tre anni prima, oltre all'aumento dei contributi. Sul punto il Governo sottolinea specialmente che le pensioni di anzianità costituiscono un unicum nei Paesi europei e sono estremamente onerose, avendo comportato un costo stimato attorno ai 170 miliardi di lire nei primi tre anni di applicazione. L'eliminazione delle stesse viene quindi proposta come strumento volto a compensare le misure espansive contenute nella riforma²⁹⁰. Il provvedimento viene perciò approvato a maggioranza tra le proteste dei partiti di opposizione: PCI, PSIUP, MSI e PLI. Il PCI in particolare attacca sull'eliminazione delle pensioni di anzianità e l'aggancio delle prestazioni solo al 65% della retribuzione, accusando il Governo di avere ri-

²⁹⁰ Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei deputati*, disegno di legge del 4 marzo 1968, n. 4694, pp. 1-4.

nunciato a un'autentica riforma del sistema previdenziale, «limitandosi a concedere aumenti irrisori»²⁹¹.

L'opposizione alla riforma non emerge però soltanto in Parlamento. Contestato duramente dagli operai industriali, l'intervento diventa oggetto di una durissima «vertenza pensioni» aperta dalla CGIL, con il sostegno del Partito comunista e del PSIUP²⁹², che rompe di fatto la tregua sindacale che durava fin dal 1963. Di fronte alle massicce pressioni, il Governo è costretto a ricontrattare l'accordo tramite una fase di concertazione con i sindacati, e a varare la legge 153/1969 che accoglie molte delle richieste di questi ultimi, specialmente la misura dell'80% delle pensioni alle retribuzioni per una carriera piena, l'indicizzazione automatica delle prestazioni al costo della vita, il rafforzamento del ruolo delle confederazioni in seno all'INPS.

La legge 153/1969, che viene spesso indicata come «grande riforma» del sistema pensionistico italiano, apporta in effetti una serie di rilevanti cambiamenti alle norme previdenziali, pur rappresentando sotto alcuni aspetti una mera evoluzione incrementale di provvedimenti già adottati in precedenza. Ci si riferisce in particolare all'incremento dei minimi pensionistici e all'intervento sulle modalità di calcolo delle prestazioni per i lavoratori dipendenti, con il quale viene reso più generoso il metodo retributivo introdotto un anno prima, agganciando la pensione al 74% della retribuzione pensionabile, e all'80% a decorrere dal 1° gennaio 1976 (sempre nel caso di 40 anni di contribuzione). Circa gli aspetti più innovativi, la riforma introduce una vera e propria *pensione sociale* per tutti i cittadini sopra i 65 anni che si trovano in condizioni di bisogno (pari a 156.000 lire annue suddivise in 13 mensilità), trasformando definitivamente l'originario sistema bismarckiano in un compiuto sistema mono-pilastro, caratterizzato da una tutela pubblica a due livelli: il primo, universalistico-selettivo e assistenziale per gli anziani poveri, il secondo previdenziale per i lavoratori. Inoltre la riforma, prevedendo l'in-

²⁹¹ Cfr. Camera dei Deputati, *La IV legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 aprile 1963 al 19 maggio 1968*, p. 237.

²⁹² Si vedano le proposte di legge Longo e altri (C. 2) del 5 giugno 1968; Vecchietti e altri (C. 114) del 28 giugno 1968; Pellicani (C. 114) del 5 luglio 1968.

Tabella 5.7. I Governi nella V legislatura, 1968-72

V LEGISLATURA 1968-72							
Governo	Composizione	Partiti assoc.	Base org.	Base parl.	Nomina	Dimissioni	Durata
Leone II	DC (21)		-50		24.6.1968	19.11.1968	148
Rumor I	DC (16), PSLI (9), PRI (1)		35		12.12.1968	5.7.1969	205
Rumor II	DC (24)	PSI, PSDI, PRI	-50	41	5.8.1969	7.2.1970	186
Rumor III	DC (16), PSI (6), PSDI (3), PRI (1)		81		27.3.1970	6.7.1970	101
Colombo	DC (16), PSI (6), PSDI (3), PRI (1)		81		6.8.1970	15.1.1972	527

Fonte: Vassallo (1994, pp. 144-145, 200).

tegrale finanziamento da parte dello Stato della nuova prestazione, ma anche della quota-base delle pensioni introdotta dalla legge 903/1965, elimina definitivamente l'originaria componente a capitalizzazione che fino dal 1945 coesisteva con l'ormai preponderante sistema a ripartizione. La legge sancisce, infine, l'adeguamento automatico delle pensioni all'incremento dei prezzi, reintroduce la pensione di anzianità per i dipendenti privati secondo le regole previste dalla riforma del 1965, e non intacca il favorevole rapporto contributi-prestazioni nelle gestioni per i lavoratori autonomi.

Tutte le categorie escono soddisfatte da quello che può essere descritto come un grande «accordo spartitorio» con il quale si conclude la fase di più robusta espansione del sistema pensionistico italiano²⁹³. Tale esito è stato il risultato delle dinamiche di *politics* pensionistica illustrate poc' anzi in un quadro politico-elettorale in via di rapida trasformazione, specialmente con le elezioni del 1968. La tornata elettorale rappresenta in-

²⁹³ Si valutino le posizioni delle forze politiche nel dettagliato resoconto in Camera dei deputati, *La V legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 20 maggio 1968 al 7 maggio 1972*, pp. 213-222.

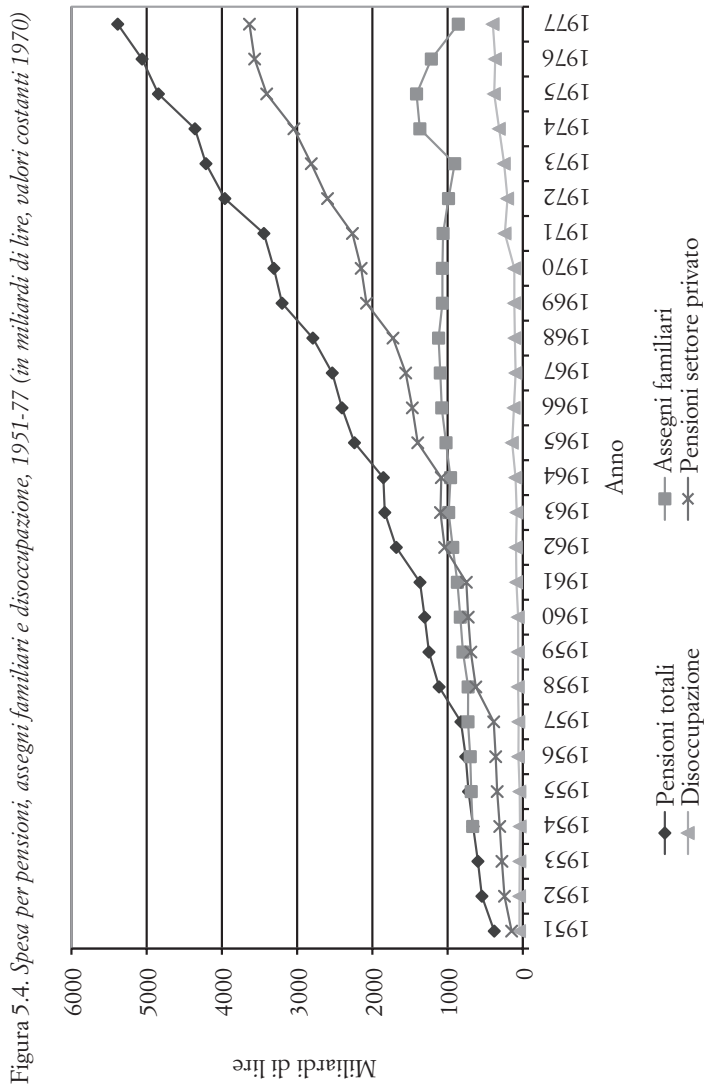
fatti una doccia fredda per il blocco democristiano e socialista alla guida del Paese da circa un quinquennio, non tanto per la DC che esce in effetti consolidata quanto per i socialisti, che vedono penalizzato il tentativo di unificazione e, indirettamente, la loro partecipazione governativa come già avvenuto nel 1963. La contestuale avanzata del PCI – dal 22,7% nel 1958 al 25,3% nel 1963, al 26,9% nel 1968 – allerta i socialisti rispetto alla concorrenza comunista mentre la scissione del PSIUP alle elezioni del 1968 priva i socialisti «di Governo» dei contatti con il più forte e attivo sindacato operaio, la CGIL. In tale contesto, quando l'accordo Governo-CISL/UIL dell'inverno 1968 e la conseguente riforma vengono duramente contestati da sinistra e le elezioni politiche – in parte giocate proprio sulla vertenza pensioni – non risultano particolarmente favorevoli alla coalizione di Governo, diventa pressoché impossibile opporsi alle richieste formulate dall'«asse» PCI-CGIL. L'opzione universalistica inclusiva nel settore pensionistico, che avrebbe richiesto delicati compromessi intercategoriale – specie tra i lavoratori dipendenti, gli schemi dei quali presentavano eccellenti profili attuariali, e i lavoratori autonomi tradizionali (coltivatori diretti, mezzadri, coloni e artigiani), che invece mostravano consistenti disavanzi di gestione –, viene rapidamente accantonata. Si persegue invece con successo la via della grande spartizione categoriale di cui abbiamo già individuato i contenuti e che di fatto riproduce, con solo alcune limitate variazioni sul piano del *policy making*, le tipiche dinamiche di impulso e pungolo «da sinistra» e trascinarsi delle posizioni del Governo verso quelle dell'opposizione che abbiamo visto essere state predominanti dalla metà degli anni Cinquanta a tutti gli anni Sessanta.

L'«età dell'oro» si chiude perciò con un primo pilastro pubblico ormai completo e generoso, finanziato tramite contributi gestiti a ripartizione e con il concorso dello Stato. Le prestazioni sono retributive per i lavoratori dipendenti – in modo da agganciare automaticamente i livelli pensionistici alla crescita delle retribuzioni, e non più invece rivalutate frequentemente ma discrezionalmente dai legislatori – e contributive per i lavoratori autonomi. Le pensioni più basse vengono integrate a un livello minimo, e al di sotto degli schemi previdenziali-assicurativi

esiste comunque una rete di sicurezza (seppur poco generosa) per gli anziani poveri rappresentata dalla pensione sociale.

Tale architettura del sistema della vecchiaia registrerà nel corso degli anni Settanta ulteriori importanti tappe – il meccanismo d'indicizzazione per le pensioni superiori al minimo verrà reso più generoso nel 1975, agganciando le prestazioni alla crescita delle retribuzioni nel settore industriale – e addirittura nel 1990, con l'estensione del metodo retributivo alle categorie del lavoro autonomo assicurate presso l'INPS (legge 233/1990).

Senza dubbio questi interventi, così come il passaggio al metodo retributivo nel 1969 e l'introduzione delle pensioni di anzianità nel 1965, fungeranno da moltiplicatori della spesa pensionistica italiana fino a renderla la più elevata tra i Paesi europei già negli anni Ottanta. Tuttavia, osservando la figura 5.4 che riporta l'andamento della spesa per pensioni (complessiva e solo settore privato), assegni familiari e disoccupazione, si possono formulare due considerazioni conclusive rispetto alla distorsione funzionale del welfare state italiano e alle domande di ricerca poste in apertura del capitolo. In primo luogo, con riferimento al settore pensionistico, i vari provvedimenti ampiamente illustrati in questo capitolo e nel capitolo 3 producono un aumento di spesa di tipo incrementale, caratterizzato da alcune fasi di accelerazione: senza dubbio gli anni immediatamente successivi alla riforma del 1969, ma anche a più riprese nel periodo precedente, dopo l'estensione dell'assicurazione obbligatoria agli autonomi agricoli nel 1957 e nel 1959 e soprattutto a seguito dell'incremento delle prestazioni nel 1962, 1963 e 1965. In secondo luogo, e per conseguenza di quanto appena detto, il momento del decollo della spesa pensionistica rispetto agli altri due comparti e l'avvio dello sbilanciamento del welfare all'«italiana» si collocano proprio tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta.



Fonte: elaborazione su dati Ferrara (1984).

Tabella 5.8. *Le tappe dell'espansione del sistema pensionistico italiano, 1898-1990*

Anno	Atto	Provvedimenti
1898	L. 250	Assicurazione pensionistica volontaria, creazione Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai
1919	D.lgt. 603	Assicurazione pensionistica obbligatoria, creazione Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (CNAS)
1923	R.d.l. 3184	Estensione assicurazione obbligatoria a impiegati con retribuzione fino a 800 lire mensili; esclusione di mezzadri, affittuari e coltivatori diretti
1934-35	R.d.l. 371/1934 e 1827/1935	Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (INFPS); Testo Unico sulla previdenza sociale
1939	R.d.l. 636	Riduzione e differenziazione età pensionabile (55 donne - 60 uomini); estensione della copertura a impiegati con retribuzioni fino a 1500 lire; introduzione pensione di reversibilità
1945	D.lgt. 177	Introduzione di una componente a ripartizione (FIAS), di un livello minimo delle prestazioni e di un assegno integrativo
1947	-	Commissione D'Aragona
1950	L. 633	Assicurazione obbligatoria estesa a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato senza limiti di retribuzione
1952	L. 218	Riforma della componente a ripartizione; introduzione dell'integrazione al minimo
1956	D.p.r. 17 e 20	Introduzione pensioni di anzianità per i dipendenti pubblici; riforma sistema retributivo per i dipendenti pubblici
1957	L. 1047	Estensione dell'assicurazione obbligatoria ai lavoratori autonomi agricoli: coltivatori diretti, mezzadri, coloni
1958	L. 55	Aumento minimi e importo delle prestazioni contributive
1959	L. 463	Estensione dell'assicurazione obbligatoria agli artigiani
1962	L. 1338 e l. 1339	Aumento minimi e importo delle prestazioni contributive per: a) dipendenti privati, b) artigiani
1963	L. 9	Aumento minimi e importo delle prestazioni contributive lavoratori autonomi agricoli
1965	L. 903	Avviamento della riforma del sistema pensionistico; introduzione pensioni di anzianità per i dipendenti privati
1966	L. 613	Estensione dell'assicurazione obbligatoria ai commercianti
1968	L. 238	Passaggio al sistema retributivo per i dipendenti privati
1969	L. 153	Riforma del sistema retributivo con prestazioni più generose; definitiva eliminazione della componente a capitalizzazione; introduzione della pensione sociale e dell'indicizzazione automatica delle pensioni
1975	L. 160	Riforma del meccanismo d'indicizzazione nel FPLD: collegamento delle pensioni alla crescita delle retribuzioni nel settore industriale
1976	L. 177	Riforma del sistema retributivo per i dipendenti pubblici (prestazioni più generose)
1990	L. 233	Estensione del sistema retributivo ai lavoratori autonomi assicurati presso l'INPS

4. L'indennità di anzianità verso il TFR

Dopo la trasformazione dell'indennità di licenziamento in indennità di anzianità con il Codice civile del 1942, le tappe successive dell'evoluzione dell'istituto si collocano negli anni Sessanta e comportano un'ulteriore espansione e regolamentazione normativa con riferimento sia ai beneficiari sia alle condizioni d'accesso e al livello delle prestazioni.

4.1. Estensione della copertura e ampliamento delle condizioni di accesso: 1960-66

Nel 1960 (legge 1561/1960, approvata dalla Commissione lavoro della Camera in sede legislativa)²⁹⁴ giunge a compimento la parabola evolutiva dell'indennità di anzianità per gli *impiegati*, i quali vengono tutti assoggettati alla medesima *regola di computo* delle prestazioni: queste devono essere calcolate sulla base dell'ultima retribuzione nella misura di una mensilità per ogni anno di servizio. Si tratta di un provvedimento importante che stabilisce una formula di calcolo molto generosa, dal momento che l'ultima retribuzione è generalmente più elevata di quelle percepite nei precedenti anni di carriera. Come si vedrà, tale provvedimento sarà gravido di conseguenze sul piano economico-finanziario e stimolerà la revisione dell'istituto un paio di decenni più tardi. Per gli operai non viene invece definito un criterio di calcolo standard e permangono notevoli disparità nell'importo della prestazione nei diversi settori produttivi (Di Vezza 1977): tali differenze scompariranno solo con la legge sul Trattamento di fine rapporto del 1982.

L'estensione della copertura avviene invece con la legge 230/1962, che disciplina per la prima volta il *contratto a tempo determinato* per il settore privato – pur con molti vincoli che ne limiteranno di fatto la diffusione – e sancisce il diritto all'indennità anche per i lavoratori assunti con tale nuova forma contrattuale.

Ancor più importante, nel 1966 viene rescisso l'ultimo legame tra l'indennità e la specifica modalità d'interruzione del rap-

²⁹⁴ Atti C. 1609, anno 1959, e S. 1240, anno 1960.

porto di lavoro. La legge 604/1966 che regola le condizioni per il *licenziamento individuale* (cfr. capitolo 6), rivede infatti in senso estensivo le condizioni d'accesso alla prestazione, includendo anche le dimissioni volontarie del lavoratore tra i casi in cui è prevista la corresponsione del trattamento²⁹⁵. Da questo momento l'indennità di anzianità si configura a tutti gli effetti come un *trattamento di fine servizio* che l'impresa deve erogare in tutti i casi di risoluzione del rapporto di lavoro.

Con la legge 604 si conclude, di fatto, la parabola espansiva dell'indennità di anzianità, che alla fine degli anni Sessanta è ormai prevista: a) per tutti i lavoratori dipendenti privati a tempo indeterminato e non; b) in ogni caso di risoluzione del rapporto di lavoro. Su questi piani si è dunque raggiunta una sostanziale armonizzazione delle regole per le diverse categorie professionali. Rispetto alle modalità di calcolo della prestazione permangono invece marcate differenze sia inter-categoriali che infra-categoriali, in particolare tra gli operai (cfr. Di Vezza 1977).

Oltre i limiti temporali coperti da questo volume, l'indennità di anzianità subirà mutamenti significativi, specialmente tra la fine degli anni Settanta – quando si avvertono i primi sintomi di crisi dell'istituto – e il 1982, con la regolazione del *Trattamento di fine rapporto* che non comporta solo una svolta terminologica; infine, dopo il 1993, quando il nuovo *framework* regolativo per la previdenza complementare istituisce un collegamento funzionale tra TFR e schemi pensionistici a capitalizzazione²⁹⁶.

Nel prosieguo di questo paragrafo tratteremo sinteticamente la traiettoria evolutiva del programma fino al 1982.

²⁹⁵ Il provvedimento è di fatto approvato all'unanimità. La norma relativa all'indennità di anzianità viene inserita nel disegno di legge originario (C. 2452 del 15 giugno 1965, S. 1673 proposto dal Ministro del lavoro Delle Fave) su proposta dei relatori di minoranza Fortuna e Russo Spena. Cfr. Camera dei deputati, *La IV legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 aprile 1963 al 19 maggio 1968*, pp. 2117-2120.

²⁹⁶ Circa gli sviluppi della fase 1982-2012, cfr. Messori (a cura di, 2006), Tursi (a cura di, 2007), Jessoula (2009, 2011a).

4.2. *Dai primi segnali di crisi al TFR*

La mancanza di regole uniformi nel calcolo dell'indennità è tra i motivi dell'emergere, verso la metà degli anni Settanta, di una certa insoddisfazione tra le categorie che godono di un trattamento meno favorevole. Tuttavia la ragione principale della crisi dell'indennità di anzianità è legata, nello stesso periodo, alla sostenibilità finanziaria dello schema. Il problema risiede nella pressione economico-finanziaria generata sulle imprese dal generoso metodo di calcolo delle prestazioni in base all'ultima retribuzione, ma anche dal fatto che – per effetto dell'indennità di contingenza – l'indennità di anzianità risulta «protetta da un meccanismo di doppia indicizzazione e cioè dalla dinamica delle retribuzioni contrattuali più la contingenza» (Santoro-Passarelli 1984, p. 39). Questo secondo meccanismo, in particolare, determina un «rigonfiamento delle liquidazioni» (ivi, p. 38), da cui derivano crescenti difficoltà finanziarie per le imprese.

Tali questioni si inseriscono, peraltro, nel più ampio dibattito sugli effetti perversi del meccanismo della «scala mobile» – di cui l'indennità di contingenza è un elemento fondamentale – che conduce al famoso «accordo Lama-Agnelli» del 1975, finalizzato alla cosiddetta unificazione del punto unico di contingenza. E attraverso un altro accordo tra la Federazione Unitaria (CGIL-CISL-UIL) e Confindustria si giungerà, due anni più tardi, a un intervento restrittivo sul calcolo dell'indennità di anzianità. Accogliendo le richieste di parte imprenditoriale, l'accordo interconfederale del 26 gennaio 1977 esclude infatti gli aumenti di contingenza dalla base di calcolo dell'indennità (cd. «sterilizzazione della contingenza»). L'accordo viene successivamente recepito dalla legge 91/1977, che mira così a ridurre, a partire dal 1° febbraio dello stesso anno, il livello delle prestazioni e la pressione finanziaria sulle aziende.

Il processo di riforma non può però dirsi completato. Gli avvenimenti successivi registrano infatti un acceso dibattito politico, oltre che accademico, sulla presunta incostituzionalità del provvedimento contenuto nella legge 91/1977, che culmina con il ricorso al referendum contro il disposto legislativo da parte di Democrazia proletaria. Inoltre, in un contesto caratterizzato

da tassi d'inflazione estremamente elevati, la sterilizzazione della contingenza si rivela nel frattempo un provvedimento penalizzante per i lavoratori (Giugni, De Luca Tamajo, Ferraro 1984).

Prima di concentrarci sugli sviluppi successivi, è utile a questo punto una breve digressione sulla funzione e la connotazione che l'indennità di anzianità è venuta ad assumere nei decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, anche perché tali aspetti avranno un'influenza decisiva sull'evoluzione di lungo periodo dell'istituto e sul ruolo dello stesso nel quadro delle riforme che saranno adottate negli anni Novanta. Nel corso della fase espansiva la natura e la funzione dell'indennità di anzianità mutano (almeno in parte) non solo per effetto delle innovazioni normative – derivanti da disposizioni legislative e dalla contrattazione collettiva – ma anche perché è il contesto a trasformarsi radicalmente, specie per quanto concerne il mercato del lavoro e il sistema di welfare. Dal termine della Seconda guerra mondiale, infatti, emerge e si consolida gradualmente in Italia un mercato del lavoro contrassegnato dall'assoluta prevalenza di contratti a tempo indeterminato, bassa flessibilità «in entrata», una forte tutela dell'impiego specie per i lavoratori delle aziende medio-grandi, e un sistema di ammortizzatori sociali per certi aspetti lacunoso (assenza del «secondo pilastro» di tutela della disoccupazione e di una *safety-net* assistenziale) ma allo stesso tempo robusto per i lavoratori occupati sempre nelle imprese medio-grandi del settore industriale (per l'esistenza della Cassa integrazione guadagni)²⁹⁷. Allo stesso tempo, anche il sistema pensionistico si trasforma profondamente: le prestazioni previdenziali raggiungono livelli elevati – specie dopo le riforme del 1968-69 – e il rischio vecchiaia diviene sostanzialmente «sovraprotetto» rispetto ad altri rischi, quali la disoccupazione (per alcune categorie di lavoratori), la povertà e l'esclusione sociale. Queste trasformazioni, come accennato, comportano un'accentuazione di alcune funzioni svolte da un istituto come l'indennità di anzianità, che abbiamo definito intrinsecamente «ibrido». In particolare l'elevata stabilità dell'impiego e la robusta protezione economica in caso di licenziamento, almeno per una parte di lavoratori, determinano un ridimensionamento della funzione di tu-

²⁹⁷ Cfr. capitolo 6. Su questo tema si veda inoltre Vesan (2009, 2012).

tela della disoccupazione svolta dall'indennità di anzianità. Con la conseguenza che questa viene sempre più spesso erogata al momento del pensionamento, connotandosi vieppiù come risparmio previdenziale, e contribuendo perciò a rafforzare ulteriormente la tutela economica per i lavoratori in quiescenza.

4.2.1. *Il Trattamento di fine rapporto nella legge 297/1982.* I fattori illustrati nel paragrafo precedente sembrano tutti spingere verso una riforma dell'indennità di anzianità. L'elemento cruciale è comunque rappresentato dalla consultazione popolare promossa da Democrazia proletaria, che stimola i *policy makers* ad attivarsi per mantenere un controllo sulla revisione dell'istituto. Viene così approvata, prima del referendum, un' incisiva riforma dell'indennità di anzianità con la legge 297/1982, che definisce una nuova prestazione denominata «Trattamento di fine rapporto» (TFR).

L'intervento del legislatore ha essenzialmente due obiettivi: da un lato armonizzare i trattamenti previsti per le diverse categorie professionali, dall'altro trovare una soluzione ai problemi economico-finanziari generati dall'indennità di anzianità. La disciplina del Trattamento di fine rapporto viene dunque prevista per tutti i lavoratori subordinati del settore privato e rende omogeneo non soltanto il principio generale, ma anche la specifica modalità di calcolo delle prestazioni. L'importo liquidato (sempre in un'unica soluzione) al termine del rapporto di lavoro deve infatti essere pari alla somma per ogni anno di servizio di «una quota pari e comunque non superiore all'importo della retribuzione dovuta per lo stesso anno divisa per 13,5» (art. 2120, Codice civile). La norma stabilisce anche il tasso di rivalutazione delle retribuzioni ai fini del calcolo del TFR come somma di una componente fissa pari all'1,5% e una variabile, equivalente al 75% del tasso d'inflazione. È opportuno sottolineare fin d'ora che, per via di tale meccanismo di rivalutazione che non compensa completamente l'aumento dei prezzi, il rendimento del TFR è sì garantito, ma si riduce a zero in termini reali quando il tasso d'inflazione sale al 6%²⁹⁸. Il legislatore ha infatti cercato di tro-

²⁹⁸ Si consideri che nei primi anni Ottanta il livello dell'inflazione in Italia si attestava attorno al 20%.

Tabella 5.9. *Dall'indennità di licenziamento al TFR*

	Beneficiari	Condizioni di accesso	Prestazioni	Fondo di garanzia
Indennità di licenziamento				
D.lgt. 112/1919	Impiegati settore privato con contratto a tempo indeterminato	- Licenziamento non per colpa - Anzianità di servizio; maturazione max preavviso	- ½ retribuzione mensile per anni di servizio - Max: 1 anno retribuzione	No
r.d.l. 1825/1924	Idem + eventuali impiegati pubblici non coperti	- Licenziamento non per colpa	- Minimo: ½ retribuzione mensile per anni di servizio - Abolizione tetto massimo	No
Legge 401/1934	-	-	Reintroduzione tetto massimo	No
Indennità di anzianità				
1942 Codice civile Art. 2120	Tutti i dipendenti privati a tempo indeterminato inclusi i lavoratori domestici	- Licenziamento non per colpa - Possibilità per contrattazione collettiva di prevedere erogazione in caso di dimissioni	Criterio generale: collegamento con ultima retribuzione e anni di servizio; variabilità secondo categoria e contratti	(r.d.l. 5/1942 convertito con legge 1231/1942) Fondo per l'indennità degli impiegati: mai implementato
Legge 1561/1960	-	-	Impiegati settore privato: I mensilità per ogni anno di retribuzione	-
Legge 230/1962	Estensione a contratti a tempo determinato	-	-	-
Legge 604/1966	-	Estensione a ogni caso di risoluzione rapporto di lavoro	-	-
Legge 91/1977	-	-	Sterilizzazione contingenza	-
Trattamento di fine rapporto				
Legge 297/1982	Tutti i lavoratori dipendenti	Ogni caso di risoluzione rapporto di lavoro	- Calcolo del TFR: somma retribuzioni annue divise per 13,5, per ogni anno di servizio - Rivalutazione retribuzioni: 1,5% + 75% tasso inflazione	Fondo di garanzia per il Trattamento di fine rapporto

Fonte: elaborazione dell'autore.

vare una soluzione di compromesso tra la «superindicizzazione» del periodo precedente al 1977 e la sterilizzazione della contingenza sancita dall'accordo interconfederale e dalla conseguente legge 91/1977. Analogamente è importante mettere in evidenza che il rendimento del TFR definito dalla legge 297/1982, se da un lato tutela i lavoratori, dall'altro assicura alle imprese una fonte di (auto)finanziamento a un tasso particolarmente favorevole.

Con il passaggio da indennità di anzianità a TFR, l'istituto va inoltre sempre più assumendo la connotazione di «retribuzione differita», costituita da accantonamenti – seppur virtuali – di retribuzione per ogni anno di servizio. Tale carattere è anche dimostrato da un'altra novità introdotta dalla legge 297, rappresentata dalla possibilità – per il lavoratore con almeno 8 anni di servizio presso lo stesso datore di lavoro – di richiedere un'anticipazione «non superiore al 70 per cento sul trattamento cui avrebbe diritto alla data della richiesta» (art. 2120, Codice civile) per far fronte a spese sanitarie urgenti ovvero all'acquisto della prima abitazione per sé o per i figli.

Infine la nuova legge riprende una norma del 1942, che aveva previsto la costituzione di un Fondo per l'indennità agli impiegati e che non era mai stata implementata, disponendo l'istituzione di un Fondo analogo allo scopo di garantire l'erogazione del TFR nei casi d'insolvenza del datore di lavoro²⁹⁹.

Con il provvedimento del 1982 sembra dunque giungere a conclusione la parabola evolutiva dell'istituto. L'originaria indennità di licenziamento, regolata per la prima volta nel 1919 e finalizzata a tutelare la categoria impiegatizia in caso d'interruzione del rapporto di lavoro, si è trasformata in indennità di anzianità prima e in Trattamento di fine rapporto poi. Come accennato, l'ultimo passaggio ha rafforzato il carattere di retribuzione differita di un istituto che, in un quadro connotato da un'elevata stabilità dell'impiego, contribuisce sempre più alla protezione dei lavoratori dipendenti privati durante la fase di quiescenza a scapito della funzione di tutela della disoccupazione. Come noto,

²⁹⁹ Il Fondo, istituito presso l'INPS, viene alimentato con il versamento da parte dei datori di lavoro di un importo pari allo 0,03% della retribuzione di ogni lavoratore.

anche in ragione di tale connotazione il TFR sarà destinato a rimanere al centro del dibattito politico sulla previdenza nel corso degli anni Ottanta, e a divenire un elemento cruciale nella riconfigurazione del sistema pensionistico nella fase 1992-2012³⁰⁰.

³⁰⁰ In questa fase, tra l'altro, l'originaria funzione di tutela della disoccupazione svolta dall'istituto verrà in parte recuperata per effetto della flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano (ad esempio, nel caso di lavoratori assunti con contratto a tempo determinato). Cfr. Jessoula (2009, 2011a, 2011b).

6. MERCATO DEL LAVORO E FAMIGLIA: LE RIFORME MANCATE

1. *La tutela della disoccupazione*

1.1. *Dati di contesto: il profilo della disoccupazione in Italia negli anni Sessanta*

Per inquadrare correttamente la tutela dal rischio di disoccupazione nel corso degli anni Sessanta e cercare di capire la filosofia di fondo delle principali risposte di *policy*, occorre premettere una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della forza lavoro in questi anni. A tale scopo merita considerare all'interno del decennio due sottoperiodi, scegliendo come punto di svolta il 1963, che segna la fine del cosiddetto «miracolo economico».

Partendo dagli anni del boom³⁰¹, va subito detto che la disoccupazione è un fenomeno che riguarda soprattutto il Mezzogiorno agricolo e si configura come un eccesso di offerta, che rende possibile la crescita economica nel Nord del Paese. Negli anni del «miracolo economico», infatti, i settori industriali più dinamici e in maggiore espansione tendono a soddisfare il proprio fabbisogno di forza lavoro attingendo all'abbondante «riserva di manodope-

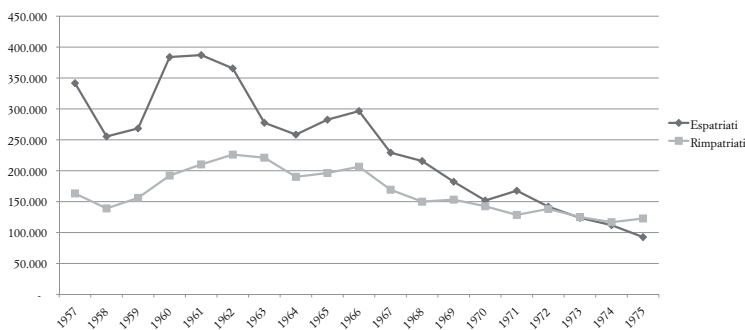
³⁰¹ Il periodo tra il 1958 e il 1963 coincide con lo scoppio del boom economico, trainato da un forte incremento delle esportazioni, dei consumi interni e degli investimenti. Il nostro Paese sperimenta i tassi di crescita più elevati della sua storia, superiori al 6,5% e attorno all'8% se si considera solo l'industria.

ra» disponibile nell'agricoltura, alla disoccupazione e al basso tasso di occupazione femminile al di fuori del settore agricolo. In questo contesto, come ampiamente noto, svolge un ruolo cruciale lo spostamento dei lavoratori del Mezzogiorno, attratti in particolare dal rapido sviluppo di alcune industrie presenti del Nord-Ovest (FIAT, Olivetti e numerose altre). Ma anche l'industria edilizia, con le migliaia di cantieri sorti alla periferia delle agglomerazioni urbane, inizia a funzionare come centro di raccolta e volano di accesso al mercato del lavoro per gli immigrati provenienti dal Mezzogiorno, con il risultato che nel volgere di pochi anni prende corpo una nuova classe operaia che si salda ai nuclei tradizionali del proletariato industriale delle grandi città del Nord (Paci 1973).

Come si risponde alla disoccupazione che, come abbiamo accennato, affligge in particolare le aree del Mezzogiorno? Innanzitutto continuando a favorire, come negli anni Cinquanta, l'esodo dei lavoratori meridionali, sia verso il Nord del Paese, sia verso l'estero. Le migrazioni interne, infatti, non sostituiscono le emigrazioni verso altri Paesi, tanto che negli anni del boom economico gli espatriati sono ancora molto numerosi, in particolare verso la Svizzera e la Germania, che da sole ospitano l'86% dell'emigrazione italiana (Pugliese 2006). Come illustra la figura 6.1, in questo periodo si verifica anche un elevato livello di rientri, che fa assumere all'emigrazione le caratteristiche di un fenomeno ripetitivo e pendolare.

Se tra la fine degli anni Cinquanta e il 1963 siamo in presenza di un afflusso consistente di forza di lavoro di riserva, soprattutto femminile e immigrata, che contribuisce all'aumento dell'attività industriale del Nord, a partire dall'improvvisa e drammatica crisi del 1963-64 si assiste invece all'espulsione dall'attività produttiva di una quota significativa di manodopera. La tabella 6.1 ci mostra infatti come tra il 1962 e il 1964 gli occupati diminuiscano di oltre 500.000 unità, mentre la percentuale della popolazione attiva scende dal 41,6% al 39,7%, per poi continuare una lenta discesa fino a toccare nel 1970 il 36,6%³⁰².

³⁰² I valori riportati in Ferrera (1984, p. 324) sono leggermente più alti, ma il trend è lo stesso. Occorre peraltro ricordare che tra il 1962 e il 1970 la popolazione aumenta di 4 milioni e questo fa apparire ancora più consistente la contrazione della forza lavoro in termini percentuali.

Figura 6.1. *Espatriati e rimpatriati totali. Anni 1959-75*

Fonte: Ministero degli affari esteri (2005).

La contrazione di posti di lavoro inizia dapprima a manifestarsi nell'edilizia per poi estendersi ad altri settori a forte intensità di lavoro femminile, quali l'agricoltura e l'impresa tessile. Per comprendere meglio il fenomeno occorre mettere in luce che, in conseguenza dei processi di riorganizzazione strutturale del settore secondario, si verifica una diminuzione dell'occupazione industriale, che colpisce in particolare le donne impiegate nel settore tessile. A questa forza di lavoro espulsa si deve necessariamente aggiungere quella che continua a defluire in modo massiccio dall'agricoltura. Dalla tabella 6.2 possiamo vedere come tra il 1962 e il 1975 il settore agricolo perda circa 1.800.000 posti di lavoro. Le prime a essere espulse dal settore agricolo sono state, in realtà, le donne del Nord che, come suggerisce Paci (1973, p. 112), hanno subito gli effetti del processo di «mascolinizzazione dell'agricoltura» connesso allo sviluppo della grande azienda capitalistica, che ha sostituito l'azienda coltivatrice diretta a conduzione familiare, dove l'occupazione femminile era particolarmente sostenuta. Ma all'espulsione delle donne dall'agricoltura non ha fatto seguito un loro assorbimento in altri settori di attività, perché i settori extra-agricoli non sono in grado, soprattutto a partire dal 1964, di offrire nuove occasioni di lavoro alle donne.

Emerge, in altre parole, un problema di assenza di mobilità intersettoriale che fa sì che larghi strati di lavoratrici abbandoni-

Tabella 6.1. *Occupati, persone in cerca di lavoro, totale forze di lavoro, valori assoluti (in migliaia) e percentuali, 1959-75*

ANNI	Occupati	Persone in cerca di occupazione		Totale forze di lavoro	
	Totale	N.	% forze lavoro	N.	% popolazione
1959	20.169	1.117	5,2	21.286	43,8
1960	20.136	836	4,0	20.972	42,8
1961	20.172	710	3,4	20.882	42,5
1962	20.018	611	3,0	20.629	41,6
1963	19.633	504	2,5	20.137	40,3
1964	19.477	549	2,7	20.026	39,7
1965	19.003	714	3,6	19.717	38,8
1966	18.637	759	3,9	19.396	37,9
1967	18.846	679	3,5	19.525	37,8
1968	18.800	684	3,5	19.484	37,4
1969	18.611	655	3,4	19.266	36,8
1970	18.693	609	3,2	19.302	36,6
1971	18.645	609	3,2	19.254	36,2
1972	18.331	697	3,7	19.028	35,5
1973	18.500	668	3,5	19.168	35,5
1974	18.898	560	2,9	19.458	35,7
1975	18.996	654	3,3	19.650	37,7

Fonte: ISTAT, *Annuario di statistiche del lavoro*, anni vari.

no il mercato del lavoro per andare a ingrossare le file dalla popolazione non attiva. La diminuzione del numero delle donne occupate che si verifica tra il 1961 e il 1970 (tabella 6.2) non troverebbe quindi spiegazione nell'aumentato benessere in termini di reddito medio familiare, conseguente al boom economico, ma deve ricondursi alle difficoltà che molte donne lavoratrici hanno incontrato nel mantenere il proprio posto di lavoro di fronte alla crisi e alla concorrenza delle forze di lavoro maschili e immigrate dal Mezzogiorno, che non vengono solo a occupare posti addizionali creati al Nord rispetto all'offerta di lavoro locale, ma «riescano a comprimere tale offerta di lavoro, persuadendo quote di

Tabella 6.2. *Occupazione per settore e sesso. Media annua in migliaia, 1959-75*

ANNI	OCCUPATI							
	Agricoltura		Industria		Altre attività		Totale	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
1959	4.502	2.345	5.346	1.830	4.081	2.065	13.929	6.240
1960	4.403	2.164	5.567	1.821	4.141	2.041	14.110	6.026
1961	4.097	2.110	5.755	1.891	4.235	2.084	14.087	6.085
1962	3.810	2.013	6.021	1.821	4.246	2.107	14.077	5.941
1963	3.513	1.778	6.180	1.813	4.265	2.084	13.958	5.675
1964	3.311	1.625	6.258	1.699	4.468	2.116	14.037	5.440
1965	3.351	1.547	6.057	1.602	4.349	2.097	13.757	5.246
1966	3.192	1.397	5.983	1.549	4.445	2.071	13.620	5.017
1967	3.122	1.358	6.125	1.567	4.572	2.102	13.819	5.027
1968	2.869	1.304	6.211	1.586	4.669	2.161	13.749	5.051
1969	2.706	1.245	6.321	1.634	4.558	2.147	13.585	5.026
1970	2.499	1.114	6.442	1.675	4.728	2.235	13.669	5.024
1971	2.453	1.135	6.502	1.652	4.662	2.241	13.617	5.028
1972	2.274	1.024	6.466	1.570	4.710	2.287	13.450	4.881
1973	2.176	1.016	6.451	1.600	4.855	2.402	13.482	5.018
1974	2.105	1.006	6.577	1.679	4.994	2.537	13.676	5.222
1975	1.999	965	6.629	1.676	5.088	2.639	13.716	5.280

Fonte: ISTAT, *Annuario di statistiche del lavoro*, anni vari.

popolazione attiva locale a uscire dal mercato del lavoro o dissuadendole dall'entrarvi» (Paci 1973, p. 132).

I lavoratori maschi immigrati, perché più giovani e disponibili a nuovi ritmi di lavoro, finiscono per svolgere un ruolo concorrenziale rispetto alle quote più deboli di lavoratori (le donne, gli anziani e i lavoratori in possesso di qualificazioni obsolete) che vanno a ingrossare così le fila della popolazione non attiva. Il calo del tasso di attività delle donne nel corso degli anni Sessanta può essere quindi letto come indicatore di disoccupazione nascosta o scoraggiata da un processo di «mascolinizzazione dell'occupazione», particolarmente sensibile nei settori dell'in-

dustria e dei servizi. Il fenomeno delle migrazioni interne, oltre a privare delle energie migliori un Sud su cui non si andavano a innestare nemmeno meccanismi di investimento, mette in moto un fenomeno di esportazione della disoccupazione dal Sud al Nord del Paese, dovuta alla progressiva emarginazione delle quote più deboli della forza lavoro: le donne e i lavoratori relativamente anziani. Nel decennio preso in considerazione il mercato del lavoro del Nord sembra quindi funzionare in base a un meccanismo «a fisarmonica», di dilatazione-contrazione dell'occupazione. Alla fase del miracolo economico, caratterizzata dall'afflusso di manodopera immigrata proveniente dalle regioni meridionali verso i settori e le occupazioni in espansione, fa seguito a partire dal 1963 una fase di espulsione di forza lavoro dal mercato, premessa per la formazione di un mercato del lavoro «marginale» che contribuisce alla creazione nelle campagne di un vero e proprio strato di contadini poveri che, perduto lo sbocco verso il mercato del lavoro urbano, ripiega verso il lavoro precario extra-agricolo o agricolo salariato.

1.2. Le posizioni degli attori in campo

Rispetto allo scenario delineato nel paragrafo precedente, occorre ora soffermarsi sul contesto politico e sul ruolo giocato dai diversi attori in campo per cercare di capire la filosofia di fondo delle scelte effettuate sul fronte della tutela della disoccupazione nel corso degli anni Sessanta.

Per fare ciò merita avviare il discorso concentrando l'attenzione sulla fase precedente la costituzione del Governo guidato da Fanfani con l'appoggio esterno del PSI, che segna l'inizio effettivo della stagione del centro-sinistra. Come abbiamo accennato nel precedente capitolo, il Governo delle «convergenze parallele», presieduto dallo stesso Fanfani con il sostegno esterno dei partiti laici e l'astensione dei socialisti, si caratterizza per una maggiore innovatività per quanto riguarda il ruolo dello Stato nel superare le arretratezze presenti in campo economico e sociale. Inoltre esso rappresenta per le organizzazioni sindacali un'importante finestra di opportunità da sfruttare per avviare una riforma più ampia proprio sul versante delle politiche sociali. È all'interno di questo scenario che i deputati della CGIL – No-

Tabella 6.3. *Lavoratori aderenti ai due maggiori sindacati, 1961-67*

ANNI	CISL		CGIL		TOTALE	
	Iscritti	Saggio di variazione	Iscritti	Saggio di variazione	Iscritti	Saggio di variazione
1961	1.398.864	5,6	2.531.254	-2,0	3.930.118	0,5
1962	1.435.626	2,6	2.610.843	3,1	4.046.469	2,9
1963	1.503.555	4,7	2.625.580	0,5	4.129.135	2,0
1964	1.515.154	0,7	2.711.842	3,2	4.226.996	2,3
1965	1.467.990	-3,1	2.542.933	-6,2	4.010.923	-5,1
1966	1.490.807	1,5	2.457.945	-3,3	3.948.752	-1,5
1967	1.522.864	2,1	2.423.480	-1,4	3.946.344	-0,1

Fonte: Ricciardi (1986, p. 25).

vella, Santi, Foa e Romagnoli – presentano nel luglio 1960 una proposta di legge per l'attuazione di un sistema di sicurezza sociale. Con questa iniziativa legislativa, che invita il Parlamento a operare rapidamente per la costruzione di un sistema di sicurezza sociale esteso a tutti i cittadini e non più limitato al lavoratore subordinato, si affronta il tema dell'indennità di disoccupazione involontaria prevedendo innanzitutto notevoli miglioramenti rispetto al misero sussidio giornaliero di 300 lire più 180 lire per ogni familiare a carico per un periodo massimo di 180 giorni. Sul tema della tutela della disoccupazione, la proposta di legge Novella stabilisce per i primi 300 giorni un'indennità giornaliera pari al 50% dell'ultima retribuzione e successivamente un'indennità del 30% della retribuzione media dell'industria. Viene inoltre ipotizzata una riduzione del requisito contributivo richiesto per avere diritto all'indennità, da 12 a 6 mesi nel corso del biennio precedente.

È evidente che il clima politico di «disgelo» che accompagna l'apertura a sinistra favorisce la legittimazione dei sindacati sulla scena politico-contrattuale. La proposta di legge Novella, innovativa sul fronte della sicurezza sociale in generale e per la tutela della disoccupazione in particolare, si inserisce in un contesto complessivamente favorevole a una maggiore attenzione ai problemi del lavoro, in cui comunque le principali organizzazioni sindacali non si

rafforzano tanto per l'aumento nel numero degli iscritti (vedi tabella 6.3), quanto per le nuove opportunità di partecipazione al *policy making*. Se è vero che prima del 1968, effettivo spartiacque del periodo, l'organizzazione sindacale si presenta ancora debole, centralizzata e scarsamente radicata all'interno delle fabbriche, con un seguito di iscritti piuttosto contenuto, è anche vero che dalla fine degli anni Cinquanta i sindacati si erano progressivamente rafforzati, cominciando a ribaltare la situazione di isolamento ed emarginazione in cui versavano ancora pochi anni prima.

Il 10 febbraio 1962 entra in carica il primo Governo di centro-sinistra, che in tutte le dichiarazioni ufficiali sembra porre la questione sociale al centro dei programmi di riforma attorno a cui si era progressivamente cementata l'alleanza politica tra le componenti cattoliche, socialiste e laiche. La *Nota aggiuntiva alla relazione generale sulla situazione economica del paese*, presentata dal ministro del Bilancio La Malfa nel maggio 1962, sintetizza le linee d'azione di politica economica del nuovo esecutivo e segna l'inizio dell'epoca della programmazione, che porterà negli anni successivi a produrre un'ampia quantità di documenti volti a diagnosticare e risolvere i mali del Paese – per la verità inversamente proporzionale ai risultati ottenuti.

La programmazione politica dello sviluppo si coniuga con la volontà di coinvolgere i sindacati in un progetto di nuova gestione consensuale delle dinamiche economiche, secondo cui le associazioni dei lavoratori avrebbero potuto svolgere un ruolo di canalizzazione del consenso. In questa direzione viene avviata la prassi di convocare conferenze triangolari tra Governo, sindacati e imprenditori sui temi principali di politica economica e – sempre nell'ottica di favorire un dialogo tra i tre attori – si istituisce la Commissione nazionale di programmazione economica.

L'atteggiamento di apertura del Governo nei confronti dei sindacati viene confermato nel 1962 attraverso il riconoscimento, fortemente osteggiato da Confindustria, del principio della contrattazione articolata, che dava la possibilità di fare trattative direttamente in azienda³⁰³. Del resto, il risveglio economico,

³⁰³ L'accordo si concluse separatamente tra associazioni sindacali e rappresentanza delle aziende a partecipazione pubblica (ASAP e Intersid). Prevedeva

che caratterizza gli anni di gestazione e gli albori del centro-sinistra, si configura come particolarmente favorevole a una ripresa dell'attività di rivendicazione salariale, come appare nettamente in occasione della tornata di rinnovi contrattuali del 1962, durante la quale vengono chiesti e ottenuti significativi miglioramenti salariali. Ma anche il 1960 e il 1961 sono anni in cui le centrali sindacali riescono a mobilitare la classe operaia e a coinvolgerla in tutta una serie di iniziative di base che porteranno a un notevole aumento delle retribuzioni e del potere d'acquisto.

Dalla tabella 6.4 si evince chiaramente che il numero di partecipanti ai conflitti di lavoro cresce in maniera significativa tra il 1959 e il 1962, sollecitato senza dubbio dal nuovo quadro politico (Foa 1975). Sebbene i sindacati non fossero ancora divenuti gli attori forti in cui si sarebbero trasformati a partire dal 1968, erano comunque interlocutori alle cui richieste i Governi di centro-sinistra non potevano a lungo rimanere sordi. È questo lo scenario entro cui si incardinano gli interventi straordinari di cassa integrazione e la legislazione sui licenziamenti individuali del 1966 che vedremo nel prossimo paragrafo. La vera offensiva sindacale, tuttavia, sarebbe stata lanciata solo a partire dal 1968, quando, sorpresi dallo spontaneismo e dall'intensità dei movimenti operai di base, i sindacati decidono di radicalizzare la loro azione, assorbendone la spinta propulsiva per incanalarla nel sistema istituzionale di rivendicazione. Com'è noto, a partire dall'autunno caldo le associazioni dei lavoratori si sarebbero enormemente rafforzate, tanto da poter rivendicare posizioni di autonomia rispetto al sistema partitico, ponendosi rispetto ad esso come interlocutori di primo piano.

così avvio la tradizione di rompere le resistenze della controparte dialogando con le imprese pubbliche, per poi passare alla trattativa con i privati, da posizioni rafforzate (Romagnoli, Treu 1977).

Tabella 6.4. *Conflitti di lavoro per settore di attività economica. Lavoratori partecipanti. Anni 1951-75 (cifre in migliaia)*

ANNI	LAVORATORI PARTECIPANTI			
	Agricoltura	Industria	Altre attività	Totale
1951	87	1.264	906	2.257
1952	513	857	210	1.580
1953	325	3.775	579	4.679
1954	527	1.431	87	2.045
1955	197	877	309	1.383
1956	438	944	296	1.678
1957	110	834	283	1.227
1958	136	721	426	1.283
1959	436	1.213	251	1.900
1960	584	1.392	362	2.338
1961	290	1.383	1.025	2.698
1962	258	1.587	1.065	2.910
1963	296	2.441	957	3.694
1964	209	1.882	1.154	3.245
1965	235	1.255	820	2.310
1966	197	1.114	576	1.887
1967	256	1.016	971	2.243
1968	448	3.206	1.208	4.862
1969	755	4.734	2.018	7.507
1970	202	2.074	1.446	3.722
1971	439	2.379	1.073	3.891
1972	333	3.077	995	4.405
1973	370	4.473	1.290	6.133
1974	428	5.264	2.132	7.824
1975	922	6.755	3.040	10.717

Fonte: Foa (1975).

Tornando a porre l'attenzione sui rapporti di forza che interessano il fronte governativo, occorre dire che fin dall'inizio la partecipazione dei socialisti al Governo è circondata da diffidenze e timori, tanto che l'esperienza del centro-sinistra è ben presto

minata sia da contrasti tra i partiti della coalizione che dalla reazione negativa di buona parte degli imprenditori e dell'opinione pubblica moderata (Ricciardi 1986). Le conseguenze non tardano a manifestarsi: le elezioni politiche dell'aprile 1963 penalizzano infatti sia la DC, che perde buona parte del suo elettorato moderato e conservatore passando dal 42% al 38% dei voti, sia il PSI, che vede calare i consensi a sinistra a favore del PCI. In una parola, il 1963 segna l'inizio della parabola discendente di quel disegno riformista che aveva animato i primi anni Sessanta. Come vedremo in dettaglio nel prossimo paragrafo, analizzando gli interventi adottati in tema di disoccupazione, la spinta innovatrice che aveva caratterizzato le prime misure (dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica all'istituzione della scuola media unificata) lascia ben presto il posto a politiche estremamente caute orientate soprattutto a tamponare le emergenze.

Dopo la breve fase di transizione del Governo «balneare» affidato al democristiano Leone, si giunge nel dicembre 1963 alla formazione del primo Governo di «centro-sinistra organico», con i socialisti di Nenni ai Lavori pubblici, alla Sanità, al Turismo e alla Ricerca scientifica. Sebbene il programma del I Governo Moro apparisse – almeno sulla carta – estremamente ambizioso, le ripercussioni della recessione del 1963 si fecero sentire in primo luogo sulla programmazione economica e sulle riforme sociali che, nella maggioranza dei casi, erano state studiate facendo affidamento su stime di crescita pari a quelle registrate nel corso degli anni del miracolo economico. A partire dal primo Governo di «centro-sinistra organico» sembra affermarsi una gestione della cosa pubblica incapace di affrontare efficacemente le questioni sociali del Paese. Anche il *Rapporto Saraceno*, presentato nel marzo 1964, si caratterizza per la complessità e l'ampiezza delle tematiche trattate, ma non per la capacità di fornire risposte precise ai problemi reali del Paese. Sebbene il raggiungimento della sicurezza sociale fosse posto tra gli obiettivi a breve termine, dal punto di vista concreto gli obiettivi erano vaghi e in alcuni casi, come per la tutela della disoccupazione, appena abbozzati con la previsione di un aumento derivante dall'ancoramento del sussidio di disoccupazione al salario.

Tra *discourse* e *policy practice* comincia a delinarsi una discrasia sempre più marcata, destinata a proseguire fino alla fine de-

gli anni Sessanta. Dal *gap* tra auspici e realizzazioni concrete si evince chiaramente che la disoccupazione non è percepita come «problema» e, dunque, non è posta al centro del dibattito politico; l'attenzione dei decisori è più che altro rivolta al sostegno della domanda, come strumento attraverso cui ottenere l'incremento dell'occupazione. Si riscontra lo stesso approccio, per certi versi miope, anche nel *Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, approvato dal Consiglio dei ministri il 2 giugno 1965:

La tutela della disoccupazione, che dovrà fornire ai lavoratori mezzi di sussistenza adeguati in attesa di una nuova occupazione, costituisce un aspetto sussidiario dei problemi generali di politica economica e sociale relativi alla piena occupazione e all'addestramento professionale. In relazione alla politica di sviluppo e di occupazione perseguita dal programma, la spesa relativa a questa forma di tutela, che dovrà essere riordinata nell'intento di garantire soprattutto la uniformità delle prestazioni, subirà nel lungo periodo una diminuzione. Nel quinquennio 1965-1969 si prevede una spesa media annua pari a quella erogata nel 1963 (100 miliardi di lire)³⁰⁴.

Dal paragrafo dedicato alla tutela della disoccupazione si evince la posizione ancillare che il tema ricopre all'interno dell'agenda politica, rispetto alla centralità di «sostenere» lo sviluppo economico. Ma una scarsa lungimiranza sembra essere presente anche nel dibattito sindacale, successivo all'approvazione del *Progetto di programma*. In particolare, nelle osservazioni della CISL espresse nel dicembre 1964³⁰⁵ non c'è alcun riferimento alla garanzia del reddito in caso di disoccupazione; l'attenzione dell'organizzazione sindacale è concentrata sul tema della formazione professionale, con l'auspicio che si realizzi anche in Italia una soddisfacente politica attiva del lavoro. La critica all'azione di programmazione economica del Governo sembra

³⁰⁴ Ministero del bilancio e della programmazione economica (1965, p. 62).

³⁰⁵ CISL - Segreteria Confederale, *Osservazioni della Cisl al Progetto di programmazione quinquennale dello sviluppo economico*, 7 dicembre 1964, in «Sindacalismo», 1, pp. 96-110.

ruotare esclusivamente attorno alla necessità di predisporre mezzi adeguati a garantire lo sviluppo e a incentivare gli investimenti:

La fase difficile che attraversa l'economia italiana richiede che i gruppi economici siano chiamati a far conoscere [...] in che misura possono contribuire a superare i presenti ostacoli e ripristinare la continuità dello sviluppo. In questo quadro, il nuovo Schema di programma, data la presente situazione economica e la smentita della realtà di alcune previsioni di sviluppo, dovrebbe soprattutto indicare attraverso quali politiche e in quale misura sarà possibile una ripresa del ritmo generale di crescita. Più specificatamente, si tratterà di accertare attraverso quali strumenti possa realizzarsi una espansione degli investimenti e parallelamente indicare quali siano i settori da sostenere più di altri in vista, sempre, dell'obiettivo della ripresa.

Gli attori in gioco sembrano ignorare il profilo effettivo dei disoccupati e si concentrano su come riavviare la macchina inceppata dello sviluppo economico, tutelando in particolare le posizioni degli insider. In tal senso, sono emblematiche le posizioni espresse dalla CGIL nel corso del VI Congresso nazionale di Bologna del 1965, dove si chiede al Governo di tener fede alle promesse di una legislazione sulla giusta causa nei licenziamenti individuali e in merito all'elaborazione di uno Statuto dei lavoratori:

L'impegno del governo di elaborare lo Statuto dei Diritti dei Lavoratori è stato accolto dalla CGIL con soddisfazione, ma ci rammarichiamo oggi del fatto che dopo tanti mesi questo problema resti ancora una pura enunciazione. [...] All'ordine del giorno della Camera sta oggi la proposta di legge di iniziativa parlamentare della giusta causa. È abbastanza chiaro che vi sono nella maggioranza forze che resistono a questa proposta. Anche la CISL rifiuta, per ora, di prenderla in considerazione [...]; da parte nostra, noi, che consideriamo la giusta causa dei licenziamenti come uno dei fondamentali diritti dei lavoratori, ci impegneremo con ogni energia per una soluzione positiva anche di carattere legislativo³⁰⁶.

Balza agli occhi l'assoluta mancanza, sul fronte governativo come sul fronte sindacale, di una visione lungimirante in grado di

³⁰⁶ CGIL (1977, VII, pp. 36-37).

cogliere il futuro acuirsi del problema della disoccupazione a seguito dell'effetto di sostituzione della manodopera a cui abbiamo accennato nel paragrafo precedente. Anche la ripresa, nel 1965, dell'azione riformatrice attraverso l'introduzione delle «pensioni sociali» non apporta novità sul fronte della previsione di una strumentazione organica di tutela contro il rischio di disoccupazione. Neppure il *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*³⁰⁷ (Piano Pieraccini) va oltre le dichiarazioni di principio sulla necessità di attuare un sistema compiuto di sicurezza sociale, riprendendo gli orientamenti già espressi nella *Nota La Malfa* (Silei 2004, p. 217). In contrasto ancora più stridente con la realtà appare il *Progetto '80* dell'aprile 1969 che chiude, con un documento dedicato alle riforme sociali da attuare entro il 1980, un decennio caratterizzato da un forte scollamento tra teoria e pratica e dalla mancanza di un disegno complessivo e organico sul fronte della tutela dalla disoccupazione. Le formulazioni del *Progetto '80* – da più parti definito «libro dei sogni» – rimasero confinate al campo delle ipotesi, mentre sul piano delle attuazioni concrete il processo di riforma si arenò anche per la frattura intervenuta nel centro-sinistra in relazione alla separazione tra PSI e PSDI.

1.3. *Le risposte di policy: frammentazione e particolarismo degli interventi*

Prima di passare ad analizzare e comprendere la logica sottostante le principali risposte di *policy* in materia di tutela della disoccupazione nel corso degli anni Sessanta, occorre fare un piccolo passo indietro nel tempo per ricordare che a partire dalla crisi produttiva del 1955, che investe l'intero settore dell'industria cotoniera, l'intervento pubblico si andò progressivamente concentrando sulla cassa integrazione attraverso un suo utilizzo piuttosto improvvisato e fatto di continui piccoli aggiustamenti della strumentazione esistente, evidenziando la totale assenza di un quadro programmatico di intervento di fronte alla non prevedibile durata della congiuntura negativa.

³⁰⁷ Il programma fu approvato con la legge 27 luglio 1967, n. 685 (G.U., 14 agosto 1967, n. 203, supplemento ordinario n. 2030).

L'utilizzo della cassa integrazione come strumento di politica economica anticongiunturale viene riconfermato anche durante la fase recessiva del 1963-64 quando, in occasione della crisi che interessò l'intera economia italiana, l'azione pubblica segue le stesse direttrici d'azione attraverso l'emanazione di una serie di provvedimenti che – lungi dal riflettere un disegno di revisione della normativa esistente – mirano essenzialmente a rispondere a specifiche situazioni contingenti. Come nel decennio precedente, quindi, si susseguirono due leggi, a distanza di un anno circa, aventi a oggetto la cassa integrazione. Con la legge 23 giugno 1964, n. 433, si interveniva sul fronte delle integrazioni salariali attraverso la definizione, per gli operai, di un complesso sistema di integrazione della durata massima di un anno, la cui entità si riduceva nel passaggio dal primo al secondo semestre. Analogamente a quanto accaduto nel corso degli anni Cinquanta, il prolungarsi della crisi economica indusse a ritocchi legislativi, formulati *ad hoc*: la legge 5 luglio 1965, n. 833, estendeva così l'intervento di cassa integrazione alle riduzioni d'orario che si fossero verificate durante tutto l'anno successivo e ne aumentava la durata da 12 a 18 mesi.

Sempre nello stesso periodo, con la legge 77/1963, la cassa integrazione viene estesa al settore edile, prevedendo prestazioni ben superiori rispetto a quelle allora vigenti per l'industria. Non a caso, la normativa raccoglieva il contenuto di un precedente accordo contrattuale tra le organizzazioni sindacali del settore, concluso in un momento di relativa forza della manodopera. È chiaro che, attraverso la concessione di una tutela particolarmente favorevole, si intendeva contenere il passaggio di lavoratori dal settore dell'edilizia – attività caratterizzata da un maggior grado di incertezza e discontinuità – all'industria, meno soggetta a fluttuazioni produttive (Ascoli, a cura di, 1984): una manovra che di fatto puntava ad arginare un flusso che l'industria in quel periodo non sarebbe stata in grado di assorbire. Nello specifico, l'integrazione salariale relativa alla riduzione o sospensione lavorativa era pari dapprima al 66% e a partire dal 1964 all'80% della retribuzione precedente.

Speculare all'estensione e alla generosità della Cassa integrazione guadagni è invece l'atrofia dell'indennità di disoccupazione, che vede per un decennio intero praticamente invariato l'am-

montare del sussidio. Infatti, l'aumento dell'indennità ordinaria a 300 lire nel 1960 e a 400 nel 1966 è assolutamente insufficiente se raffrontato all'aumento del costo della vita³⁰⁸. Per comprendere la scarsissima attenzione rivolta a questo strumento di portata più generale, è necessario ribadire che l'idea dominante del periodo in questione era quella di governare lo sviluppo, favorendolo con provvedimenti di espansione e sostegno della domanda, che avrebbero dovuto portare anche un incremento dell'occupazione.

Come per lo strumento della CIG, anche sul fronte dell'assicurazione contro la disoccupazione vige la logica di estensione graduale della tutela ad alcune specifiche categorie di lavoratori, che potrebbero andare a pesare con esiti problematici sul settore industriale. In questo caso si tratta dei lavoratori agricoli, anch'essi caratterizzati da condizioni occupazionali e retributive più instabili di quelle industriali. La *ratio* è quella di garantire ai lavoratori agricoli un sostegno al reddito, per cercare di contenere l'esodo dalle campagne all'industria e le migrazioni interne, che continuano a caratterizzare il periodo, nonostante il rallentamento dell'espansione industriale (Ascoli, a cura di, 1984).

Occorre ricordare che in agricoltura la fruizione del sussidio o dell'indennità di disoccupazione era subordinata alla dimostrazione di aver prestato lavoro, per il periodo richiesto, alle dipendenze del proprietario o dell'affittuario del terreno. Come prevedibile, anche in tale frangente la situazione italiana risultava eterogenea: i metodi di accertamento e l'intero funzionamento del sistema si differenziavano nettamente tra Nord e Sud. Nel Centro e nel Nord del Paese era andato affermandosi l'utilizzo del libretto di lavoro, su cui venivano registrate le presenze lavorative, con la controfirma del datore di lavoro. Nel Sud e nelle Isole, al contrario, era rimasto fermo il metodo dell'accertamento presuntivo. Il monte dei contributi unificati, che i datori di lavoro erano tenuti a versare, veniva determinato sulla scorta di una stima presuntiva delle giornate necessarie alla coltivazio-

³⁰⁸ Bisognerà del resto aspettare il 1988 per assistere a una consistente modifica dell'indennità giornaliera, anche se le 800 lire di allora saranno ancora ben poca cosa rispetto alla generosità delle prestazioni erogate dalla CIG.

ne, alla cura del bestiame e alle altre attività di natura complementare o accessoria, attraverso un calcolo effettuato su apposite tabelle ettaro-cultura. L'indennità degli aventi diritto era derivata dall'iscrizione alle liste nominative dei lavoratori agricoli occupati, tenute presso gli uffici provinciali. Mentre a Nord vi era dunque una perfetta corrispondenza tra le giornate di lavoro effettuate e i contributi accreditati al singolo salariato, grazie alla controprova del libretto, al Sud il meccanismo dava luogo a forti approssimazioni. Nel 1962 la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità del presunto accertamento delle giornate lavorative necessarie alla conduzione dei fondi. A seguito del pronunciamento venne ad aprirsi un vuoto normativo riguardo al metodo da applicare per la corresponsione dei contributi da parte dei datori di lavoro. Per ovviare all'incertezza, viste le resistenze opposte nelle aree del Mezzogiorno all'introduzione del libretto di lavoro, si cercò di tamponare la situazione attraverso la proroga degli elenchi nominativi.

Con la legge 322/1963 viene quindi introdotto l'istituto degli elenchi anagrafici bloccati. Il provvedimento, che doveva configurarsi come misura transitoria, subì una lunga serie di rinnovi che lo condussero a sopravvivere fino agli anni Ottanta. Nati come misura temporanea per stabilire una certa area degli aventi diritto alle prestazioni previdenziali, gli elenchi nominativi bloccati erano divenuti un metodo di erogazione di sussidi assistenziali sotto forma di indennità o di assegni previdenziali, per il sostegno delle difficili condizioni di reddito del Mezzogiorno. L'iscrizione alle liste mascherava spesso condizioni lavorative prive di qualsiasi tutela. I minimi contributivi necessari all'ottenimento di una qualche prestazione erano spesso versati dagli stessi lavoratori o, in ogni caso, conducevano a forme di collusione tra datore e prestatore di lavoro, per cui non vi era nessuna convenienza a dichiarare, ai fini contributivi, le giornate eccedenti lo stretto necessario. In tal modo, non solo i lavoratori, ma anche gli imprenditori venivano sussidiati (Roma, Vito 1982). Finiva così con il generarsi una frattura tra braccianti prorogati, ovvero iscritti agli elenchi nominativi, e gli altri, i quali avevano al contrario tutto l'interesse a ottenere la dichiarazione di quante più giornate lavorative fosse possibile. In assenza di una rete di tutela assistenziale, è facile capire come gli strumenti previdenzia-

li iniziarono a essere consapevolmente³⁰⁹ piegati a esigenze di sostegno del tutto differenti, che niente avevano a che vedere con una situazione di diritto maturata a partire da versamenti contributivi.

Tirando le somme di quanto fino ad ora detto, è chiaro che l'intervento pubblico si conferma frammentario e guidato da una logica particolaristica, frutto delle pressioni esercitate con diversa intensità dagli attori interessati. Emerge inoltre una netta divaricazione settoriale nel modo di affrontare la disoccupazione, con strumenti che riguardano il settore agricolo (vedi elenchi anagrafici bloccati) e strumenti che riguardano i settori edili e industriali (cassa integrazione). Se da un lato si assiste dunque a un'espansione scoordinata e diversificata delle prestazioni, dall'altro rimane costante il fatto che le diverse forme di tutela sono sempre a favore di lavoratori presenti sul mercato. In particolare, già prima dell'offensiva sindacale del 1968 si tende ad affermare la logica del mantenimento del posto di lavoro, che diviene per le organizzazioni sindacali una priorità per cui battersi dopo anni di impotenza di fronte allo «strapotere» di licenziamento detenuto dai datori di lavoro.

In questo quadro – in cui la tutela della disoccupazione non è che un problema secondario – si inserisce appunto anche la legge 604/1966 in materia di licenziamenti individuali. Con la norma del 1966 viene recepito in legge parte di un accordo interconfederale concluso nell'aprile dell'anno precedente³¹⁰. Nelle aziende con un numero di dipendenti superiore a 35, la libertà di portare a termine licenziamenti individuali veniva limitata alle fattispecie di giusta causa e giustificato motivo. In altri termini, era possibile rompere il contratto di lavoro solo per comprovati gravi comportamenti del lavoratore o per motivi di riorganizzazione produttiva riconducibili al principio della libera iniziativa imprenditoriale (art. 41 Cost.). Il giudizio di legittimità era demandato a un comitato arbitrale. In caso di responso sfa-

³⁰⁹ A partire dalla non coincidenza degli iscritti alle liste nominative, rispetto alle rilevazioni ISTAT (i primi risultavano superiori ai secondi), sarebbe stato possibile far partire accertamenti e modificare la normativa, che viceversa è stata così lungamente prorogata.

³¹⁰ Accordo interconfederale 29 aprile 1965 sui licenziamenti individuali.

vorevole al datore di lavoro, questi era messo nella condizione di scegliere tra la riassunzione del lavoratore e il pagamento di un indennizzo. I licenziamenti collettivi, causati da riduzione del personale, rimanevano fuori dalla disciplina legislativa, restando fermo quanto stabilito dalle parti con l'accordo interconfederale del maggio 1965³¹¹, che obbligava il datore di lavoro, nel caso la sospensione avesse interessato oltre il 20% dell'organico, ad avviare una procedura di consultazione sindacale che avrebbe consentito l'avvio di una mediazione.

Il processo che porta all'approvazione della legge sui licenziamenti individuali non è certamente in discesa e si conclude dopo ben quindici sedute alla Camera, circa trenta interventi di cui una buona metà dei deputati della CISL contrari alla legge, con due intere sedute dedicate a una serrata battaglia sugli emendamenti. Sul fronte sindacale si tratta quindi di una legge fortemente voluta solo dalla CGIL. Tornando indietro alla ricerca degli antefatti, troviamo che il primo a tentare di tradurre in legge il principio della giusta causa nei licenziamenti era stato l'onorevole Di Vittorio, che nel 1952 aveva avanzato una proposta di «statuto dei diritti dei lavoratori», mai discussa per ben tredici anni. La pressione della CGIL in direzione della sostituzione del principio di recesso *ad nutum* con quello per giusta causa o giustificato motivo rimase comunque costante, sfociando, in ambito sindacale, nell'accordo interconfederale del 29 aprile 1965 e, in ambito legislativo, nella proposta di legge Sulotto (C. 302) sulla regolamentazione dei licenziamenti e nel disegno di legge presentato dal ministro del Lavoro Delle Fave, nel giugno 1965 (C. 2452).

Il ruolo chiave giocato dalla CGIL nel processo che porta all'approvazione della legge 604 si vince chiaramente dalle parole dell'onorevole Lama durante la discussione della proposta a firma Sulotto, avvenuta nella seduta della Camera dei deputati del 5 maggio 1965, appena pochi giorni dopo l'approvazione dell'accordo interconfederale sui licenziamenti individuali:

L'altro ieri notte, per la precisione durante la notte del 29 aprile, venne raggiunto l'accordo in sede sindacale con la Confindustria e ieri,

³¹¹ Accordo interconfederale 5 maggio 1965 sui licenziamenti collettivi.

4 maggio, l'accordo è stato firmato. Erano passati 15 anni da quando si stabilì il primo accordo oggetto di recepimento *erga omnes*. E credo ne sarebbero passati altri senza che quell'accordo si fosse rinnovato in senso migliorativo se non ci fosse stata, da parte del Parlamento e dei partiti politici, di nostri colleghi, un'assunzione di iniziativa, un impegno che diventa assoluto per tutti, di discutere una proposta di legge tendente a sostituire al principio di recesso *ad nutum* quello per giusta causa o per giustificati motivi. Se non vi fosse stata questa iniziativa a livello parlamentare – credo di poter affermare ciò senza che mi si possa contraddire facilmente – con la Confindustria, non avremmo realizzato alcun accordo³¹².

In particolare, Lama richiama l'inerzia del Governo sul tema dei licenziamenti individuali, sottolineando come l'unica cosa fatta – l'accordo interconfederale – sia, in realtà, frutto dell'attività sindacale: «venti anni di lotte civili e democratiche per rimuovere principi giuridici vecchi e in contrasto aperto con la Costituzione giungono ad un punto conclusivo [...] esiste nelle fabbriche la sensazione che questo sia il momento nel quale un passo innanzi possa essere compiuto»³¹³. E tracciando le responsabilità del Parlamento, Lama sostiene a chiare lettere:

il licenziamento *ad nutum* è liquidato dall'accordo, dobbiamo distruggerlo anche come istituto del diritto. [...] Occorrerà dare carattere oggettivo alle ragioni aziendali che portano al licenziamento individuale del lavoratore e definire il carattere oggettivo delle ragioni stesse anche attraverso una formula giuridica precisa³¹⁴.

Alla luce di queste delucidazioni su cosa c'è a monte della legge 604, merita spendere qualche parola anche sui diversi fronti di opposizione con cui si confrontano gli esponenti parlamentari della CGIL. Sul versante sindacale, la posizione contraria della CISL si fonda prevalentemente sulla volontà di mantene-

³¹² *Atti parlamentari, Camera dei deputati, IV legislatura, Discussioni, seduta del 5 maggio 1965, p. 14906.*

³¹³ *Ivi, p. 14911.*

³¹⁴ *Ivi, p. 14908.*

re l'autonomia sindacale nella regolazione dei rapporti di lavoro e può essere efficacemente riassunta in queste parole dell'onorevole Storti:

Che cosa resterà del potere contrattuale effettivo se si sottrae la materia della conservazione del posto di lavoro, domani quella delle commissioni interne, dopodomani si incide o si indebolisce la capacità contrattuale di una determinata categoria? Togli questo oggi, quello domani, avremo così un giorno forse un bel sindacato, autonomo dai partiti, dal Governo, dai «padroni», ma ridotto a svolgere, al più, «autonomamente» un'attività culturale o ad organizzare gare sportive³¹⁵.

Sul fronte governativo, l'opposizione alla legge si concretizza tramite il tentativo del ministro Bosco di svuotarne i contenuti attraverso la cancellazione del principio della «nullità» per i licenziamenti senza giusta causa e la previsione al suo posto di «maggiori sanzioni pecuniarie» per i datori di lavoro che non rispettano la legge.

Alla fine, comunque, l'art. 4 che sancisce la «nullità» del licenziamento senza giusta causa riesce a passare e la legge viene approvata con 422 voti favorevoli, 32 contrari e 16 astenuti. Il compromesso raggiunto in Parlamento risente però dei suddetti rapporti di forza, tanto che la CGIL perde sull'art. 11, che nella versione finale limita alle aziende con più di 35 dipendenti l'efficacia della legge; restano escluse anche tutte le aziende agricole, comprese quelle di grandi dimensioni. Nonostante la limitazione del suo raggio d'azione, la legge 604 si configura come il primo sostanziale passo verso l'affermazione del principio di tutela del posto di lavoro, gettando le basi per il futuro Statuto dei lavoratori.

Sul fronte dei licenziamenti collettivi, invece, l'assenza di una disciplina in materia e il rapidissimo rafforzamento dei sindacati nel corso del periodo di mobilitazione sociale del 1968

³¹⁵ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, IV legislatura, Discussioni, seduta del 20 aprile 1966, p. 22347. In quest'ottica Storti ribadisce in un passaggio successivo: «Se volete veramente fare gli interessi dei lavoratori, rafforzate il sindacato, rafforzate il sindacato, rafforzate il sindacato» (ivi, p. 22354).*

contribuiscono all'approvazione della legge 1115/1968 che dispone una serie di interventi a favore delle imprese coinvolte in crisi di natura settoriale o territoriale, nonché delle singole aziende che si trovino a dover ristrutturare o convertire il proprio assetto produttivo. Accanto alla concessione diretta di agevolazioni economiche e creditizie alle aziende, viene introdotta la Cassa integrazione straordinaria. Il sostegno pubblico nelle fasi critiche, che in precedenza era stato accordato con singoli provvedimenti di natura temporanea (Cassa integrazione ordinaria), veniva istituzionalizzato, reso fisiologico. La Cassa integrazione straordinaria finisce così per assolvere a finalità di politica economica e industriale: in questo quadro la crisi non è più vista come fatto transitorio, ma come elemento strutturale che richiede un impegno diretto e consistente dello Stato (Ascoli, a cura di, 1984). Il riconoscimento dei presupposti di attivazione era affidato all'esecutivo, tramite decreto del Ministero del lavoro, di concerto con i ministri del Bilancio, del Tesoro e dell'Industria. Veniva prevista anche una procedura di consultazione dei sindacati maggiormente rappresentativi, prima dell'emanazione del provvedimento³¹⁶. Nel medesimo testo di legge era inoltre contemplato un trattamento di disoccupazione speciale, attivabile per i licenziamenti collettivi o causati dalla riduzione del personale. L'indennità speciale si presentava molto più favorevole della ordinaria: il rimborso era calcolato in proporzione al reddito precedente e, in ogni caso, era di consistenza molto superiore, oltre che di durata potenzialmente più estesa³¹⁷.

L'ampio ventaglio strumentale dispiegato evidenziava l'esigenza di accontentare tutte le parti di un gioco apparentemente a somma positiva, ma in realtà finanziato da una consistente par-

³¹⁶ La durata massima era di 9 mesi, raggiungibile tramite decreti ministeriali di rinnovo. Il livello delle prestazioni era molto favorevole: per gli operai ammontava all'80% della retribuzione, per un numero di ore compreso tra le 0 e le 44; per gli impiegati, all'80% della retribuzione mensile.

³¹⁷ L'erogazione corrispondente ammontava ai 28 o 30 trentesimi dei 2/3 della retribuzione, per 180 giorni, prorogabili per trimestri successivi tramite autorizzazione ministeriale. In alternativa, ai lavoratori anziani era consentito ottenere l'anticipazione della pensione, purché sussistessero requisiti di età e contributivi.

tecipazione pubblica, che non ne rendeva immediatamente percepibili i costi: alla CIGS vengono infatti destinati 20 miliardi di lire annui. In sostanza, le imprese riuscivano a ottenere una gestione flessibile del personale, scaricandone buona parte dei costi sullo Stato, mentre gli operai restavano in condizioni di reddito quasi invariate. Aspetto non meno rilevante, alle aziende veniva lasciata una libertà sin troppo ampia, tale da configurare il finanziamento pubblico come a fondo perduto, vista la completa assenza di un ruolo di indirizzo e controllo esercitato da pubblici poteri (Treu 1974). Infine, gli interventi straordinari, assicurando una tendenziale continuità di reddito, rischiavano da un lato di «addormentare» i lavoratori circa le prospettive e le possibilità di una continuità dell'occupazione e, dall'altro, di approfondire il solco tra occupati in cassa integrazione e disoccupati (Carinci 1974).

Il provvedimento in questione trova origine nel clima di conflittualità che permette alle organizzazioni sindacali di accrescere il proprio peso negoziale nei confronti delle imprese e del Governo. A partire dal 1968 il livello di riconoscimento e di rilevanza loro attribuiti si accresce moltissimo, sia all'interno dell'arena contrattuale, che nel circuito politico. La crisi dei Governi di centro-sinistra spingeva a individuare nel dialogo con i sindacati una fonte di legittimazione e di consenso, divenuta difficile da ottenere attraverso la rappresentanza partitica. Ecco allora che nel caso dell'industria, dove è maggiore la concentrazione occupazionale, il sindacato agisce prevalentemente a favore dei già occupati, che costituiscono la base della sua forza organizzativa.

Il processo di tutela del posto di lavoro avviato in questi anni trova il suo consolidamento con la legge 30/1970, che altro non fa se non congelare quanto già era stato fatto. Lo Statuto dei lavoratori è la risposta giuridico-istituzionale alla conflittualità del biennio precedente, che aveva modificato la concezione dei rapporti di forza e di autorità sui luoghi di lavoro. Con l'art. 18, che accoglie l'istanza di tutela del posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato, si rovescia l'ordinamento precedente che consentiva all'imprenditore l'alternativa del pagamento di una penale e la partita tra tutela del posto di lavoro e tutela dal rischio di disoccupazione si chiude definitivamente a favore della prima.

2. Il sistema degli assegni familiari

2.1. La Cassa unica assegni familiari negli anni del miracolo economico

Come abbiamo illustrato nel capitolo 4, almeno fino alla seconda metà degli anni Cinquanta gli assegni familiari rappresentano una componente di primissimo piano del sistema di protezione sociale italiano, sia dal punto di vista della loro rilevanza finanziaria rispetto alla spesa sociale complessiva, sia dal punto di vista del loro contributo concreto al bilancio familiare dei beneficiari. Se è vero – come abbiamo cercato di argomentare – che tali prestazioni hanno svolto una funzione compensativa rispetto al sostanziale ristagno dei salari che caratterizza, come noto, questo periodo³¹⁸, occorre vedere come si modifica il quadro nel momento in cui mutano sia lo scenario economico che quello politico negli anni del miracolo economico e della controversa gestazione del centro-sinistra. Stiamo chiaramente parlando del quinquennio 1958-63, che sul fronte economico registra, come abbiamo visto più sopra, oltre a un tasso annuale di crescita intorno al 5,8-6%, anche una repentina ripresa della capacità rivendicativa e contrattuale dei sindacati, con un netto miglioramento dei livelli salariali dopo anni di sostanziale stasi. Ma si tratta anche del periodo in cui matura il lento avvicinamento della Democrazia cristiana al Partito socialista, attraverso un tortuoso percorso segnato da caute aperture e da brusche frenate (vedi, *supra*, paragrafo 1.2).

È proprio in questo arco temporale che si colloca l'unico provvedimento caratterizzabile in termini di discontinuità rispetto all'intera parabola degli assegni familiari. Si tratta della legge 17 ottobre 1961, n. 1038, varata da quel Governo delle «convergenze parallele», che sotto la guida di Fanfani tenta di traghettare il Paese verso una stagione di riforme, dopo gli scontri di Genova e la bufera del Governo Tambroni. Siamo cioè nella fase in cui sulla via della qualificazione del Governo a sinistra vengono

³¹⁸ Si consideri ad esempio come tra il 1951 e il 1954, mentre il costo della vita e i salari lordi sono cresciuti rispettivamente del 9% e dell'10,9%, l'aumento degli assegni familiari nel settore industriale è stato pari al 51%.

approvate le prime misure di un più vasto progetto riformatore, che in realtà non decollerà mai, arenandosi fin dall'avvio del primo «centro-sinistra organico». Il provvedimento che ci interessa – frutto del monocoloro DC eletto con i voti favorevoli dei quattro partiti del vecchio centro e con l'astensione del PSI – si iscrive insomma nel periodo immediatamente precedente l'ingresso dei socialisti al Governo con Moro; un periodo che – soprattutto alla luce degli sviluppi successivi – è ormai riconosciuto come il più marcatamente innovativo.

In linea con il profilo complessivo che Fanfani intende dare al suo gabinetto, la legge 1038 viene presentata dal ministro del Lavoro Sullo come battistrada sulla via di quel sistema di sicurezza sociale da tante parti auspicato. In termini ancor più enfatici si pronuncia nel corso del dibattito in Senato l'onorevole Bertone, che a nome della Commissione finanze e tesoro, si riferisce al provvedimento come a un «solco che potrei chiamare storico nella economia della nazione»³¹⁹.

Per inquadrare correttamente i contenuti di questa misura, depurando il discorso dai toni enfatici che connotano alcuni interventi parlamentari, conviene tuttavia partire da una – sia pur sommaria – ricognizione degli aspetti principali che caratterizzano il funzionamento dei programmi gestiti dalla Cassa unica assegni familiari al momento in cui viene presentata la legge in questione. Come si ricorderà (cfr., *supra*, capitolo 4, paragrafo 2.1), nonostante la denominazione, la Cassa è articolata in otto gestioni contabili di peso estremamente diversificato e segnate da traiettorie di evoluzione assai differenti tanto sotto il profilo contributivo che delle prestazioni. Se consideriamo il volume delle risorse complessivamente erogate dal 1951 al 1960 (tabella 6.5) non v'è dubbio che la gestione relativa al settore industria sia quella che ha fatto la parte del leone con una spesa di oltre 2.500 miliardi di lire su un totale di poco meno di 3.300. Al secondo posto, ma a grande distanza, si colloca il comparto del commercio con un esborso totale di circa 306 miliardi e al terzo posto l'agricoltura con circa 253 miliardi. Concentrando l'attenzione

³¹⁹ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21826.

sulla situazione di queste tre principali gestioni al 1960, possiamo agevolmente scoprire quale sia il problema contingente da cui prende le mosse il disegno di legge promosso dal ministro Sullo.

La tabella 6.6 ci fornisce un buon punto di partenza, documentando l'ammontare dei contributi accertati e delle prestazioni erogate per assegni familiari in ciascuna regione italiana nei tre settori produttivi appena richiamati, e cioè industria, commercio e agricoltura. Partiamo dalle prime due colonne relative al comparto dell'industria. Come si può vedere, siamo in presenza di una consistente redistribuzione territoriale a favore delle regioni meridionali: mentre infatti in tutte le regioni del Nord (a eccezione del Veneto e del Trentino) i contributi raccolti superano largamente le prestazioni erogate, dall'Umbria in giù vale l'esatto contrario. Insomma, per l'industria possiamo parlare di un travaso interno di risorse con certe regioni e certi tipi di industria che «sovvenzionano» le aree meno sviluppate e più prolifiche. Una situazione simile si verifica nel settore del commercio, anche se la linea di demarcazione tra contribuenti netti e beneficiari netti si sposta leggermente, con le regioni centrali che si affiancano tutte a quelle del Nord sul primo versante. Il quadro appare diverso nel caso dell'agricoltura: con la sola eccezione della Liguria, il bilancio tra entrate e uscite segna rosso in tutte le regioni – dal Nord al Sud!

I dati appena richiamati non richiedono sofisticati commenti; la tabella 6.7, che esprime in valori percentuali il rapporto tra prestazioni e contributi, consente comunque di cogliere ancor più puntualmente il macroscopico squilibrio esistente in alcune regioni. Possiamo ad esempio vedere come nel caso della Sicilia i benefici erogati ai salariati del settore agricolo siano otto volte superiori all'ammontare dei contributi raccolti. Questa situazione abnorme riguarda in realtà anche una regione del Nord come la Val d'Aosta, dove gli assegni erogati sono addirittura dieci volte superiori ai contributi incassati.

Tabella 6.5. Prestazioni per assegni familiari liquidate dal 1951 al 1960 (cifre in migliaia di lire correnti)

Anni	Industria	Commercio e professioni e arti	Agricoltura	Artigianato	Tabacchi-coltura	Credito	Assicura-zioni	Servizi tributari appaltati	Totali
1951	125.455.156	14.134.559	12.817.680	1.697.887	414.902	1.797.017	373.420	673.928	157.364.549
1952	172.907.586	16.451.703	12.539.513	2.913.036	576.642	1.888.699	407.707	518.881	208.203.770
1953	223.264.116	21.372.524	19.362.482	4.760.096	743.514	1.906.895	496.00.	628.740	272.534.370
1954	243.796.583	25.062.304	24.640.600	5.833.245	740.338	1.940.060	489.743	617.889	303.120.762
1955	255.359.293	28.311.879	20.729.435	6.446.365	804.455	9.688.947	641.967	1.053.840	323.036.181
1956	286.613.687	34.172.432	21.769.285	7.365.000	829.139	11.411.880	889.353	2.137.971	365.188.747
1957	286.163.630	36.319.830	31.374.696	7.979.864	962.847	11.197.236	768.036	2.136.371	376.902.510
1958	301.370.673	40.975.011	31.504.381	8.631.864	1.117.238	11.486.802	878.631	2.091.923	398.056.523
1959	312.701.461	43.183.829	38.389.827	8.413.563	1.041.379	12.399.869	912.822	1.875.962	418.918.712
1960	332.472.973	46.827.037	40.080.169	9.657.326	1.156.415	15.222.209	947.659	1.970.281	448.333.888
Totali	2.540.105.161	306.811.108	253.208.068	63.698.246	8.386.688	78.939.614	6.805.341	13.705.786	3.271.660.012

Fonte: Masini (1962, p. 8).

Tabella 6.6. Contributi accertati e prestazioni erogate per assegni familiari nei settori industria, commercio e agricoltura, ripartiti per regione, 1960 (cifre in migliaia di lire correnti)

Regioni	Industria		Commercio		Agricoltura*	
	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni
Piemonte	53.300.007	29.959.037	3.680.782	1.834.735	946.054	990.264
Valle d'Aosta	1.400.342	1.291.983	113.846	62.449	2.478	27.059
Lombardia	111.626.538	70.466.147	12.481.542	7.200.770	2.939.036	5.455.843
Trentino-Alto Adige	4.525.601	4.845.613	1.398.875	841.139	79.172	303.787
Veneto	24.870.349	25.059.989	3.872.769	3.328.799	958.127	2.315.267
Friuli-Venezia Giulia	8.144.492	7.160.068	1.551.414	938.582	132.072	234.912
Liguria	19.914.127	15.142.305	2.893.058	1.506.530	67.616	63.987
Emilia-Romagna	24.254.521	18.187.571	4.210.965	2.643.462	2.074.124	2.673.869
Toscana	24.384.197	20.873.713	3.099.333	2.258.151	523.869	877.162
Umbria	3.833.674	3.928.566	389.166	329.357	91.504	311.759
Marche	4.702.451	5.122.025	713.991	610.410	92.484	194.106

Tabella 6.6. (segue)

Regioni	Industria		Commercio		Agricoltura*	
	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni	Contributi	Prestazioni
Lazio	24.390.186	25.888.932	5.837.232	4.804.045	877.097	1.696.116
Abruzzi e Molise	3.566.168	5.386.082	538.087	647.523	85.980	418.907
Campania	17.779.097	33.526.390	3.356.345	6.671.720	425.722	2.201.825
Puglia	7.395.235	15.703.249	1.744.272	4.134.233	1.470.870	7.662.456
Basilicata	1.511.277	2.866.601	148.963	458.629	163.078	1.053.471
Calabria	4.186.257	9.932.363	759.218	2.078.491	556.176	2.793.983
Sicilia	13.492.901	23.770.221	2.941.520	5.552.524	950.148	7.847.590
Sardegna	5.543.939	9.992.786	713.236	984.935	488.550	1.840.443

* Categorie non impiegate, soggette alla disciplina dei contributi unificati.
 Fonte: Masini (1962, p. 9).

Tabella 6.7. *Rapporto percentuale tra prestazioni e contributi per assegni familiari, per regione e settore, 1960*

Regioni	Industria	Commercio	Agricoltura
Piemonte	56	49	104
Valle d'Aosta	92	54	1091
Lombardia	63	57	185
Trentino-Alto Adige	107	60	383
Veneto	100	85	241
Friuli-Venezia Giulia	87	60	177
Liguria	76	52	94
Emilia-Romagna	74	62	128
Toscana	85	72	167
Umbria	102	84	340
Marche	108	85	209
Lazio	106	82	193
Abruzzi e Molise	151	120	487
Campania	188	198	517
Puglia	212	237	520
Basilicata	189	307	645
Calabria	237	273	502
Sicilia	176	188	825
Sardegna	180	138	376

Fonte: elaborazione sui dati della tabella 6.6.

Se andiamo oltre queste aride cifre, cercando di mettere a fuoco il ruolo degli assegni familiari nei diversi contesti territoriali che caratterizzano l'Italia di quel periodo, appaiono assai luminanti queste parole di un acuto osservatore dell'epoca:

Non nego che anche l'attuale sistema abbia conseguenze benefiche. Se incoraggia talvolta i tentativi di frode non bisogna dimenticare che, in realtà, quella che chiamiamo frode, e che senza dubbio lo è, ha raggiunto anch'essa uno scopo: alleviare la miseria di popolazioni sulle quali la pioggia d'oro del «miracolo italiano» non è caduta affatto o solo in poche e rade gocce; in taluni casi essa è servita ad assicurare la

pace sociale in zone particolarmente depresse, in altri ha consentito, in unione a un'altra prestazione a caratteristiche di integrazione salariale, anche se battezzata impropriamente con un diverso nome (l'indennità di disoccupazione agricola), di garantire a categorie di lavoratori sottoccupati più umane condizioni di vita³²⁰.

Come si può ben vedere, l'autore di questo brano ci spinge a guardare in due direzioni. Da un lato ci invita a tener ben presenti le implicazioni deleterie che derivavano da modalità eccessivamente elastiche nell'accertamento delle condizioni di diritto alla prestazione. Occorre infatti ricordare che la possibilità di fare ricorso a un semplice atto notorio per certificare il mantenimento a carico del lavoratore di parenti non conviventi spianava la strada alla proliferazione incontrollata dei beneficiari sotto la categoria degli «equiparati», consentendo di estendere la protezione a una pleora di fratelli, sorelle e nipoti. Dall'altro lato però l'autore non rifugge dal riconoscere una funzione in qualche modo compensatoria esercitata dagli assegni familiari di fronte alla crescente divaricazione territoriale del Paese e al deterioramento drammatico delle condizioni di vita nelle zone tagliate fuori dal boom economico. Non a caso la citazione contiene un esplicito parallelo tra assegni familiari e indennità di disoccupazione, fornendo peraltro lo spunto per un arricchimento e un'ulteriore articolazione delle ben note tesi sul mercato assistenziale nel welfare state italiano (Ferrera 1984, 1996; Ascoli, a cura di, 1984).

Ritourneremo più ampiamente su questo punto, per il momento ci interessa sottolineare come gli assegni familiari siano ben lungi dal rappresentare un ramo secco che può essere facilmente potato, ma come essi presentino al tempo stesso una serie di problemi di ordine finanziario che non possono essere saltati a piè pari. Quale sia il nocciolo della questione è del tutto evidente se guardiamo ai risultati di esercizio delle singole gestioni e alla prassi seguita dall'INPS per fare fronte ai disavanzi. Per quanto concerne il primo punto, possiamo trarre gli elementi necessari dalla tabella 6.8, che fornisce un prospetto riassuntivo della situazione nel 1960 per le otto gestioni in

³²⁰ Masini (1962, p. 15).

Tabella 6.8. *Cassa unica assegni familiari: avanzi e disavanzi delle singole gestioni, 1960 (cifre in migliaia di lire correnti)*

Settore	Avanzi di gestione	Disavanzi di gestione
Industria	19.782.000	
Commercio	1.090.000	
Tabacchicoltura	125.000	
Assicurazione	141.000	
Servizi tributari	293.000	
Agricoltura		18.621.000
Credito		1.958.000
Artigianato		2.401.000
Totale	21.377.000	22.980.000

Fonte: Corsi (1961, pp. 890-891).

cui è articolata la Cassa unica. Ebbene, la tabella visualizza nitidamente come al disavanzo di oltre 18 miliardi di lire della gestione agricola faccia da contraltare un avanzo corrispondente e anzi addirittura superiore nella gestione industria. È vero che la somma delle eccedenze registrate dalle cinque gestioni in attivo resta leggermente inferiore ai deficit denunciati per le tre gestioni in passivo, ma la differenza è alquanto contenuta. Come sfuggire alla tentazione di pareggiare i conti facendo confluire tutto in un unico calderone? In effetti, già la legge 1278/1940 aveva previsto all'art. 9 un trasferimento di fondi dai settori con avanzi ai settori deficitari, ma questa disposizione era sostanzialmente rimasta lettera morta, come ricorda lo stesso ministro Sullo durante il dibattito al Senato del disegno di legge da lui proposto: «nonostante che il travaso sia imposto da una disposizione antica, anteriore al periodo democratico, un po' per la tendenza di ogni settore produttivo più favorito ad opporsi al travaso di eccedenze verso settori più depressi, questo travaso non è mai avvenuto»³²¹.

³²¹ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21814.

La soluzione operativa adottata dall'INPS per far fronte a questa, come ad altre situazioni analoghe, è minuziosamente descritta in questo passaggio tratto dalle note illustrative al bilancio dell'INPS per il 1960, pubblicate sulla rivista ufficiale dell'istituto:

Senza che alcuna precisa disposizione di legge lo preveda, si è andata determinando una prassi, per cui l'INPS – che raccoglie le entrate di tutte le gestioni, e che fin qui ha potuto disporre di notevoli liquidità finanziarie – ha anticipato e anticipa somme cospicue a quelle gestioni che presentano una situazione passiva, causata o dall'inadeguatezza delle aliquote contributive rispetto all'entità delle prestazioni o dalla cronica insolvenza di aziende debtrici di contribuiti. [...] Naturalmente l'istituto applica alle gestioni a ripartizione attive e passive, rispettivamente a credito e a debito, un interesse di uguale misura, secondo il saggio medio realizzato sui conti correnti bancari (3,178% per il 1960), mentre attribuisce alle gestioni a capitalizzazione un interesse al saggio medio di rendimento dei capitali investiti (6,654% per il 1960). Nel solo anno 1960 gli interessi addebitati alle gestioni passive sono stati di 6.684 milioni. Uguale somma è stata accreditata alle gestioni attive in rapporto alle rispettive giacenze, in aggiunta ai redditi degli investimenti mobiliari e immobiliari, per cui si è avuto nel complesso un accreditamento a favore di tali gestioni per 21.117 milioni³²².

Il brano appare di grande interesse soprattutto alla luce delle distorsioni patologiche che caratterizzeranno le vicende finanziarie dell'INPS nei due decenni successivi e che sfoceranno nella riforma del 1989; ma restando alla questione che qui ci interessa, occorre aggiungere ancora un elemento. Come precisa di nuovo il ministro Sullo, le prospettive future non sono più confortanti: «la gestione dell'agricoltura è fatalmente destinata a diventare ognora più deficitaria; i contributi non possono essere aumentati per le ragioni che sono state largamente poste in evidenza dalla Conferenza Nazionale dell'Agricoltura»³²³. Ovviamente il richia-

³²² Corsi (1961, p. 887).

³²³ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21814.

mo è alla crisi apparentemente inarrestabile del settore agricolo, che tra il 1950 e il 1960 ha visto un esodo di oltre 1.800.000 lavoratori.

Gli elementi su cui ci siamo soffermati sembrano suggerire l'opportunità di ridimensionare la portata e il significato di quella «innovazione ad oltranza» che, secondo l'espressione dello stesso ministro Sullo, caratterizzerebbe la natura del provvedimento da lui promosso. Sarebbe tuttavia riduttivo interpretare le misure introdotte dalla legge come un rimedio di natura esclusivamente economico-finanziaria. Appare, anche da quanto abbiamo detto fin qui, che il dissesto finanziario della gestione agricoltura non rappresenta che la punta di un iceberg, sotto cui si cela un groviglio di problemi abilmente eluso negli anni precedenti e che viene affrontato in questa occasione in modo esplicito e diretto. Vediamo in che termini.

2.2. *La legge 1038/1961: «primo passo verso un sistema di sicurezza sociale»?*

Per valutare correttamente l'effettiva portata innovativa della legge 1038 e perché il ministro Sullo la presenti in Senato come un primo passo «per avviare la previdenza verso la sicurezza sociale»³²⁴, occorre ricostruire quanto previsto sia sul versante delle prestazioni che sul versante dei contributi. Sul primo versante, come sostiene sempre il ministro, «l'intervento del Governo è cristallino. Di fronte all'assistenza per malattia o all'assistenza della famiglia tutti i lavoratori debbono essere trattati possibilmente allo stesso modo; non si può fare distinzione fra l'operaio della più grande industria italiana, la FIAT, e un bracciante siciliano»³²⁵. La legge traduce tale orientamento, voltando decisamente pagina rispetto alla caotica differenziazione delle prestazioni tra le otto gestioni della Cassa assegni familiari e

³²⁴ Ivi, p. 21816.

³²⁵ E prosegue: «per le pensioni il proposito deve essere diverso perché non basta assicurare a tutti un minimo vitale [...] è equo e necessario fare in modo che la pensione segua il più possibile la curva degli ultimi salari cosicché la pensione stessa rappresenti un che di differenziato che si riannodi organicamente alla capacità produttiva, al passato, all'attività del lavoratore», ivi, p. 21815.

«abbandonando il principio dello spingere al peggio chi sta peggio ed al meglio chi sta meglio». Come precisa ulteriormente il ministro a nome del Governo: «Intendiamo dare agli assegni familiari il carattere di una vera integrazione salariale che impone che gli assegni familiari stessi non siano proporzionali al reddito e alla categoria di produzione del lavoratore ma identici per tutti i lavoratori. Il livello della integrazione salariale deve avere invece costante collegamento con il livello dei salari del paese»³²⁶.

In realtà, il processo di unificazione delle prestazioni non è totale, in quanto i tre settori del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati mantengono – anche in base alla nuova legge – una posizione distinta all'interno della Cassa, con prestazioni più generose e senza una differenziazione degli importi previsti per i figli, la moglie e genitori del beneficiario³²⁷. Sullo argomenta il mantenimento di tale distinzione con motivazioni di ordine strettamente economico, sostenendo che questi settori rappresentano comunque una parte assolutamente marginale dei destinatari, come documenta il fatto che su 450 miliardi circa di spesa per il 1960 solo 18 siano assorbiti dagli assegni familiari in questione. Portare tutti i lavoratori al livello raggiunto da questi tre settori avrebbe comportato – sempre secondo il ministro – costi aggiuntivi difficilmente sostenibili. Nessuno comunque

³²⁶ Ivi, p. 21822.

³²⁷ Per l'esattezza, la legge 18 ottobre 1960, n. 1226, aveva previsto per il settore creditizio un consistente aumento degli assegni familiari, che venivano portati sia per i figli che per il coniuge e gli ascendenti da 5.356 a 6.500 lire il mese; la legge 7 dicembre 1960, n. 1542, recependo l'accordo stipulato tra le parti sociali, aveva inoltre sancito un significativo aumento degli assegni familiari per il settore delle assicurazioni, mantenendo però importi differenziati (e comunque più bassi rispetto al comparto creditizio) per i figli, il coniuge e gli ascendenti. La legge 1038, recependo la normativa più favorevole e cioè quella relativa al credito, equipara verso l'alto questi settori per i quali si stabilisce appunto un assegno familiare indifferenziato di lire 6.500 mensili. Un ulteriore e interessantissimo esempio di particolarismo micro-settoriale lo troviamo in una legge approvata un paio di mesi dopo l'entrata in vigore della legge di riordino degli assegni familiari (si tratta della legge 18 dicembre 1961, n. 1442), che rivaluta anche le prestazioni per i servizi tributari appaltati, facendo decorrere gli aumenti dal luglio 1959 e precisando che si tratta di norme transitorie, valide cioè fino alla applicazione della legge 1038, che – ribadiamo – è di due mesi precedente il provvedimento in parola!

sembra interessarsi a questo particolare, poiché tutti i riflettori sono puntati sulla grande novità rappresentata dall'equiparazione dell'assegno tra i principali settori economici – industria, agricoltura, artigianato, commercio – che si traduce *in primis* in un significativo miglioramento degli assegni percepiti dai lavoratori agricoli. È proprio questa equiparazione che fa scattare l'insistente richiamo al concetto di sicurezza sociale che riecheggia durante tutto l'arco del dibattito parlamentare sul provvedimento. A nome del gruppo democristiano il senatore Jannuzzi sostiene, ad esempio, che proprio in quanto questa legge equipara

la posizione dei settori fondamentali della vita economica del paese si deve riconoscere che trova attuazione il principio fondamentale della sicurezza sociale, secondo il quale in ciascun lavoratore assistito deve vedersi un uomo in quanto tale e non solo un appartenente ad una categoria lavorativa. Questo il concetto ispiratore della legge, nel senso che la divisione per categorie e l'attribuzione degli assegni familiari a seconda di esse non risponde al concetto che sono le esigenze dell'uomo e della sua famiglia in se stesse considerate e non l'appartenenza ad una o a un'altra categoria che devono determinare la misura di quell'integrazione del trattamento economico, che è alla base del sistema di sicurezza sociale in cui rientrano gli assegni familiari³²⁸.

Prima di andare oltre, conviene sottolineare quale sia la matrice politico-culturale entro cui si inscrivono queste perentorie affermazioni, poiché – come vedremo tra poco – essa si riverbera anche su altri aspetti cruciali del provvedimento. Analizzando la documentazione del periodo, non può sfuggire la forte contiguità con le posizioni che la CISL andava sostenendo soprattutto a partire dal «Convegno di studi sui problemi della sicurezza sociale», da essa organizzato nel maggio 1957 e cui aveva fatto seguito un consistente impegno di riflessione e di proposta sull'ordinamento previdenziale italiano da parte degli organi ufficiali della confederazione e dell'attivissimo Centro studi di Fiesole. A partire dal 1957 troviamo infatti nei documenti e nelle prese di

³²⁸ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21833.

posizione della CISL non solo un'esplicita censura degli sviluppi che hanno segnato il settore previdenziale nel periodo postbellico, ma anche una serrata autocritica nei confronti della linea di condotta tenuta dalla confederazione stessa. «In effetti – si legge nella relazione della segreteria confederale al terzo congresso nazionale – estensione e miglioramenti sono stati da noi finora sollecitati nella logica del sistema attuale»³²⁹. Un sistema da cui la CISL – in questa fase – sembra voler prendere le distanze, come appare senza mezzi termini anche da questo passaggio:

Dal dopoguerra ad oggi la riforma della previdenza sociale è stata uno dei più insistenti e confusi temi della vita politica e amministrativa. [...] di qui la serie infinita di commissioni di studio, di progetti, di convegni. Tutto questo grande fervore e l'ammontare cospicuo di indicazioni che il lavoro svolto ha fornito e raccolto non hanno impedito però che quello della riforma della previdenza sociale sia rimasto in pratica uno dei settori più stagnanti della vita italiana. Forse il settore più caratteristico quanto a scarto esistente tra ammontare di discussioni e pratiche realizzazioni. Ciò non toglie che ad onta dei numerosi progetti di riforma, sia avvenuta una costante tendenza (in alcuni casi automatica, in altri assai conquistata) ad allargare in tutti i sensi – eventi, persone, prestazioni – il campo della previdenza sociale. Ciò che è mancato è un chiaro indirizzo riformistico e tale mancanza ha fatto della *caotica legislazione* in proposito un ulteriore ostacolo al riordinamento istituzionale [corsivo nostro]³³⁰.

Se questa è – per così dire – la *pars destruens* del discorso portato avanti dalla CISL nell'ultimo scorcio degli anni Cinquanta, il brano che segue – tratto dallo stesso documento appena citato – illustra in maniera molto efficace quale sia la prospettiva strategica individuata dalla CISL e che si riflette – come vedremo – anche nelle argomentazioni avanzate dal ministro Sullo (e non solo da lui), per sostenere le scelte della legge 1038 sul versante contributivo:

³²⁹ CISL, *Il sindacato democratico per lo sviluppo della società italiana ed europea*, Relazione della segreteria confederale al III Congresso nazionale, Roma, Palazzo dei Congressi, 19-22 marzo 1959, p. 322.

³³⁰ Tratto da CISL (1958, pp. 135-136).

Stiamo assistendo al funzionamento di un sistema ibrido nel quale finanza pubblica e privata si intersecano intimamente e perdono le loro caratteristiche, compromettendo sostanzialmente e formalmente le possibilità di una corretta gestione delle politiche della protezione sociale. [...] Non siamo più infatti nel periodo durante il quale il contributo privato aveva nel momento in cui era esatto la sua precisa destinazione e la relativamente certa determinazione del suo utilizzo. [...] Si è visto che dall'INPS, per esempio, da qualche anno fuoriescono a favore soprattutto dell'INAM quote crescenti di denaro in seguito alla estensione della assistenza malattia ai pensionati della previdenza sociale. [...] Potremmo continuare, riferendoci all'ordinamento dei contributi unificati in agricoltura, il quale chiaramente dimostra come la logica fondamentale dell'assicurazione di tipo «privato» sia un fatto talmente lontano da non avere più riscontro con la realtà. Le prestazioni infatti nell'ambito dell'ordinamento dei contributi unificati non sono subordinate alla equivalenza attuariale con i contributi versati; e il divario tra l'ammontare dei contributi e il valore delle prestazioni, è annualmente coperto da una serie di operazioni finanziarie di vario genere, che si svolgono sia all'interno degli istituti previdenziali con spostamenti di capitali; sia sul piano della finanza pubblica con il diretto intervento dello stato. Non è necessario proseguire in questa esemplificazione [...]: i contorni della contribuzione privata e pubblica si sono fatti quanto mai evanescenti e indistinti, sicché il *passaggio ad un regime di sicurezza sociale con tutte le sue implicazioni non potrebbe che apportare un ordine al disordine formale* che l'evoluzione storica della protezione sociale in Italia ha prodotto [corsivo nostro]³³¹.

Le implicazioni operative di questa riflessione critica sono sancite nella risoluzione del Comitato esecutivo della CISL adottata nel gennaio 1958. Tale risoluzione, che ha per oggetto il programma di attuazione del piano di sicurezza sociale, identifica come prima tappa l'«unificazione dei titoli contributivi e la riforma del finanziamento», ipotizzando una leva centralizzata di gestione delle risorse in mano allo Stato. Non si può non fare riferimento a questo retroterra, esaminando il disegno che sfocerà nella legge 1038, tanto più se si tiene presente il profilo politico del suo proponente. In questo specifico momento, e cioè tra la fine degli anni Cinquan-

³³¹ Ivi, pp. 54-56.

ta e l'inizio degli anni Sessanta, la CISL presenta un dinamismo e una capacità di proposta in ambito sociale che non trovano riscontro in alcun altro soggetto politico o sindacale, e che in più possono trarre vantaggio dalla sperimentazione politica in atto. Non a caso gli esponenti della CISL riescono a esercitare un'influenza determinante anche sui contenuti del dibattito intavolato dall'apposita Commissione istituita in seno al CNEL sulla riforma della previdenza sociale – Commissione che avvia il suo lavoro nelle sedute del 6-7 e 8 settembre 1961 e cioè solo un mese prima del dibattito parlamentare sulla legge di riforma degli assegni familiari.

È su questo sfondo che possiamo meglio apprezzare perché Sullo si autodefinisca ministro delle «finanze previdenziali» e perché rivendichi orgogliosamente la paternità delle scelte compiute sul versante contributivo, sostenendo che questo provvedimento «rompe certe resistenze e non fa soltanto giustizia nel concedere, ma anche nel prelevare, poiché giustizia distributiva è giustizia di prelevamento ed è giustizia di distribuzione»³³². In effetti l'operazione condotta su questo versante appare tutt'altro che indolore, soprattutto se paragonata alla prassi seguita lungo tutto l'arco dei precedenti quindici anni. L'operazione si articola su almeno tre fronti: a) unificazione effettiva delle fonti di entrata in una unica gestione contabile; b) fissazione al 17,50% della nuova aliquota contributiva per le aziende industriali, commerciali e artigianali, da corrispondersi sull'intero ammontare retributivo, con abolizione del «famigerato» massimale, a partire dal 30 giugno 1964; c) aumento – durante la fase transitoria – del massimale retributivo da 1.000 a 2.000 lire per le aziende artigianali e commerciali e a 2.500 lire per tutte le altre aziende, *in primis* quelle industriali. La portata dirompente di queste misure può a prima vista sfuggire, ma le parole del ministro Sullo nella relazione introduttiva tenuta al Senato sono in realtà sufficienti a fugare qualsiasi dubbio:

L'industria ha una eccedenza di 20-25 miliardi, li verserà all'agricoltura, ma allora potremmo fare il calcolo per regione, per dimensione aziendale. Attardarsi a trarre dalle statistiche illazioni settoriali significa

³³² *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21835.

rifiutare il concetto di mutualità. [...] Accanto all'unificazione, la vera grande novità per i datori di lavoro sarà l'abrogazione di uno strumento di ingiustizia distributiva all'interno delle categorie: il cosiddetto massimale. [...] L'applicazione della proporzionalità gioverà ad alcune aziende, danneggerà altre. Queste aziende si lagneranno; potrebbero invece ringraziare il Parlamento perché alla riforma si perviene così tardi. Quello che è avvenuto in questi anni rispetto alla giustizia proporzionale distributiva è stato un regalo³³³.

Dietro questa secca presa di posizione si delinea l'annosa diatriba sul trattamento di favore indebitamente goduto dalla grande impresa rispetto alle piccole aziende. Come abbiamo ampiamente sottolineato nel precedente capitolo, data la notevole differenza dei salari mediamente erogati nella grande industria rispetto alle piccole imprese, mentre queste ultime finivano per pagare pressoché interamente l'aliquota del 33% – avendo salari giornalieri compresi tra le 500 e le 1.000 lire, nella grande industria (grazie alla presenza del massimale di 900 lire, recentemente portato a 1.000 lire) l'aliquota effettiva corrispondeva al 14,5% circa delle retribuzioni: una sperequazione davvero esorbitante, ma che fino a quel momento nessuno aveva corretto. La spiegazione offerta dal ministro a proposito di questa «anomalia» – come egli stesso la definisce – sintetizza acutamente un nodo a cui la letteratura teorica sui processi di *policy making* dedica ampio spazio. Come ci suggerisce Sullo: «alcuni problemi non sono approfonditi dai non interessati e troppo approfonditi dagli interessati (che preferiscono che nessuno li approfondisca)!»³³⁴.

In breve, con l'abbassamento dell'aliquota al 17,5% e la contestuale eliminazione del massimale, il Governo si proponeva di riportare il livello formale del prelievo a una dimensione più realistica, mettendo al tempo stesso tutte le aziende su un piano di parità. La proposta iniziale del Governo prevedeva infatti l'eliminazione immediata del massimale, e solo in relazione al parere formulato dal CNEL a seguito dello scontro apertosi al suo interno tra le parti sociali e al compromesso raggiunto in quella sede,

³³³ Ivi, pp. 21816 e 21818.

³³⁴ Ivi, p. 21817.

il disegno era stato modificato, prevedendo il mantenimento per tre anni di un massimale, comunque considerevolmente più elevato. Secondo le cifre che vengono richiamate nel dibattito parlamentare, la FIAT sarebbe passata, ad esempio, da 8 a 15 miliardi di esborso annuale in caso di abolizione immediata e totale del massimale, ma avrebbe subito comunque un consistente aumento della contribuzione a suo carico anche con il regime transitorio, passando da 8 a 11 miliardi.

In realtà, il compromesso adottato produce conseguenze non sempre lineari che si riflettono in una complicata contabilità tra *winner* e *losers*, che vedrebbe ricadere nella prima categoria l'industria leggera, accanto all'artigianato e all'agricoltura, mentre industria pesante e commercio ricadrebbero nella seconda. Il condizionale è d'obbligo, perché il quadro delle proiezioni non è unanime e sull'artigianato in particolare si delineano valutazioni del tutto contrastanti. Il tentativo da parte di alcuni parlamentari di innescare una polemica difensiva a favore dei settori percepiti come penalizzati resta comunque una nota secondaria, che non scalfisce la fermezza con cui la manovra complessiva viene rivendicata.

Queste ultime considerazioni aprono la strada a una riflessione sulle dinamiche di *politics*, che sottendono l'adozione di questo provvedimento, e che – in una prospettiva di lungo periodo – appaiono forse ancor più importanti degli stessi contenuti di *policy*. Muovendoci in questa direzione conviene sicuramente richiamare l'esplicita professione di «riformismo» fatta dal ministro Sullo: «è preferibile accettare la gradualità e fare una buona legge, anziché respingere la gradualità e lasciare negli archivi un foglio di carta»³³⁵. Ma ancora più interessante è gettare luce sui connotati della partita politica giocata in questa occasione. A tale proposito la tempistica del dibattito parlamentare ci fornisce un interessante indizio: il disegno di legge viene sottoposto all'esame della Commissione lavoro della Camera nelle sedute dell'11 e 12 ottobre 1961, per passare il 13 ottobre al Senato con procedura urgentissima ed essere definitivamente approvato il 17 dello stesso mese. Come afferma maliziosamente un senatore della maggioranza, lamentandosi per la mancata distribuzione perfino

³³⁵ Ivi, p. 21819.

del testo licenziato dalla Camera: «Indiscutibilmente questa fretta mi rende ancor più perplesso. Poi c'è questo coro di unanimità; questa unanimità tra Santi e Lama, tra due religioni così diverse, e non so più a quale religione credere!»³³⁶.

In realtà, il fatto che il provvedimento sia frutto di una concertazione tra il Governo, i due maggiori sindacati (emblematicamente raffigurati dai rispettivi leader) e le associazioni di rappresentanza sia dell'impresa privata che di quella pubblica, non viene assolutamente sconfessato da alcuna delle parti in causa. Anzi, per il ministro ciò rappresenta un elemento positivo e di grande novità. Non solo egli afferma enfaticamente che «mai un disegno di legge di carattere economico-sociale è venuto, come questo, con il consenso ufficiale delle grandi categorie economiche»³³⁷, ma nel chiedere il voto favorevole del Senato, giunge a pretendere un «atto di fiducia nei confronti delle forze politiche e sindacali che l'hanno già discusso altrove»³³⁸.

Se la fretta che il Governo impone all'iter del provvedimento in Senato tradisce quanto acrobatico fosse l'equilibrio dell'accordo raggiunto³³⁹, l'avallo delle parti sociali nei confronti del riordino della Cassa assegni familiari, così come sopra descritto, ci aiuta a inquadrare in una luce leggermente diversa il significato e i limiti della manovra, che viene condotta all'insegna dell'avvio di un più ampio progetto di sicurezza sociale. Paradossalmente, al di là di questo richiamo, le questioni di principio e i contenuti specifici del sostegno da offrire alla famiglia, temi che dovrebbero essere al cuore del progetto di riforma, appaiono l'ultima delle preoccupazioni dei suoi sostenitori, come del resto denuncia nel corso del dibattito anche il senatore Donati:

è evidente che se partiamo dal concetto di favorire l'educazione dei figli ad opera della madre dobbiamo usare lo strumento degli assegni familiari in un determinato senso; se partiamo invece dal principio di spin-

³³⁶ Ivi, p. 21829.

³³⁷ Ivi, p. 21819.

³³⁸ Ivi, p. 21835.

³³⁹ Si può plausibilmente ipotizzare che Sullo temesse una riorganizzazione trasversale della lobby dei parlamentari democristiani vicini a Confartigianato e Confcommercio che avrebbe potuto bloccare il provvedimento.

gere la madre fuori dall'ambiente familiare, di indurla a cercare un lavoro per completare col suo apporto le risorse familiari, dobbiamo dare a questo problema un altro orientamento. [...] La revisione degli assegni familiari avrebbe dovuto esprimere almeno come orientamento trasparente negli articoli del provvedimento a quale tipo di orientamento familiare si vuole mirare con questa riforma. Ma sotto questo aspetto il provvedimento che abbiamo di fronte mi pare non dica nulla³⁴⁰.

Come abbiamo visto, l'attenzione è tutta concentrata sugli aspetti tecnico-finanziari, in primo luogo e soprattutto sull'aumento «notevolissimo» degli assegni destinati all'agricoltura, cosa che sta a cuore tanto alla CISL che alla CGIL, cui si affiancano anche le associazioni di rappresentanza dei proprietari terrieri. Non c'è bisogno di spendere parole sulla vicinanza della Democrazia cristiana e delle sue organizzazioni collaterali al mondo dell'agricoltura³⁴¹, o sulla presenza di punti di forza della CGIL e della CISL nel bracciantato pugliese e in quello siciliano. Occorre invece sottolineare che in questa particolare congiuntura gli equilibri politici che negli anni Cinquanta si erano notoriamente assestati a favore di Confindustria sembrano per la prima volta oscillare a favore della controparte, ed ecco che diventa realistica l'ipotesi di far pagare almeno una parte del conto alla grande industria.

Inoltre, il fatto che si lasci intatto il macchinoso sistema di accertamento ed erogazione delle prestazioni avvalorava l'interpretazione – peraltro avanzata anche in numerosi scritti dell'epoca – secondo cui la vera finalità della legge era quella di favorire la permanenza dei lavoratori in agricoltura o quantomeno di arginarne l'esodo, consentendo un miglioramento del tenore di vita a strati sociali totalmente tagliati fuori dal miracolo economico. Se gli assegni familiari dovevano svolgere davvero una funzione compensativa e raggiungere quindi una platea il più possibile ampia, è ovvio che una regolamentazione più trasparente e rigorosa sarebbe stata del tutto controproducente.

³⁴⁰ *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, III legislatura, Resoconti delle discussioni, XXVI, seduta del 13 ottobre 1961, p. 21830.

³⁴¹ Tra i lavori disponibili, si veda in particolare l'attenta ricostruzione storica contenuta in Morlino (a cura di, 1991).

Ecco che allora non desta meraviglia neppure questa colorita e impietosa descrizione degli esiti attesi dall'applicazione della nuova normativa, tratta da un articolo già citato più sopra e pubblicato addirittura sulla rivista ufficiale dell'INPS:

Si continueranno a pagare gli assegni familiari non solo per i figli conviventi o temporaneamente assenti dalla famiglia per ragioni di studio, come sarebbe giusto e logico, ma per tutta una congerie di cosiddetti «equiparati» ai figli – fratelli, sorelle, nipoti *ex avo* o *ex fratre*, adottati, affiliati – conviventi e non, dietro semplice presentazione di un atto notorio che attesti che l'avente diritto – il lavoratore per intenderci – concorre al loro mantenimento con un importo almeno pari a quello degli assegni (... basta un semplice passaggio di moneta o l'affermazione che si è verificato tale passaggio di moneta) e che il minore non ha redditi propri (chi ne ha nel nostro paese, popolato sì di santi e di eroi, ma soprattutto di evasori fiscali?). Così potrà perpetuarsi il fenomeno del lavoratore che con poche centinaia di lire al giorno di retribuzione (più s'intende gli assegni familiari!) mantiene 10, 15, 20 e perfino 25 «figli o equiparati» e appena appena riusciremo, col sistema posto in vigore dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, delle «autorizzazioni» da rilasciare di volta in volta dalla sede dell'Istituto stesso del luogo di residenza del beneficiario non convivente col lavoratore a evitare che per la stessa persona più prestatori d'opera riscuotano indebitamente gli assegni. [...] Così si continuerà a favorire la costituzione di pseudo-cooperative o associazioni di lavoratori semi-autonomi, create al solo ed unico scopo di percepire – indebitamente – gli assegni familiari. Così soprattutto si continuerà a coltivare la mala pianta, così facile ad attecchire nel nostro fertile suolo, della frode allo Stato, piccola o grande che sia, del trucco diretto ad alleggerire le casse pubbliche, immiserendo ed immeschinando in una indiscriminata assistenza una prestazione che sarebbe nobilissima. [...] Non si educa un popolo a una sana democrazia consentendo, favorendo anzi in tutti i modi, una applicazione, ad essere benevoli, «elastica» delle disposizioni di legge³⁴².

L'immagine che emerge da questo brano è tuttavia parziale. Gli abusi non riguardano solo i lavoratori, ma riguardano in misura forse ancor più grave i datori di lavoro, come risulta da una

³⁴² Cfr. Masini (1962, p. 15).

copiosissima pubblicistica sul contenzioso giudiziario dell'INPS. Vediamo di spiegare come e perché. In base al meccanismo del conguaglio, confermato anche dalla legge 1038, i datori di lavoro erano tenuti a versare direttamente al lavoratore l'assegno familiare che gli spettava, salvo definire periodicamente la posizione della propria azienda con l'INPS, a seconda che gli assegni anticipati ammontassero a una somma maggiore o minore dei contributi complessivamente dovuti alla Cassa assegni familiari. Orbene, come risulta da un lunghissimo elenco di commenti giurisprudenziali a sentenze della Corte di Cassazione, comparsi su diverse riviste di settore, da «Giustizia penale», al «Massimario di giurisprudenza del lavoro», e alla «Rivista di diritto del lavoro», una nutrita schiera di datori di lavoro era stata e continuava a essere condannata per illecito penale, avendo compilato dichiarazioni false nei confronti dell'INPS al fine di ottenere il rimborso per prestazioni erogate in misura assai minore o addirittura mai erogate. Al di là della ragione specifica cui si deve una documentazione così copiosa – e che è connessa all'incertezza giurisprudenziale sulla natura del reato in questione: truffa aggravata, estorsione, peculato –, sta di fatto che da queste fonti emerge uno spaccato non particolarmente edificante che riguarda in primo luogo le aziende meridionali.

2.3. *Nascita e morte di un progetto: le riflessioni del CNEL dal 1961 al 1963*

Il paragrafo precedente illustra in maniera inequivocabile il doppio registro in base a cui si snoda il processo politico-decisionale che conduce all'approvazione della legge 1038: da un lato vi sono le altisonanti enunciazioni sull'apertura di un nuovo percorso, che punta dritto all'affermazione di principi di sicurezza sociale nel nostro sistema di protezione sociale, dall'altro vi è il tentativo di soddisfare le rivendicazioni sindacali a favore dei braccianti agricoli meridionali, facendo quadrare i conti a scapito – per la prima volta – della grande industria. Se a un esame più cinico potrebbe sembrare che sia solo quest'ultimo registro ad aver pesato sull'intera vicenda, allargando l'orizzonte alle dinamiche che caratterizzano quel preciso momento storico, possiamo cogliere come l'aspirazione universalista del provvedimento

to, così tenacemente rivendicata dal ministro Sullo, alfiere della riforma, si innesta su di un progetto politico tutt'altro che aleatorio. Come si ricordava in apertura del capitolo, è in carica in questa fase quel Governo «delle convergenze parallele» che – sotto la guida di Fanfani – sta creando le condizioni per l'ingresso del PSI nell'esecutivo e che in questa ottica sta premendo l'acceleratore per l'introduzione di tutta una serie di riforme in campo economico-sociale. È funzionale a questo obiettivo anche l'avvio di nuove modalità di coinvolgimento delle parti sociali – e in particolare dei sindacati –, che si traduce nell'esperienza dei cosiddetti tavoli triangolari. Echi di questa prassi si riverberano anche nella discussione parlamentare della legge 1038³⁴³: come abbiamo visto più sopra, il ministro Sullo, non solo non nasconde, ma sottolinea con enfasi il fatto che il provvedimento sia frutto di una concertazione tra le parti sociali. La prova migliore di quanto stiamo sostenendo la si può trovare, comunque, nei contenuti del dibattito che si apre esattamente in quei mesi all'interno del CNEL sulla riforma del sistema previdenziale italiano. Nel maggio 1961, il Governo aveva affidato al CNEL il compito di svolgere un'indagine complessiva sui problemi previdenziali e di indicare le linee di una possibile riforma. I toni e le elaborazioni concrete che scaturiscono da quel lavoro testimoniano come l'opzione universalista sia effettivamente presa in considerazione, anche se nel settore che qui ci interessa le conclusioni saranno di segno diverso.

Ai fini della nostra analisi, conviene soffermarsi su questo passaggio, che riassume emblematicamente la parabola del disegno riformista connesso allo spostamento a sinistra del baricentro politico. L'avvio dei lavori del CNEL nel 1961 riflette in pieno la ventata innovatrice che investe in quel momento la scena politica italiana: dalle discussioni dell'assemblea emerge la convinzione che sia possibile voltare pagina rispetto al caotico sviluppo della legislazione sociale nel precedente decennio, ma che per voltare davvero pagina occorra partire, una volta identificate le opzioni disponibili rispetto al quadro vigente, da una ponderata valutazione delle compatibilità economiche e dalla conseguen-

³⁴³ Si vedano in particolare le affermazioni del ministro Sullo riportate più sopra.

te identificazione di una scala di priorità. Un approccio – vale la pena notararlo – che si riaffaccerà di nuovo solo 35 anni dopo con la Commissione Onofri! Ebbene, scaturisce proprio da questa impostazione dichiaratamente razionalistica e programmatoria la scelta di lasciar cadere l'ipotesi inizialmente presa in considerazione di una possibile estensione degli assegni familiari in direzione «anglosassone». Nella voluminosa *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*, che doveva fornire all'assemblea del CNEL le basi per deliberare in ordine alle proposte di riordino³⁴⁴ da presentare al Governo e al Parlamento, viene detto a chiare lettere che «il quesito più importante [...] in vista di una eventuale riforma è evidentemente quello di stabilire se in questo campo le provvidenze debbano essere limitate ai lavoratori dipendenti ovvero estese anche ai lavoratori autonomi ed eventualmente a tutta la popolazione secondo i principi accolti da alcune legislazioni estere»³⁴⁵.

Le conclusioni approvate dall'assemblea il 3 ottobre 1963 scartano decisamente questa seconda ipotesi. Perché? Da cosa deriva questa decisa virata? Diversi sono i fattori che concorrono a produrre questo risultato. Innanzitutto occorre ricordare che dall'avvio dei lavori alla loro chiusura, il CNEL resta ancorato a un criterio di fondo che riguarda «I limiti economici della riforma» – come recita la stessa intestazione del paragrafo introduttivo delle *Osservazioni e proposte*. Deriva da questo approccio l'identificazione stringente di alcune priorità:

La riforma del sistema di previdenza sociale dovrà tener conto delle possibilità economiche del Paese [...] in particolare dovrà essere compatibile con la politica di sviluppo economico e, quindi, con la continuità e l'aumento del dividendo nazionale, nonché con la politica di integrazione europea. Pertanto, ogni ulteriore espansione della spe-

³⁴⁴ Nelle sedute del 6-7-8 settembre 1961 la Commissione per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione assumeva come ambito di indagine su cui predisporre una *Relazione preliminare* da sottoporre all'assemblea le forme di tutela relative «ai seguenti eventi: invalidità, vecchiaia e morte; malattie comuni e tubercolosi; infortuni sul lavoro e malattie professionali; disoccupazione e riduzione del lavoro; carico familiare».

³⁴⁵ CNEL (1963a, p. 109).

sa previdenziale dovrà trovare copertura [...] oltre che nei previsti incrementi del reddito nazionale, nei mezzi e nelle economie realizzabili nell'ambito dell'attuale sistema. I maggiori mezzi che si renderanno disponibili [...] devono essere distribuiti, in via prioritaria, al miglioramento della tutela della invalidità, vecchiaia, superstiti e al miglioramento della assistenza sanitaria³⁴⁶.

Se il brano appena riportato chiarisce la logica che sottende le scelte del CNEL, occorre capire perché gli assegni familiari siano relegati in una posizione secondaria rispetto alla tutela pensionistica e a quella sanitaria. La risposta va ricercata, a nostro avviso, nell'intreccio di due fattori: da un lato, nella concezione degli assegni familiari come integrazione del salario, in continuità con la loro origine storica, e dall'altro, nella percezione diffusa tra gli addetti ai lavori del livello comparativamente elevato della tutela già disponibile in questo ambito. Quest'ultimo elemento, che suggerisce la presenza nell'arena politico-decisionale di attori capaci di guardare oltre gli angusti limiti delle diatribe domestiche, potrà a prima vista sorprendere, ma non dobbiamo dimenticare che la firma del Trattato di Roma è ancora fresca e che il decollo della Comunità Europea suscita ancora grandi speranze e passioni, allargando gli orizzonti del dibattito politico oltre i confini nazionali. È appunto quanto fa anche la Commissione del CNEL incaricata di stendere la *Relazione preliminare*, come si evince da questo brano: «si può osservare che le norme previste per gli assegni familiari sembrano essere al presente soddisfacenti anche in confronto con quelle delle legislazioni estere che normalmente sono più restrittive e concludere che in questo campo si è già raggiunta una normativa idonea la quale in sede di riforma può richiedere soltanto alcuni perfezionamenti» (CNEL 1963a, p. 111). Quasi a voler rafforzare queste posizioni, esce nello stesso anno sulla rivista ufficiale dell'INPS un autorevole articolo di Luigi Pasi che, con dovizia di dati statistici, fa il punto sull'intervento dei sei Paesi della Comunità in tema di assegni familiari (Pasi 1963). Sebbene l'intento precipuo dell'autore sia quello di verificare se «siano o meno riscontrabili gli indizi di quella armonizzazione» di cui si

³⁴⁶ CNEL (1963b, p. 58).

Tabella 6.9. *Spesa per assegni familiari nei sei Paesi membri della CEE in percentuale della spesa sociale complessiva*

Paese	Anni	Assegni
Belgio	1958	21,8
	1959	20
Germania (R.F.)	1958	2,1
	1959	2,7
Francia	1958	36,5
	1959	35,4
Italia	1958	26,8
	1959	25,5
Lussemburgo	1958	19
	1959	18,9
Paesi Bassi	1958	15,5
	1959	15,1

Fonte: Pasi (1963, p. 42).

era fatta paladina la Commissione Europea, dallo studio emerge anche una ben precisa immagine dell'Italia: quella di un Paese che in questo campo non teme bocciature, essendo secondo solo alla Francia. L'autore sottolinea che 4/5 della spesa complessiva della Comunità in questo settore sono sostenuti appunto dalla Francia e dall'Italia; ci dice inoltre che in questi due Paesi la quota destinata agli assegni familiari sul totale della spesa sociale è nettamente superiore rispetto agli altri quattro stati membri, come risulta dalla tabella 6.9 tratta appunto dal suo articolo.

Inquadrandolo l'evoluzione della spesa dei sei Paesi della CEE nel precedente decennio (vedi tabella 6.10), Pasi sostiene inoltre che «l'Italia ha realizzato lo sforzo più notevole, provvedendo a più che raddoppiare l'ammontare delle sue erogazioni» (Pasi 1963, p. 40). All'aumento di spesa corrisponde, ci ricorda l'autore, anche un cospicuo aumento dei beneficiari e dei familiari assistiti, i quali sono passati dai 7.746.000 all'inizio degli anni Cinquanta agli oltre 11.403.000 del 1960. Sullo sfondo di questi dati si sfuoca, nell'articolo in questione, anche il meno lusinghiero risultato relativo al valore medio delle prestazioni erogate; esattamente come avviene anche per il CNEL, che affronta il problema della «congruità delle prestazioni rispetto alle esigenze da tutelare», ma finisce per eludere le implicazioni delle sue stesse risultanze, trincerandosi dietro le ambivalenze che continuano a sussiste-

re in merito alla natura degli assegni familiari. Da un lato infatti si documenta come la misura degli assegni sia in tutti i casi insufficiente per coprire le esigenze tanto per una persona adulta che per un minore a carico, dall'altro si dice che «il criterio attualmente seguito in materia di salari e di assegni familiari o supplementi alle famiglie non è così spinto verso il principio del salario familiare [...] nel senso che attualmente una parte del salario si intende erogata anche per le esigenze familiari» (CNEL 1963a, p. 113) e si lascia in sospeso l'intera questione attraverso un anodino «senza per questo volere ora esprimere un giudizio sull'opportunità dell'adozione di un pieno salario familiare» (CNEL 1963a, p. 111).

Tirando le fila del discorso fin qui sviluppato, il CNEL fa propria una valutazione sostanzialmente positiva del sistema vigente e al tempo stesso evita accuratamente di imbarcarsi in una spinosa discussione sulle effettive finalità di tale sistema; discussione che avrebbe messo a nudo anche abusi, distorsioni e connivenze fin qui tacitamente avallati un po' da tutte le componenti politiche ed economiche, come abbiamo visto nei precedenti paragrafi. Che gli assegni familiari avessero assunto in Italia una fisionomia del tutto atipica rispetto agli altri Paesi è oggetto di riflessione a livello scientifico, ma non a livello politico. Si vedano ad esempio le considerazioni estremamente critiche avanzate da Vincenzo Amendola in un articolo del 1963 – intitolato *Assegni familiari per i genitori?* – in cui ci ricorda che in tutto il mondo, oltre all'Italia, solo il Perù e il Cile prevedono una prestazione di questo tipo. Il medesimo autore affronta anche un'analisi della tutela offerta alla donna dal sistema degli assegni familiari e delle sue molteplici contraddizioni, sostenendo che la legislazione in vigore in realtà non opta né per la donna come lavoratrice né per la donna come madre; e conclude che occorrerebbe concentrare le risorse per garantire una più adeguata tutela dei minori:

In Italia gli assegni familiari rappresentano una frazione delle spese di sicurezza sociale che non può certo considerarsi trascurabile. Per contro, il grado di efficienza delle prestazioni è ancora modestissimo. Il fatto è una conseguenza diretta del riconoscimento nel sistema di un rilevante numero di beneficiari (figli ed equiparati, moglie, marito invalido, genitori ed equiparati, altri ascendenti); numero che non può non influire negativamente sulla misura unitaria delle prestazioni. Questa si-

tuazione, da un lato, e l'esigenza, dall'altro, di portare l'istituto degli assegni familiari – sull'esempio delle legislazioni della quasi generalità dei paesi – ad una efficiente tutela dei soli minori, inducono a ritenere opportuna, a mio avviso, una semplificazione del sistema che si concreti nella eliminazione di quei beneficiari la cui protezione non può giustificarsi che alla luce delle iniziali contingenti finalità salariali dell'istituto. [...] In conclusione, la eliminazione dell'assegno per la moglie, come di quelli per il marito invalido, i genitori e gli altri ascendenti, costituisce il prezzo che non si può fare a meno di pagare perché il sistema degli assegni familiari [...] assuma sempre più decisamente il valore di uno strumento idoneo a sanare le vere disparità salariali, in funzione essenzialmente di una efficace tutela familiare della nuova generazione³⁴⁷.

Ebbene, nei lavori del CNEL non c'è traccia di questo tipo di riflessioni. Quelle «iniziali contingenti finalità salariali» non sono mai seriamente messe in discussione. Dalle conclusioni emerge la conferma di un sistema sostanzialmente ibrido, che sostiene la moglie, ma non in misura tale da compensare il mancato guadagno connesso alla rinuncia di un suo ruolo attivo nel mercato del lavoro, e che parimenti non sfolta la giungla degli altri potenziali beneficiari. Al punto 25 del documento conclusivo leggiamo infatti: «le categorie dei beneficiari di prestazioni per carichi familiari debbono restare di massima quelle previste dalla vigente legislazione in materia. Le prestazioni debbono essere erogate in misura fissa, cioè non dipendente dai salari» (CNEL 1963b, p. 63). Verrebbe la tentazione di parlare di un sistema degli assegni familiari «all'italiana» rispetto a cui quello che si prospetta è solo un aggiustamento al margine. Le indicazioni concrete fornite dal CNEL riguardano infatti solo la sostituzione delle maggiorazioni fino a quel momento riconosciute ad alcune categorie di beneficiari di prestazioni previdenziali con assegni familiari in tutto e per tutto equiparati a quelli vigenti per i lavoratori dipendenti occupati. La legislazione già prevedeva l'attribuzione di una maggiorazione per familiari a carico nei confronti dei lavoratori ammalati di tubercolosi, dei percettori dell'indennità di disoccupazione e dei pensionati al di sotto di una certa soglia. Il CNEL con le sue

³⁴⁷ Amendola (1964, pp. 42-44).

Tabella 6.10. Spesa per assegni familiari nei Paesi della Comunità economica europea dal 1952 al 1960 (in milioni di dollari*)

Anni	Belgio		Francia		Germania		Italia		Paesi Bassi		Lussemburgo		CEE	
	v.a.	indici	v.a.	indici	v.a.	indici	v.a.	indici	v.a.	indici	v.a.	indici	v.a.	indici
1952	152,2	100	1.470	100	-	-	344,3	100	85,7	100	6,02	100	2.058,2	100
1953	158,2	103	1.550	105	-	-	452,4	131	88,1	102	6,06	100	2.254,8	109
1954	173,5	113	1.711	116	-	-	502,8	146	99,4	115	6,66	110	2.493,4	121
1955	171,6	112	1.884	128	106,1	100	538,1	156	116,3	135	6,88	114	2.823	142
1956	178,4	117	2.061	140	113,8	107	606,4	176	121,3	141	7,04	116	3.087,9	150
1957	206,6	135	1.892	128	119,7	112	629,7	182	134,7	157	7,28	120	2.990	145
1958	220,4	145	1.477	100	139,2	131	664,9	192	122,1	142	8,10	134	2.631,7	127
1959	225,7	148	1.346	91	188,8	177	770,8	223	125,5	146	8,50	141	2.665,3	129
1960	-	-	1.423	96	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Secondo il corso dei cambi riportati dall'«Annuario Statistico» dell'International Labour Organization.
Fonte: Pasi (1963, p. 39).

proposte di fatto si muove in direzione di un ulteriore rafforzamento delle tutele offerte ai lavoratori dipendenti, suggerendo in sostanza che tali tutele devono continuare a valere esattamente negli stessi termini anche nel caso di un'interruzione del lavoro temporanea (per una qualsiasi malattia, per un infortunio, per una riduzione di orario) o permanente (per vecchiaia o invalidità).

Come si coniugano questi suggerimenti di natura strettamente incrementale con le ambizioni di riordino da cui era partito tutto il lavoro del CNEL? Leggendo le dieci pagine in cui si sintetizzano i risultati di oltre due anni di lavoro, la sensazione che balza agli occhi è quella di uno scenario in cui le grandi aspirazioni sono proiettate su un fondale che appare sempre più distante, mentre il proscenio è tutto occupato dalle scelte che riguardano la transizione. In altri termini, il documento afferma solennemente quali sono gli obiettivi di lungo periodo, che dovrebbero animare l'attività riformatrice del legislatore, ma – invece di proporre una loro traduzione operativa che vada oltre le dichiarazioni di principio – preferisce dilungarsi sugli adempimenti relativi alla fase di passaggio; un'illustrazione che – nell'economia complessiva delle conclusioni – finisce addirittura per occupare la parte preponderante. Lo scarto tra il punto di partenza dei lavori del CNEL e quello di arrivo appare ben più comprensibile, se riflettiamo sull'evoluzione dello scenario politico in questa delicata fase della storia italiana, e in particolare sulle ripercussioni della tornata elettorale del 1963. L'arretramento della DC, che perde una fetta del suo elettorato più moderato, e le difficoltà del PSI, che viene contestato dal versante opposto, impongono una brusca frenata al disegno riformista e di innovazione innescato dall'apertura a sinistra promossa solo un paio di anni prima. L'assemblea del CNEL sembra avere metabolizzato i sintomi del cambiamento in atto; per usare la terminologia degli studi di *public policy*, le sue conclusioni documentano come la finestra di *policy* apertasi all'inizio degli anni Sessanta si sia già inesorabilmente richiusa.

L'assemblea non solo scarta l'ipotesi che gli assegni familiari possano «insieme alle pensioni di base e alla assistenza sanitaria, costituire la terza garanzia da attuare per tutti gli appartenenti alla collettività» (CNEL 1963b, p. 43). Ancora più emblematica è la posizione adottata nei confronti dell'estensione degli assegni familiari al lavoro autonomo. Traspare da tale posizione lo scivola-

mento verso una logica distributiva, decisamente antitetica rispetto all'impostazione iniziale dei lavori. Da un lato, l'assemblea esclude l'estensione degli assegni familiari ai lavoratori indipendenti «di fronte al notevole peso economico che deriverebbe dal[la loro] inclusione ed in coerenza con la concezione che gli assegni familiari costituiscono una integrazione del salario» (CNEL 1963b, p. 43); dall'altro, adotta un ordine del giorno che sostanzialmente sconfessa questa impostazione per quanto riguarda i lavoratori autonomi del settore agricolo, chiedendo una parificazione delle forme di tutela che li riguardano a quelle vigenti per i lavoratori degli altri settori³⁴⁸. Nell'illustrazione che accompagna le conclusioni dell'assemblea la questione è nitidamente riassunta in questi termini:

Una cospicua minoranza ha fermamente sostenuto la esigenza di estendere la tutela per i carichi familiari [...] a tutti i lavoratori autonomi, facendo presente come soprattutto nel campo dell'agricoltura non sia più accettabile, seppure limitatamente al lavoro autonomo, un minor livello di tutela delle esigenze fondamentali di natura previdenziale e come la richiesta parificazione, da conseguire in sede di riforma, costituisca il più valido strumento per meglio equilibrare i redditi dell'agricoltura e quelli degli altri settori. Queste ultime considerazioni relative alla particolare situazione dell'agricoltura sono state tradotte in un ordine del giorno³⁴⁹.

La parte finale del brano appena riportato tocca anche un altro punto di grande interesse, che – come un fiume carsico – riemerge costantemente nell'evoluzione di alcune componenti del sistema di protezione sociale italiano: mi riferisco all'impropria funzione di politica economica svolta da alcune prestazioni previdenziali. Come noto, a questo proposito la letteratura si è soprattutto soffermata sull'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria nel corso degli anni Ottanta; questa chiave di lettura pare invece estremamente pertinente anche per cogliere appieno le logiche di sviluppo che caratterizzano alcuni provvedimenti adottati negli anni Sessanta sia in tema di assegni familiari che di cassa integrazione. Come

³⁴⁸ La questione è affrontata nel secondo ordine del giorno allegato alle conclusioni (CNEL 1963b, p. 72).

³⁴⁹ Ivi, p. 43.

illustra il prossimo paragrafo e come emerge ancora più nitidamente dall'analisi della legislazione in materia di disoccupazione sviluppata nella prima parte di questo capitolo, le misure introdotte soprattutto a partire dalla crisi economica del 1963-64 puntano a tamponare le difficoltà in cui si dibattono i settori economici più arretrati, a partire dall'agricoltura, e a evitare che tali difficoltà si scarichino con un peso insopportabile sull'industria.

2.4. *Il trionfo dell'incrementalismo particolarista*

Abbiamo dedicato ampio spazio alla ricostruzione del lavoro svolto dal CNEL, perché – come si è cercato di argomentare e come si vedrà ancor meglio nelle prossime pagine – esso rappresenta uno snodo da cui prende le mosse tutta la successiva produzione normativa nel campo che qui ci interessa. Le *Osservazioni e proposte* del CNEL segnano la chiusura precoce di una stagione di grandi riforme, e offrono al contempo le coordinate entro cui si inscrivono tutti i passaggi successivi. I provvedimenti approvati dal 1963 all'inizio degli anni Settanta si muovono nel solco delle indicazioni fornite dal CNEL, consentendo la graduale estensione degli assegni familiari ai beneficiari di prestazioni previdenziali e ai lavoratori del settore agricolo, ed eludendo al contempo ogni esplicita riflessione sulla natura e le finalità di tali prestazioni. È proprio l'assenza di una riflessione di questo tipo che permette agli assegni familiari di mantenere sostanzialmente una funzione impropria di sussidio da elargire alle categorie di volta in volta in difficoltà. Del resto, le modalità con cui viene compiuta questa operazione testimoniano in maniera inequivocabile l'approccio di breve respiro che caratterizza l'azione di Governo in questa fase.

Come suggeriscono i contenuti delle leggi varate nel periodo, sinteticamente riportati nella tabella 6.11, ci troviamo di fronte a Governi che reagiscono alle emergenze e tentano di arginarne le conseguenze nell'immediato, per vedersi poi costretti a reiterare le stesse misure di fronte al perdurare delle stesse difficoltà. Si veda ad esempio il tortuoso iter attraverso cui si giunge all'attribuzione degli assegni familiari in luogo delle maggiorazioni nei confronti dei percettori dell'indennità di disoccupazione e degli operai dell'industria e del settore edile ammessi alla Cassa integrazione, per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Sullo sfondo

della recessione che colpisce improvvisamente l'economia italiana a partire dal 1963, si susseguono una serie di provvedimenti che affiancano la corresponsione degli assegni familiari all'estensione dei beneficiari e all'allungamento della durata delle prestazioni rivolte ai disoccupati, in una girandola di proroghe che rinnovano dal 1965 al 1966, poi dal 1966 al 1967 e infine dal 1967 al 1968 le spettanze delle singole categorie, che vengono sistematicamente tenute distinte, in un groviglio di richiami ad articoli e commi di decreti leggi e relative leggi di conversione. Siamo in presenza di un filone normativo che procede a singhiozzo e che all'ultimo minuto rinnova le tutele per carichi familiari verso uno stuolo di lavoratori che continuano a perdere il lavoro o a essere messi in cassa integrazione, a seguito della recessione del 1963-64 e della insufficiente ripresa degli anni successivi.

Si innesta su questo filone l'estensione degli assegni familiari ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri attuata attraverso la legge 14 luglio 1967, n. 585. Questa legge segna il punto di arrivo di spinte convergenti che arrivano tanto dal partito di maggioranza relativa che dal maggior partito di opposizione. Fin dal novembre 1961 era stato presentato alla Camera un disegno in questo senso il cui primo firmatario era Bonomi, indiscusso punto di riferimento della potente Coldiretti in seno alla DC. Il disegno viene puntualmente ripresentato all'avvio della successiva legislatura nel 1963, mentre sulla sponda opposta anche i deputati Avorio e Sereni presentano un progetto nel giugno 1963, riprendendo in larga misura una precedente versione decaduta alla chiusura della III legislatura³⁵⁰.

Su questa vicenda gioca un ruolo decisivo anche l'approvazione da parte dell'assemblea regionale siciliana della legge 4 giugno 1964, n. 11, che introduce in via provvisoria l'erogazione di assegni familiari ai coltivatori diretti e alle categorie assimilate della regione. A suffragio di tale interpretazione ci si limita a riportare le considerazioni tutt'altro che velate avanzate da Luigi Siniscalchi in un

³⁵⁰ I disegni in questione sono i seguenti: d.d.l. del 27 novembre 1961 n. 3450, presentato alla Camera da Bonomi, Truzzi, Vetroni e altri; d.d.l. del 15 novembre 1961, n. 3408, presentato alla Camera da Grifone e Avorio. Per la IV legislatura: d.d.l. del 20 maggio 1963, n. 30, presentato alla Camera da Bonomi, Truzzi, Vetroni, Bucciarelli-Ducci e altri; d.d.l. del 25 giugno 1963, n. 141, presentato alla Camera da Avorio e Sereni.

articolo del 1966 sulla rivista ufficiale dell'INPS: «Detto provvedimento – che ai sensi dell'art. 1 della legge ha avuto efficacia fino al 30 giugno 1965 – si presume destinato [...] ad essere prorogato ed a trovare applicazione fino a quando le istanze sociali della categoria – più volte manifestate – non siano state accolte su scala nazionale con legge dello Stato» (Siniscalchi 1966, p. 1041). L'autore prosegue ricordando che anche la Regione Sardegna è intervenuta con un provvedimento di taglio analogo, volto a garantire l'erogazione di assegni familiari in via temporanea³⁵¹, e conclude che appare fondata la previsione secondo cui anche le rimanenti regioni a statuto speciale già istituite «seguiranno la strada tracciata». In una parola, l'attività legislativa delle regioni a statuto speciale fornisce quel cuneo istituzionale che non solo è impossibile scalzare, ma da cui derivano effetti di ben più duratura portata.

L'operazione che viene condotta in porto nel 1967 acquisisce contorni ancora più precisi, se letta sullo sfondo del ritardo e dell'inadeguatezza delle misure introdotte dal Governo per arrestare quei «fenomeni di degradazione» – come li chiama Amato (1976) – che da oltre quindici anni avevano investito il mondo agricolo e lo stavano sempre più emarginando dal resto del Paese. Ai fallimenti del primo e del secondo piano verde, alla incapacità o mancata volontà del Governo di controbilanciare le scelte della CEE, che penalizzavano le produzioni mediterranee, con un reale e capillare impegno per l'ammmodernamento e il rilancio del settore fa da contraltare l'offerta di sussidi, di cui gli assegni familiari finiscono per rappresentare solo una componente secondaria, rapidamente surclassata dalla «crescita vertiginosa delle erogazioni pensionistiche».

Amato – in *Economia, politica e istituzioni in Italia* pubblicato nell'ormai lontano 1976 – propone una precisa chiave di lettura, che prende le mosse dalla scarsa accessibilità delle misure di sostegno previste dal secondo piano verde, ovvero dalla cosiddetta «svolta mansholtiana»; sebbene l'autore richiami il settore previ-

³⁵¹ Si tratta della legge 9 aprile 1965, n. 11, che prevede l'erogazione di assegni familiari a favore dei coltivatori diretti, mezzadri, coloni e compartecipanti familiari limitatamente al periodo compreso tra il 31 luglio 1965 e il 31 dicembre 1966.

Tabella 6.11. *Principali provvedimenti adottati in materia di assegni familiari dal 1963 al 1975*

Legge 23 giugno 1964, n. 433	I proroga dei massimali fino al 30 giugno 1965. Aumento del livello delle prestazioni (15 lire giornaliere per i figli; 11 per il coniuge; 17,50 per gli ascendenti). Corresponsione degli AF ai lavoratori messi in cassa integrazione entro il giugno 1965. Utilizzazione delle eccedenze attive della Cassa assegni familiari a titolo di anticipazioni alla Gestione casa per lavoratori e alla Cassa integrazione guadagni.
Decreto legge 23 dicembre 1964, n. 1354	Atribuzione di assegni familiari in luogo delle maggiorazioni per i disoccupati del settore edile fino al 30 giugno 1966.
Legge 5 marzo 1965, n. 154	Estensione degli assegni familiari ai lavoratori che abbiano a carico genitori di caduti e dispersi in guerra.
Decreto legge 15 marzo 1965, n. 124	Estensione degli assegni familiari in luogo delle maggiorazioni a tutte le categorie di percettori dell'indennità di disoccupazione, ivi incluso il settore agricolo.
Legge 5 luglio 1965, n. 833	II proroga dei massimali fino al 31 marzo 1966. Proroga anche del trattamento previsto dalla legge 433/1964 inclusi gli AF per gli operai delle aziende industriali messi in cassa integrazione dal 1° luglio 1965 al 30 giugno 1966. Estensione degli assegni familiari per chi beneficia dell'indennità di disoccupazione tra il 1° luglio 1965 e il 30 giugno 1966.
Legge 21 luglio 1965, n. 903	In direzione di una sostituzione degli assegni familiari alle maggiorazioni, la legge prevede per le pensioni di importo inferiore a 25.000 lire mensili una quota capitaria per i figli e per il coniuge di 2.500 lire mensili.
Decreto legge 29 marzo 1966, n. 129	Proroga fino al 30 giugno 1967 delle attribuzioni di assegni familiari ai disoccupati del settore edilizio.
Legge 26 maggio 1966, n. 310	III proroga dei massimali fino al 31 dicembre 1966.
Legge 16 febbraio 1967, n. 15	Corresponsione degli assegni familiari per i fruitori dell'indennità di disoccupazione negli anni 1967 e 1968.

Tabella 6.11. (segue)

Legge 14 luglio 1967, n. 585	Estensione degli assegni familiari a coltivatori diretti, mezzadri, coloni a decorrere dal 1° gennaio 1967, finanziata dallo Stato con 28 miliardi.
Legge 17 febbraio 1968, n. 56	IV proroga dei massimali fino al 31 luglio 1968 e conferma delle aliquote di contribuzione.
Legge 5 novembre 1968, n. 1115	Estensione del diritto agli assegni familiari ai disoccupati beneficiari di prestazioni.
Decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745	Riduzione delle aliquote contributive dal 17,50% e 15,60% alla misura unica del 15% e aumento dei massimali.
Legge 30 giugno 1971, n. 509	Aumento dell'importo degli assegni familiari in favore dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri a 40.000 lire annue per ciascun figlio e persone equiparate a carico, per l'anno 1971 e a lire 55.000 annue a decorrere dal 1972. Il concorso dello Stato è elevato a 36 miliardi per il 1971 e a 50 miliardi dal 1972.
D.p.r. 18 maggio 1973, n. 534	Riduzione dell'aliquota per l'industria al 12,50% (8,35% per aziende tessili).
Decreto legge 2 marzo 1974, n. 30	Riduzione dell'aliquota contributiva dovuta alla Cassa unica assegni familiari differenziata a seconda della categoria: 5,15% per datori di lavoro artigiani e commercianti; 3,50% per i titolari di imprese agricole iscritti negli elenchi per le assicurazioni di malattia di coltivatori diretti, mezzadri, coloni; 5% cooperative; 7,50% per tutti gli altri datori di lavoro.
Legge 16 aprile 1974, n. 114	Estensione degli assegni familiari ai pensionati. Abolizione definitiva dei massimali.
Legge 26 maggio 1975, n. 161	Aumento assegni familiari per industria, artigianato, commercio, agricoltura da 1.860 lire a 2.280 lire settimanali (sia per il coniuge che per il figlio) e da 8.060 lire a 9.880 lire mensili per banche, assicurazioni, giornalisti.

denziale nel suo complesso, il ragionamento pare perfettamente applicabile all'ambito più ristretto degli assegni familiari:

[Si è fatto] correre nelle campagne un treno veloce di benefici, su cui può saltare soltanto chi ha buone gambe. Questo determina uno scompensamento rispetto ai precedenti equilibri, restringendo i potenziali beneficiari della spartizione di pubbliche risorse destinate all'agricoltura. Se il salto di qualità ci fosse stato – nell'intervento in agricoltura e nella correlazione tra esso e le politiche extra-agricole – lo scompensamento non si sarebbe sentito. Ma il sistema il salto non lo fece, rimase così una squilibrante lacuna al proprio interno e si rese necessario un nuovo correttivo istituzionale, che a quel punto poté essere soltanto un nuovo congegno spartitorio, più tortuoso del precedente [...]. Gli stanziamenti espulsi dalle leggi per lo sviluppo dell'agricoltura riemersero pian piano, in modo sempre più intenso e sempre meno facilmente mascherabile nei bilanci previdenziali. [...] Nella perdurante incapacità di convogliare in modo adeguato le unità lavorative disponibili verso attività produttive di reddito per loro stesse e di ricchezza per il paese, il sistema istituzionale continua a operare alla vecchia maniera. Si aggiorna, si adegua agli indirizzi che gli vengono dal sovra-sistema europeo in cui è inserito, ma recupera la sua originaria natura; e continua a esercitare, separata dalle finalità produttive e per questo sempre più costosa e passiva nella sua gestione, l'antica e capillare funzione di consenso sussidiato³⁵².

Il brano ci consegna una critica senza appello, che – seppur con toni e risvolti diversi – si muove nella stessa direzione delle argomentazioni sviluppate in apertura del paragrafo sull'uso largamente compensativo degli assegni familiari nel periodo immediatamente precedente a quello che stiamo qui considerando. Richiamando le efficaci parole di uno studioso di quegli anni, che abbiamo già riportato più sopra, gli assegni familiari erano serviti ad «alleviare la miseria di popolazioni sulle quali la pioggia d'oro del miracolo italiano non è caduta affatto o solo in poche e rade gocce; e in taluni casi ad assicurare la pace sociale in zone particolarmente depresse» (Masini 1962, p. 15). In breve il contesto è mutato, gli anni del boom sono oramai alle spalle, ma per la realtà delle campagne

³⁵² Amato (1976, pp. 60-61).

e del Mezzogiorno le cose non sono migliorate e gli assegni familiari vengono ancora una volta piegati a esigenze largamente estranee a una politica della famiglia in senso proprio (Fargion 2010).

Decisamente più lento il percorso che conduce all'estensione degli assegni familiari verso l'ultima delle categorie prese in considerazione dal CNEL, e cioè quella dei beneficiari di prestazioni previdenziali permanenti: i pensionati. Un primo passo in questa direzione viene fatto con la legge 903/1965, che limitava però il proprio raggio di azione alle pensioni più basse e introduceva una quota capitaria non del tutto assimilabile al profilo degli assegni familiari. Il percorso si conclude con l'attribuzione degli assegni familiari a tutti i pensionati solo nove anni più tardi, e cioè nel 1974. Come spiegare questa minore prontezza rispetto alla tutela per carichi familiari accordata ai disoccupati, ai cassintegrati e ai lavoratori autonomi del settore agricolo? La risposta più plausibile sembra da ricercare nel fatto che – mentre nel 1965 le domande sindacali per un miglioramento complessivo della posizione dei pensionati sono ancora largamente inevase e rendono appetibile anche la conquista di un piccolo vantaggio quale quello offerto dalla legge 903 –, una volta ottenuti dei risultati di un certo peso sul fronte primario e cioè quello pensionistico, la questione degli assegni familiari è slittata comprensibilmente in secondo piano.

Quanto abbiamo detto in queste pagine rende conto delle dinamiche che hanno portato a estendere la copertura dal 26 al 31% della popolazione, secondo quanto sostengono Franco e Sartor in uno studio del 1990, che resta la fonte più esauriente per ricostruire l'evoluzione degli assegni familiari da un punto di vista statistico ed economico-finanziario. Ma come i due autori mettono chiaramente in risalto, l'estensione della platea dei beneficiari si coniuga con uno svilimento sempre più accentuato del valore delle prestazioni³⁵³, cosicché nel giro di un decennio ci troviamo

³⁵³ Franco (1993) riprendendo le originarie elaborazioni del 1990 sostiene in particolare: «Fra il 1960 e il 1968 l'importo unitario degli assegni viene mantenuto pressoché costante in termini reali, mediante alcune rivalutazioni discrezionali; nel 1961 si è infatti abolita l'indicizzazione degli importi introdotta nel 1955. Questa decisione si rivelerà cruciale per la dinamica successiva della spesa. Rispetto al prodotto interno pro-capite l'importo medio degli assegni si riduce dal 9,6% del 1960 al 6,1% del 1968» (p. 149); «Sebbene non vi sia alcuna enunciazione con-

di fronte a un vero e proprio smottamento di questo settore della protezione sociale. La tabella 6.12, che fornisce un quadro statistico esauriente delle principali voci di entrata e di uscita relative alla gestione degli assegni familiari tra il 1960 e il 1975, documenta come l'incidenza percentuale di queste prestazioni sul PIL crolla tra il 1960 e il 1970 dal 2,17 a poco più dell'1% per risalire solo leggermente nel successivo quinquennio.

Per completare la panoramica che abbiamo tracciato vi sono due ulteriori aspetti su cui merita soffermarsi. Il primo riguarda la regolamentazione dei contributi dovuti dai datori di lavoro e in particolare l'abolizione dei massimali che avevano garantito una posizione di vantaggio alla grande impresa. Secondo quanto previsto dalla legge 1038/1961 (vedi, *supra*, paragrafo 2.2), i massimali in vigore per il calcolo dei contributi – retaggio della precedente normativa e su cui si era giunti a un compromesso in sede di approvazione parlamentare – avrebbero dovuto rimanere in via temporanea solo fino al 30 giugno 1964. Le cose sono andate in realtà assai diversamente, tanto da portare acqua al mulino di chi sostiene che in Italia niente è più definitivo di ciò che dovrebbe essere transitorio. A una settimana dalla fatidica scadenza viene infatti varata la prima di una lunga serie di proroghe che avrebbero portato all'abolizione definitiva dei massimali solo dieci anni più tardi, quando la questione aveva ormai perso gran parte della sua rilevanza³⁵⁴.

L'altro tema su cui occorre richiamare l'attenzione è che, a partire dal 1964, le vicende della Cassa assegni familiari si intrec-

cernente un cambiamento di politica in materia di assegni familiari, è evidente che tra la fine degli anni sessanta e la fine del decennio successivo la priorità attribuita al sostegno dei carichi familiari si riduce fortemente. La mancanza di un meccanismo di indicizzazione, pur in presenza di elevati tassi di inflazione, consente di ridurre di oltre il 60% il potere d'acquisto degli assegni» (p. 156).

³⁵⁴ La legge 23 giugno 1964, n. 433, prevede infatti il mantenimento dei massimali retributivi, su cui andava prelevato il contributo del 17,5% destinato al finanziamento degli assegni familiari, fino al giugno 1965. Come abbiamo ampiamente illustrato nella ricostruzione del dibattito politico sulla legge 1038, il vero nodo riguardava il trattamento favorevole riservato alla grande industria, dove vigevano salari nettamente più elevati rispetto alla piccola e media impresa. La questione viene rinviata più e più volte fino ad arrivare al decreto legge 2 marzo 1974 che finalmente abolisce i massimali, ma a questo punto l'incidenza dei contributi sulle retribuzioni è ormai assolutamente insignificante.

ciano a quelle della Cassa integrazioni guadagni. Come suggerisce con lucidità Pasi in un articolo del 1966, «non c'è un disegno complessivo, ma una ricerca di soluzioni temporanee favorite da temporanee situazioni positive nelle risultanze della gestione degli assegni familiari» (p. 1461). Sempre dalla tabella 6.12 possiamo rilevare come, pur in presenza di alcune fluttuazioni, sia il risultato di esercizio che lo stato patrimoniale della Cassa mostrano una situazione progressivamente più florida, che offre l'opportunità per sempre più spregiudicati dirottamenti a favore della Cassa integrazioni guadagni. La parabola degli assegni familiari, che all'inizio del decennio aveva fatto balenare la prospettiva dell'avvio di un sistema di sicurezza sociale proprio a partire da un riordino e da un'estensione della tutela nei confronti della famiglia, ha ormai decisamente imboccato una traiettoria discendente. Non vi sono più appigli. Anche chi in passato aveva trovato argomenti per spiegare in qualche modo il profilo atipico degli assegni familiari nel nostro Paese, si domanda

se sia proprio necessario continuare ad erogare assegni a mogli, figli, genitori, nipoti, fratelli e sorelle. O non sarebbe più opportuno utilizzare il sistema in vista di por rimedio alle maggiori carenze della nostra struttura sociale? Esse sono tante, è vero, [...] ma qualcuna salta subito agli occhi, come la mancanza di specializzati, la maledizione italiana del manovalato generico, del bracciante senza altra risorsa che i suoi muscoli e la sua voglia di lavorare, quando ne ha. [...] sono 900 miliardi circa che la Cassa Unica assegni familiari ridistribuisce ogni mese nel Paese; e con un po' di intelligenza e fantasia – e soprattutto con un po' di coraggio nel recidere i rami secchi delle prestazioni inefficienti, lasciando strillare coloro che si atteggiassero a danneggiati – con 900 miliardi si potrebbero fare molte cose nell'interesse generale³⁵⁵.

... con buona pace di ogni «sovversiva» aspirazione a un adeguato sostegno al costo dei figli!

³⁵⁵ Masini (1970, pp. 595-596).

Tabella 6.12. Entrate, uscite, risultato di esercizio e situazione patrimoniale della Cassa assegni familiari dal 1960 al 1975 (prestazioni in miliardi di lire)

Anni	Entrate		Uscite		Risultato di esercizio	Situazione patrimoniale a fine anno	Rapporto tra prestazioni e contributi	Prestazioni in % del PIL
	Totale	Prestazioni	Spese di amministrazione	Altre				
1960	463,1	449,6	7,9	7,2	464,7	-92,6	1,00	2,17
1961	501,9	486,1	8,5	7,1	501,7	-92,5	0,99	2,12
1962	600,0	544,2	10,4	6,5	561,1	-53,5	0,93	2,10
1963	662,1	561,7	11,7	7,6	581,0	27,6	0,86	1,89
1964	689,1	567,6	15,9	9,2	592,7	124,0	0,84	1,74
1965	690,3	652,9	12,4	10,0	675,3	139,0	0,97	1,86
1966	684,7	711,7	16,2	35,4	763,3	60,5	1,06	1,87
1967	749,5	749,0	14,7	25,3	789,0	21,0	1,06	1,79
1968	848,9	836,9	15,6	18,2	870,7	-0,8	1,04	1,84
1969	793,2	754,6	18,4	30,3	803,3	-10,9	1,00	1,50
1970	840,1	801,7	21,1	40,6	863,4	-34,3	1,01	1,19
1971	1.236,1	981,0	15,1	242,2	1.248,3	-12,2	0,84	1,34
1972	1.214,3	817,2	25,1	274,5	1.116,8	97,5	0,74	1,02
1973	1.263,2	827,2	25,5	80,1	932,4	381,3	0,72	0,89
1974	1.846,9	1.699,9	30,6	56,4	1.787,0	441,3	1,03	1,39
1975	2.096,3	2.083,2	37,8	52,4	2.173,4	364,2	1,11	1,50

Fonte: Franco, Sartor (1990).

7.
VERSO UN WELFARE PIÙ EUROPEO?
CONCLUSIONE

1. *Le radici: una sintesi esplicativa*

Quali fattori hanno provocato la «doppia distorsione» del welfare all'italiana? Perché il nostro Paese ha edificato uno stato sociale fortemente squilibrato verso le pensioni, trascurando rischi e bisogni tipici delle fasi di vita anteriori al ritiro dal lavoro? E perché le regole d'accesso e le formule di prestazione del welfare hanno dato luogo a labirinti distributivi senza pari negli altri Paesi UE, esasperando la divisione fra insider e outsider? I capitoli precedenti hanno fornito dettagliate risposte a questi interrogativi, individuando le principali radici istituzionali (nell'accezione ampia proposta per questo aggettivo nell'*Introduzione*) della sindrome italiana. A questo punto non resta che concludere, proponendo, in primo luogo, una sintesi della spiegazione cui è giunta la nostra ricostruzione empirica e tratteggiando, a seguire, una breve panoramica di ciò che è successo «dopo», ossia del faticoso cammino che a partire dagli anni Novanta ha cercato di correggere gli squilibri.

Come già messo in luce dai dati presentati nell'*Introduzione*, la doppia distorsione prese apparentemente avvio negli anni Cinquanta, per accelerare progressivamente nei due decenni successivi. La ricostruzione storica conferma questa osservazione, seppure con alcuni *caveat*: in realtà alcuni semi istituzionali erano già stati piantati nella prima metà del secolo, ossia nella fase di decollo del nostro welfare state. Pensiamo ad esempio a due istituti

anomali sul piano comparato come l'indennità di buonuscita per gli statali (1923) e l'indennità di anzianità per i dipendenti privati (1942), all'invenzione della Cassa integrazione guadagni (1941), alla norma che consentì, a partire dal 1940, di compensare automaticamente fra loro le gestioni attive e quelle passive all'interno dell'INFPS. Il seme prebellico più gravido di conseguenze fu l'insieme di norme previdenziali del settore pubblico, codificate nel 1923. Queste introdussero non solo formule di computo molto generose, ma anche la regola per cui, in caso di destituzione, un dipendente statale con almeno 20 anni di anzianità poteva ottenere subito la pensione, indipendentemente dai limiti d'età. Usata largamente dal regime fascista per allontanare i funzionari sgraditi, nel dopoguerra questa norma fu la prima radice di quelle pensioni baby istituite nel 1956 che hanno portato enormi responsabilità distorsive sia in termini funzionali che distributivi.

Sullo sfondo di una *policy legacy* già in parte incline alla produzione di squilibri, il decennio d'esordio della Prima Repubblica (1948-58) trasformò l'inclinazione in un programma più o meno deliberato, incanalando il *policy making* nella direzione dell'iper-pensionismo e della segmentazione categoriale. La tabella 7.1 riassume gli snodi decisionali cardine, già dettagliatamente illustrati nei precedenti capitoli e individualmente spiegati in prospettiva storico-istituzionalista. In sintesi possiamo qui ribadire che le scelte effettuate in quel decennio furono pesantemente condizionate dalla natura del contesto socio-economico, della cultura politico-sociale e della competizione interpartitica.

Nei primi anni del dopoguerra l'Italia dovette affrontare due grandi emergenze sociali: la povertà degli anziani e la carenza di occupazione. La prima era direttamente connessa all'inadeguatezza del sistema pensionistico introdotto nel 1919: le prestazioni erano modestissime e la copertura limitata agli ex lavoratori dipendenti al di sotto di una certa soglia retributiva, dunque molti anziani erano privi di tutela. Anche se i provvedimenti del primo decennio non realizzarono l'ambiziosissimo piano previdenziale raccomandato dalla Commissione D'Aragona, i Governi centristi non poterono fare a meno di focalizzare la propria attenzione sull'emergenza anziani, e dunque sul potenziamento del sistema pensionistico. A molti lavoratori fu peraltro concesso di ritirarsi al compimento di 40/45 anni d'età (pensioni di anzianità *ante*

litteram) nella speranza di liberare posti di lavoro. La seconda emergenza era infatti l'occupazione: i disoccupati erano più di 4 milioni, a cui si aggiungevano schiere di sotto-occupati, irregolari, stagionali. Nel Mezzogiorno il mercato del lavoro in agricoltura aveva ancora tratti semifeudali (latifondo, caporalato, mafia). In queste condizioni la priorità non poteva certo essere il rafforzamento degli ammortizzatori sociali, quanto piuttosto uno sforzo massiccio per creare occupazione e per allargare il perimetro del lavoro regolare. Fu sulle modalità e l'intensità di questi sforzi che si concentrò il confronto fra gli attori. Non essendo pensabile affrontare il problema dei senza lavoro con sussidi dedicati, si crearono però incentivi per far giungere a questa amplissima categoria qualche briciola di risorse, allargando le maglie delle prestazioni familiari e di invalidità.

Negli altri Paesi continentali la ricostruzione postbellica del welfare state ebbe luogo in contesti socio-economici che avevano già completato almeno metà della transizione verso l'industrialismo: in media UE l'occupazione nell'industria era già intorno al 40%, mentre in Italia era ancora attestata al 25% circa. Nella «giuntura critica» degli anni Quaranta e Cinquanta il *timing* evolutivo della struttura economica italiana generò così problemi di sviluppo e opzioni di *policy* diversi da quelli di altri Paesi, conferendo priorità assoluta alle politiche di promozione dell'impiego (industriale) piuttosto che di sostegno «moderno» alla disoccupazione.

Tabella 7.1. *Principali snodi decisionali, 1945-77*

Anni	Pensioni	Disoccupazione	Assegni familiari
Quaranta		1947: Testo Unico sulle integrazioni salariali (CIG) 1949: Rifoma del collocamento	
Cinquanta	1952: minimi di pensione 1956: pensioni baby 1957: coltivatori diretti, mezzadri e coloni 1958: incremento prestazioni 1959: artigiani	1956: estensione dell'assicurazione all'agricoltura	1952: introduzione aggiunte di famiglia ai dipendenti pubblici 1955: Testo Unico sugli assegni familiari nel settore privato
Sessanta	1962-63: incremento prestazioni 1965: avviamento della riforma 1966: commercianti 1968: riforma (formula retributiva) 1969: «grande riforma»	1963: potenziamento della CIG 1968: trattamenti speciali di disoccupazione; potenziamento della CIG	1967: estensione a coltivatori diretti, mezzadri e coloni 1968: estensione ai disoccupati 1974: estensione ai pensionati
Settanta	1975: completamento della riforma	1970, 1971, 1972, 1975, 1977: potenziamento della CIG 1970, 1975: miglioramento trattamenti speciali	

In linea con la *policy legacy* prebellica, la cultura di politica sociale degli anni Cinquanta era imbevuta di familismo, maschilismo e «pensionismo». La dottrina sociale della Chiesa (veicolata dalle energiche prese di posizione pubbliche di Pio XII) enfatizzava il ruolo della famiglia e la necessità di una sua vigorosa salvaguardia a fronte delle minacce della modernizzazione. Il «salario familiare» (integrato, cioè, da assegni e aggiunte che tenessero in considerazione l'ampiezza della famiglia allargata) era visto come una di queste salvaguardie. L'altra era l'incentivazione dell'impegno meramente domestico delle donne, in particolare delle madri. Dal punto di vista simbolico, la norma del 1956 che introdusse le pensioni baby fu giustificata proprio in questi termini. I tratti fortemente tradizionalisti (e maschilisti) della cultura politica erano condivisi non solo dalla Democrazia cristiana, ma anche da larghi settori della sinistra socialista e comunista e dei sindacati. L'opzione universalista (assegni familiari a tutti, come sostegno ai minori) non si affacciò mai seriamente nel dibattito italiano, a

differenza di altri Paesi bismarckiani che non solo la considerano, ma in alcuni casi (Francia, Germania, Olanda) la realizzano proprio fra gli anni Cinquanta e Sessanta. La salienza del tema famiglia come oggetto di politica sociale andò in Italia gradualmente attenuandosi in quello stesso periodo, parallelamente all'irrompere sull'agenda del tema pensioni, caro soprattutto a PSI, PCI e CGIL. Passivamente familista e maschilista, la sinistra italiana era attivamente e fortemente «lavorista» e «pensionista». Le pensioni erano considerate come salario differito dei lavoratori, elemento inscindibile delle relazioni di produzione, oggetto di rivendicazione irrinunciabile e primario del conflitto fra capitale e lavoro, conquiste da strappare al nemico di classe e da rendere permanenti e intoccabili tramite la legge. In buona misura è l'alta salienza simbolica (oltre che materiale) delle pensioni a spiegare perché esse divennero negli anni Cinquanta uno dei principali terreni di confronto della competizione interpartitica.

Se le particolari sfide del contesto socio-economico e i tratti della cultura politica sono emersi dalla nostra analisi come i fattori più rilevanti per dar conto dell'agenda funzionale dei *policy makers* italiani e dunque delle scelte che posero le basi della successiva distorsione a favore del rischio vecchiaia, l'origine degli squilibri distributivi è soprattutto riconducibile alle dinamiche della competizione fra partiti. Dopo le elezioni spartiacque del 1948, il sistema partitico italiano imboccò la via del «pluralismo polarizzato», la sindrome che Sartori (1982) ha caratterizzato con i seguenti elementi: elevata frammentazione (tanti partiti), presenza di partiti anti-sistema (PCI e MSI) e di opposizioni bilaterali (a destra e a sinistra), occupazione stabile del centro da parte della Democrazia cristiana, elevata polarizzazione ideologica (e dunque una *forma mentis* anti-pragmatica a livello di massa e soprattutto a livello di élite), natura prevalentemente centrifuga della competizione. Questa sindrome si consolidò già negli anni del centrismo e trovò nelle pensioni uno dei suoi bersagli privilegiati: non solo per le ragioni di cornice più sopra sottolineate, ma anche per ragioni squisitamente politico-istituzionali. Le pensioni sono prestazioni (diritti-spettanze) che possono essere distribuite selettivamente, generando benefici concentrati (a questa o a quella categoria di elettori, al limite a singoli elettori tramite scambi clientelari) con costi diffusi (nel calderone previ-

denziale oppure fiscale in senso lato) (Ferrera 1998). L'uso politico delle pensioni a fini di consenso fu una tentazione irresistibile per le élite partitiche di quel periodo e in particolare quelle democristiane e comuniste. Data la meccanica della competizione, l'espansione del sistema pensionistico imboccò un sentiero di forte segmentazione categoriale e di altrettanto forte irresponsabilità fiscale. Lo specifico meccanismo che alimentò entrambe fu quella che Sartori ha definito la «politica di scavalcamento»: l'inclinazione a promettere benefici generosi e a basso costo in una sequenza di impegni al rialzo volti a superare l'avversario e a vincere il sostegno di questa o quella categoria di elettori. La molla principale del meccanismo fu la cosiddetta *conventio ad excludendum*: il fatto che né il MSI né (soprattutto) il PCI potessero accedere al Governo rendeva le opposizioni «irresponsabili» nelle loro promesse, in quanto sicure di non dover mai trovarsi a gestirne le conseguenze. Per non perdere consensi anche la DC doveva contro-promettere, soprattutto ai vari segmenti del ceto medio, che divenne il principale campo di battaglia per la conquista del consenso. Le vicende delle pensioni baby agli statali e dell'estensione dell'assicurazione ai coltivatori diretti e agli artigiani, ricostruite nel capitolo 3, esemplificano in modo emblematico il funzionamento di questo meccanismo. Il quale, combinato con il basso livello di statualità del nostro apparato amministrativo, diede luogo a degenerazioni particolaristico-clientelari non solo di tipo categoriale, ma anche individuale, sotto forma di scambi diretti fra voti e prestazioni tra singoli elettori e singoli notabili di partiti e sindacati (scambi che si diffusero anche nel settore delle indennità di disoccupazione agricola e degli assegni familiari: cfr., *supra*, capitolo 4).

Le radici del welfare all'italiana risalgono dunque agli anni Cinquanta e vanno ricondotte a predisposizioni insite nel contesto socio-economico e culturale italiano e soprattutto alla meccanica della competizione politica indotta dal pluralismo polarizzato. Se osserviamo gli andamenti di spesa, gli anni Sessanta appaiono come un decennio di consolidamento della sindrome distorsiva, e ciò fu in buona parte proprio ciò che accadde. Come si è visto nei capitoli 5 e 6 (cfr. anche la tabella 7.1), i provvedimenti varati in campo pensionistico (in particolare la riforma del 1969) misero un «turbo» all'espansione della spesa e alle dina-

niche di segmentazione distributiva ad essa interne. Nel settore della disoccupazione e delle prestazioni familiari, al contrario, il decennio produsse poco e ciò che fu prodotto (come le riforme della cassa integrazione e l'introduzione dei trattamenti speciali di disoccupazione) rinforzò anomalie e distorsioni già presenti.

Se gli anni Sessanta si conclusero con una definitiva conferma del sentiero imboccato nel decennio precedente, essi esordirono tuttavia in modo affatto diverso, con un ambizioso tentativo di *path switch* (di «salto di sentiero» per usare una metafora di marca storico-istituzionalista). Come si è detto nell'*Introduzione*, i primi anni Sessanta vanno visti come una terza giuntura critica nel percorso evolutivo del welfare italiano, un momento in cui si aprirono nuovi scenari e alternative di scelta, in cui un'inedita coalizione di attori avrebbe potuto scolpire un profilo quasi scandinavo (almeno sulla carta) al nostro stato sociale. L'occasione fu clamorosamente mancata: di nuovo, essenzialmente a causa del pluralismo polarizzato. Resta tuttavia interessante riassumere brevemente non solo le ragioni del fallimento ma quelle genetiche: perché si formò in Italia questa terza giuntura critica?

A cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta il miracolo economico era entrato a regime, con tassi di crescita stabilmente attestati fra il 6% e il 7%, e aveva consentito di raggiungere un discreto livello di opulenza. Il «dividendo fiscale» della crescita metteva a disposizione nuove risorse per soddisfare le aspirazioni dei lavoratori. A seguito della rapida espansione dell'industria manifatturiera, il mercato del lavoro si era fatto più omogeneo, creando condizioni per una maggiore standardizzazione delle assicurazioni sociali basata sul principio della solidarietà fra categorie e tipi di rischio. Nel dibattito politico-culturale era aumentata l'attenzione verso i problemi e le politiche sociali, stimolata anche dalla crescente familiarità con i modelli stranieri. Gli scienziati sociali cominciavano a denunciare le distorsioni del modello di sviluppo italiano, a sollecitare un serio programma di riforme, a realizzare moderne politiche di «sicurezza sociale». I primi Governi di centro-sinistra poggiavano su queste premesse riformiste e nacquero con l'impegno di operare una profonda modernizzazione del Paese. L'obiettivo della sicurezza sociale (assicurazioni onni-inclusive, potenziamento dei servizi pubblici ad accesso universale) si prestava come ideale terreno d'incontro programmatico

fra due forze politiche d'ispirazione popolare e democratica (DC e PSI), nell'intento di conseguire lo storico obiettivo di integrare le masse popolari all'interno del sistema, sottraendole alle sirene anti-sistema. Quest'*humus* favorì la maturazione di un ambizioso progetto istituzionale che fu elaborato dal CNEL nel 1963. Senza tornare sui dettagli programmatici già illustrati nei capitoli 5 e 6, basti qui ricordare che il progetto CNEL conteneva quasi tutti gli ingredienti per correggere le due distorsioni in via di consolidamento: l'istituzione di un'assicurazione pensionistica universale (con livelli di generosità «europei» e una pensione di base uguale per tutti), di un sistema omogeneo di ammortizzatori sociali (esteso a tutti i lavoratori, anche quelli in cerca di prima occupazione, con indennità legate al salario medio dell'industria), di un servizio sanitario nazionale. L'opzione universalista fu considerata anche nel campo degli assegni familiari, che avrebbero potuto diventare una prestazione orientata a proteggere «le nuove generazioni», e dunque erogata a tutti i minori indipendentemente dalla posizione occupazionale del capofamiglia, come in Francia, Germania e Olanda. Ma questa idea fu scartata nel progetto finale, che preferì confermare la funzione tradizionale degli assegni come componente del «salario familiare». Fu in altre parole mantenuto l'approccio familistico e maschilistico tradizionale, a conferma del pervasivo radicamento culturale di tale approccio e dunque della persistente presa ideologica del cattolicesimo sulla società italiana e in particolare sui temi della famiglia. Le raccomandazioni del CNEL furono accolte con grande apprezzamento dal Governo Moro, che avviò il lavoro tecnico per realizzare il progetto. Per una breve stagione, lo scenario di un'ampia convergenza centripeta fra le forze politiche e sindacali per realizzare un welfare state «all'europea» (pensioni, sanità e ammortizzatori sociali) sembrò davvero a portata di mano.

L'opportunità non fu però colta (eccettuata, in parte, la sanità: cfr. Ferrera 1993). A dispetto delle propensioni alla convergenza e all'universalismo di buona parte dell'élite socialista e democristiana, le dinamiche della competizione interpartitica erano e rimasero orientate in senso centrifugo. Il centro-sinistra ebbe semmai l'impatto di accentuare le dinamiche del pluralismo polarizzato. Dopo le elezioni del 1963 (tutte impennate, appunto, sulla validità della nuova formula e dei suoi programmi), DC e PSI si tro-

varono a convergere in perdita a seguito dell'avanzata di MSI e PLI a destra e PCI a sinistra. Il PSI pagò la sua entrata al Governo con la scissione a sinistra del PSIUP, nel 1964. Quest'ultimo condizionò da sinistra il PCI che accentuò così la propria intransigenza anti-sistema. Nel 1966 la scissione del partito marxista-leninista diede a sua volta il via alla frantumazione estremistica a sinistra del PCI e del PSIUP. Le elezioni del 1968 rovesciarono infine una vera e propria doccia fredda sull'*entente* cattolico-socialista: il PSU (nato dall'unificazione fra PSI e PSDI) perse quasi il 6% dei suffragi rispetto al 1963. Come già negli anni Cinquanta, la previdenza fu terreno privilegiato di competizione fra il 1963 e il 1968. Le sinistre anti-sistema e la CGIL giocarono una partita tutta volta a difendere e potenziare i diritti-spettanze della loro *core constituency*, gli operai delle grandi imprese. Invece di un'assicurazione inclusiva contro la disoccupazione si scelse di puntare sulla cassa integrazione. Invece di un nuovo sistema pensionistico a base universale si scelse di proseguire sul sentiero della frammentazione corporativa. La politica dello scavalciamento produsse una vera e propria *escalation* di provvedimenti espansivi, che culminarono nel grande accordo spartitorio del 1969, dal quale uscì il sistema pensionistico più generoso, sperequato e fiscalmente irresponsabile dell'area OCSE. L'edificio del welfare all'italiana fu così completo della sua pietra angolare e per due decenni poté produrre, quasi per inerzia istituzionale, distorsioni funzionali e distributive sempre più acute.

2. Il welfare all'italiana e la transizione post-fordista

Primariamente interessata a rintracciare le radici genetiche del nostro modello di welfare nelle prime fasi del suo sviluppo, la nostra analisi empirica si è fermata agli anni Settanta. Le vicende dell'ultimo trentennio sono storia più nota e in larga misura già ricostruita da un'abbondante letteratura (cfr. Ascoli, a cura di, 2011; Ferrera, a cura di, 2012; Jessoula 2009; Madama 2010; Maino 2001 e riferimenti ivi citati). Ci sembra nondimeno opportuno concludere questo volume con una breve panoramica (con cenni comparati) sulle sfide emerse a partire dagli anni Ottanta e sul faticoso percorso di ricalibratura che ne è seguito.

Nel corso degli ultimi tre decenni, l'intensità e il tipo dei bisogni sociali sono profondamente mutati in tutti i Paesi europei. La causa più dirompente di mutamento è stata senza dubbio l'invecchiamento demografico, che ha investito il nostro Paese con una particolare intensità. Sulla scia di minori tassi di fertilità e un graduale aumento della speranza di vita, la quota di persone anziane è cresciuta costantemente: nel 1965 gli ultrasessantacinquenni rappresentavano il 9,9% della popolazione italiana; nel 2010 essi sono giunti a rappresentare il 20,2% (media UE: 17,4%), con una quota consistente di ultraottantenni (5,8%). L'invecchiamento demografico ha generato non solo una maggiore domanda di prestazioni (a cominciare dalle pensioni) e servizi tradizionali, ma anche nuovi tipi di domande, sia da parte degli anziani (pensiamo alla non-autosufficienza) sia da parte di quei familiari (prevalentemente donne) che svolgono mansioni di cura.

Una seconda causa di cambiamento è stata la profonda trasformazione dei modi di produzione e la transizione verso un nuovo ordine postindustriale. L'innovazione tecnologica, la terziarizzazione, l'integrazione economica e la globalizzazione hanno provocato vistosi rivolgimenti nei mercati del lavoro del nostro continente: l'occupazione fordista (vale a dire i posti di lavoro stabili e sicuri, con contratti di lavoro a tempo indeterminato) ha registrato una costante contrazione, non pienamente compensata dall'aumento di impieghi atipici. Come è tristemente noto, anche il nostro Paese ha registrato un forte aumento della disoccupazione e soprattutto dell'inattività da «scoraggiamento», che hanno assunto un preoccupante carattere strutturale, soprattutto nel Mezzogiorno, fra alcune categorie come giovani, donne, ultracinquantenni. L'espansione di un settore occupazionale caratterizzato da bassi salari, scarsa qualità, frequenti discontinuità ha determinato la formazione di vere e proprie schiere di *working poor* (persone intrappolate nella povertà pur avendo un reddito da lavoro), economicamente vulnerabili ed esposti al rischio di esclusione sociale. Quest'ultima sindrome ha riguardato soprattutto i Paesi anglosassoni ma è ormai ben visibile anche in Italia. Tutte queste dinamiche hanno colpito con particolare intensità le famiglie numerose, con un allarmante risultato: la crescita della povertà fra i minori. In Italia il suo livello (24,7%) è oggi superiore alla media nazionale (18,2%) e a quella degli ultrasessantacin-

quenni (16,6%: dati 2010). In altre parole oggi la povertà economica ha iniziato a colpire soprattutto i bambini, assumendo una marcata dimensione generazionale (Schizzerotto, Trivellato, Sartor, a cura di, 2011).

Le trasformazioni del mercato del lavoro e della distribuzione dei redditi hanno fatto emergere con sempre maggior forza domande nuove, connesse da un lato alla necessità di definire corredi adeguati di tutela alle nuove forme di occupazione flessibile e, dall'altro lato, all'esigenza di sostenere l'inserimento e accrescere l'occupabilità dei lavoratori, soprattutto quelli più deboli. Secondo la prospettiva della *flexsecurity* e, più in generale, del *social investment state* (Ferrera 2010), in vari Paesi (ma non ancora in Italia) le politiche sociali hanno cominciato ad assumere un carattere promozionale piuttosto che risarcitorio, e il loro raggio d'azione è andato espandendosi a tutta la fase (che comincia nella prima infanzia) in cui si formano competenze relazionali e capitale umano.

Un terzo fattore di cambiamento ha riguardato infine la famiglia e le relazioni di genere. Mentre nelle società industriali del dopoguerra le famiglie tradizionali con un unico percettore di reddito maschio e una moglie casalinga costituivano la maggioranza, la nuova epoca postindustriale è caratterizzata da una maggiore pluralità di forme di nuclei familiari: con due percettori di reddito, monogenitoriali, unioni di fatto e così via (Saraceno, a cura di, 2008). La dimensione media dei nuclei è diminuita, a causa sia della minore fertilità sia del maggior numero di famiglie unipersonali sia infine per il drastico calo dei nuclei multigenerazionali. Parallelamente all'incremento di divorzi e separazioni, questi cambiamenti indicano una generale «precarizzazione» delle relazioni sociali nelle società europee, con conseguenze importanti sul piano della vulnerabilità economica e dell'inclusione. In Italia tali dinamiche sono state rallentate e contenute dalla sindrome del familismo, ma al prezzo di sottoporre la famiglia a uno stress economico e sociale crescente e sempre più difficile da sostenere. Un'altra tendenza in atto dagli anni Ottanta è l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, in buona parte connesso alla espansione dei servizi. Se questa tendenza ha favorito l'espansione dei nuclei a doppio reddito, economicamente più sicuri, essa ha anche creato nuove tensioni e speso

un sovraccarico di funzioni all'interno delle famiglie, con pesanti ripercussioni sulle donne e in particolare sulle madri lavoratrici (Del Boca, Rosina 2009). Nei vari sistemi di protezione sociale è così emersa una nuova domanda di sostegno collettivo alla famiglia, di strumenti capaci di attutire gli squilibri fra attività lavorativa e vita privata, di schemi e programmi che siano insieme *child-friendly* e *mother-friendly* (Esping Andersen, a cura di, 2001). In assenza di simili politiche non solo le donne che lavorano sono sottoposte a pesanti penalizzazioni in termini di tempo, fatica, carriera, retribuzioni e così via, ma spesso sono «costrette» a non entrare neppure nel mercato del lavoro: la sindrome del nostro Paese, ove i tassi di occupazione femminile sono aumentati assai più lentamente che negli altri Paesi a dispetto delle preferenze rivelate dalle donne italiane (Ferrera 2008).

Sotto la pressione di tutte queste trasformazioni, a partire dagli anni Novanta i welfare state europei hanno avviato un faticoso percorso di riadattamento istituzionale, sforzandosi di ricalibrare i pesi della protezione sociale fra vecchi e nuovi rischi e di rafforzare il sostegno nei confronti dei gruppi sociali più colpiti dalla transizione post-fordista (Taylor-Gooby, a cura di, 2004). Le sfide di riadattamento istituzionale o *ricalibratura* hanno assunto profili diversi nei diversi Paesi, in relazione a molti fattori: dalla specifica pressione esercitata dalle trasformazioni appena elencate alla severità dei vincoli di bilancio, dalle condizioni dell'economia (nel quadro complessivo di crescente apertura internazionale) alle caratteristiche del contesto politico e istituzionale, ivi inclusa la struttura interna dello stato sociale (Hemerijck 2012). Nei Paesi a impronta prevalentemente bismarckiana dell'Europa continentale e meridionale quest'ultimo elemento ha giocato un ruolo particolarmente ostativo alla ricalibratura per effetto di spiazzamento dei programmi di spesa consolidati e della loro inerzia espansiva anche in condizioni di crescente austerità di bilancio (Palier 2010).

È quasi superfluo sottolineare come in questo nuovo contesto il welfare all'italiana sia risultato fortemente disattrezzato nel rispondere alla nuova costellazione di rischi e bisogni e marcatamente impacciato nell'imboccare il sentiero della ricalibratura. Come già accennato, il sistema ha potuto reggere essenzialmente grazie al familismo. Ma il ruolo vicario della famiglia come am-

mortizzatore degli squilibri funzionali e distributivi, come camera di compensazione fra redditi e opportunità di garantiti e non garantiti, di anziani e giovani, di uomini e donne ha incontrato limiti crescenti di efficienza sociale. 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. Ma lo hanno potuto fare solo «localmente»: le persone con bisogni hanno potuto contare sulla protezione dei loro familiari solo restando in loro prossimità. Ciò è vero per gli anziani fragili (la cui cura è stata in parte delegata alle cosiddette «badanti», sotto la sorveglianza di mogli, figlie, nuore e nipoti) e soprattutto per i giovani (Schizzerotto, Trivellato, Sartor, a cura di, 2011). Per questi ultimi la dipendenza dalla famiglia è diventata un ostacolo all'autonomia e alla mobilità e – nella misura in cui quest'ultima è oggi indispensabile per trovare occupazione – un ostacolo alla disponibilità al lavoro. Le famiglie si sono mobilitate per creare contatti (di nuovo, prevalentemente locali) ma non hanno potuto fare nulla per accrescere l'occupabilità dei giovani: per questo ci vogliono seria formazione e seri servizi per l'impiego (oltre che un po' di *workfare*).

Lo svolgimento di tutta una serie di funzioni improprie ha poi finito per spingere il familismo nostrano verso forme di adattamento perverso e quasi autolesionista. Sotto il fardello di pressioni scaricato su di loro dalla doppia distorsione del welfare all'italiana (e del mercato del lavoro) le famiglie hanno teso a reagire secondo le strategie di soddisfacimento «locale» che sono per loro naturali. Pensiamo ad esempio alla ricerca frenetica di ogni possibile aggancio al comparto dell'occupazione garantita per il tramite di almeno uno dei suoi componenti: un obiettivo più che comprensibile, ma che ha di fatto trasformato anche gli outsider (in particolare i giovani) in sostenitori dello *status quo* distributivo, così rendendo più difficile il cambiamento istituzionale. Oppure pensiamo allo sfruttamento di ogni possibile nicchia nel sommerso, che ha raggiunto in Italia un'incidenza pari a quasi il 20% del PIL. Di nuovo, oltre a non risolvere i problemi di reddito e sicurezza sociale, questa strategia di *exit* istituzionale ha avuto come effetto quello di scoraggiare possibili iniziative di *voice* intese a cambiare gli assetti regolativi esistenti. Uno dei più gravi effetti perversi dello «stiramento» familista italiano è sta-

to infine il drastico mutamento dei comportamenti riproduttivi: dilazionamento temporale della formazione di nuovi nuclei familiari, calo della natalità e così via (Saraceno, Naldini 2011). Un mutamento comportamentale che, contribuendo all'ulteriore invecchiamento della popolazione, ha retroagito significativamente sulle cause di partenza, finendo per rinforzarle. Nella misura in cui queste strategie sono state il riflesso di scelte involontarie dovute a una carenza strutturale di opportunità, esse possono davvero essere interpretate come evidente manifestazione di un aggiustamento perverso, di una sorta di «spirale di disadattamento» che ha bloccato la società italiana e che purtroppo non è ancora stata pienamente neutralizzata.

3. Una ricalibratura incompiuta

Sarebbe ingeneroso non riconoscere ai *policy makers* italiani di aver preso contezza a partire dagli anni Ottanta delle trasformazioni appena illustrate e della necessità di ricalibrare il modello di welfare. Già nel corso di quel decennio l'agenda politica iniziò a ri-orientarsi verso il contenimento delle dinamiche di spesa e l'introduzione di riforme «strutturali» capaci di frenare le pensioni, da un lato, e di cambiare gli ammortizzatori sociali dall'altro lato. Nel contempo, consapevoli delle tante manchevolezze in questo settore, molte regioni iniziarono a potenziare i programmi di sostegno alle famiglie, puntando non solo sui trasferimenti ma soprattutto sui servizi (Madama 2010). La vera svolta avvenne però solo negli anni Novanta. A partire dal 1992 iniziò infatti una nuova fase di sviluppo caratterizzata da importanti riforme un po' in tutti i comparti della spesa sociale: di taglio «sottrattivo» nel settore delle pensioni e di taglio «additivo» invece nel settore della disoccupazione, della famiglia e dell'assistenza. Gli snodi decisionali più salienti sono riportati nella tabella 7.2. Senza poter qui entrare nel merito di ciascun provvedimento, possiamo nondimeno osservare una generale tendenza «ricalibrativa». Con il I Governo dell'Ulivo, guidato da Prodi, la doppia distorsione fu ufficialmente riconosciuta come la radice del malfunzionamento dello stato sociale italiano e dunque come il principale bersaglio di ogni strategia riformista. Una delle più chiare for-

mulazioni di questa diagnosi si trova nella *Relazione finale* della Commissione Onofri, nominata nel 1997 per valutare le compatibilità macro-economiche della spesa sociale: i due obiettivi da conseguire per il riequilibrio del welfare dovevano essere

da un lato la riduzione delle risorse destinate ad assicurare, tramite la previdenza pubblica, alle classi di reddito medie un reddito simile sul lavoro e in pensione (il rischio economico della vecchiaia iper-tutelato) per impiegarle nella tutela del rischio economico reddito/occupazione, ora sottotutelato. Dall'altro, si dovrà attenuare la generosità di alcune prestazioni oggi previste per l'occupazione "standard" e accrescere (o introdurre ex novo) la protezione per le categorie sociali oggettivamente più deboli (Commissione per l'analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 1997, p. 11).

La Commissione Onofri presentò un ampio ventaglio di proposte per i settori delle pensioni, degli ammortizzatori sociali, della sanità, della famiglia, dei servizi sociali e del contrasto alla povertà. Tutti i settori analizzati dalla Commissione Onofri sono stati oggetto di cambiamenti: almeno sulla carta, il profilo del welfare all'italiana è diventato gradualmente un po' più europeo. Se il punto di riferimento valutativo è l'inizio degli anni Novanta, il bilancio non appare negativo e dunque sorge spontanea la domanda: quali fattori hanno consentito l'avvio di un significativo ciclo di riforme, volte a recidere almeno alcune delle «radici» problematiche di cui ci siamo occupati in questo volume?

Tabella. 7.2. *Principali snodi decisionali, 1990-2011*

Anni	Pensioni	Disoccupazione	Famiglia/assistenza
Novanta	1992: riforma Amato	1991: indennità di mobilità 1993-94: innalzamento indennità	1998: Reddito minimo d'inserimento (sperimentale), assegno al terzo figlio, assegno maternità assistenziale
	1993: riforma Ciampi		
	1995: riforma Dini		
	1997: riforma Prodi		
Duemila	2004: riforma Maroni-Tremonti	2000: innalzamento indennità	2000: riforma dell'assistenza
	2007: riforma Damiano	2005: innalzamento indennità	2007: piano nidi e Fondo non autosufficienza
	2009-10: riforma Sacconi	2007: innalzamento indennità	2008: carta acquisti
	2011: riforma Fornero	2009: CIG in deroga	
		2012: riforma Fornero	

Fonte: elaborazione dell'autore.

Non è ovviamente possibile fornire qui una risposta sistematica (già proposta in Ferrera, Gualmini 1999; Jessoula 2009; Ferrera, a cura di, 2012). Possiamo però almeno ricordare schematicamente le principali cause della svolta. Innanzitutto vanno tenute presenti le crescenti pressioni funzionali descritte nel paragrafo precedente, acuite dal vincolo esterno imposto dal Trattato di Maastricht e più in generale dalla globalizzazione dei mercati finanziari. In secondo luogo, le riforme sono state in parte prece-dute e sicuramente accompagnate da incisive trasformazioni della cultura politica, soprattutto sul terreno specifico della politica sociale. Dopo il crollo del muro di Berlino, sinistra e sindacati si sono liberati definitivamente del retaggio anti-sistema, diventando «riformisti». Anche in base agli stimoli e ai nuovi orientamenti dell'Unione europea si è poi diffuso in Italia un nuovo «discorso» favorevole alla ricalibratura, riflesso in alcune metafore che hanno avuto molto successo nel dibattito pubblico: «più ai figli, meno ai padri», «meno pensioni, più welfare», «dai risarcimenti alle opportunità» e altre ancora (Rossi 1997; Boeri, Perotti 2002; Paci 2007). Questo nuovo discorso ha svolto un'importante funzione non solo nel legittimare pubblicamente le riforme ma anche nel cementare l'asse Governo-sindacati. Un ruolo determinante per la svolta è però venuto dal repentino mutamento del quadro politico-istituzionale sia interno che esterno.

Il mutamento interno ha riguardato gli assetti, i soggetti e gli equilibri politici della Prima Repubblica e ha aperto la strada alla Seconda. Lo scandalo di Tangentopoli provocò nel 1992 un'improvvisa delegittimazione del regime di «partitocrazia distributiva» responsabile degli squilibri del nostro welfare e creò un terreno favorevole al coinvolgimento di «tecnici» in ruoli ministeriali e persino di Governi tecnici *tout court* (come il Governo Dini, che varò l'importante riforma pensionistica del 1995). Le elezioni del 1994 causarono la scomparsa di quasi tutti i vecchi partiti, la nascita di Forza Italia, nonché un ricambio massiccio del personale politico e in parte anche della dirigenza statale. La *conventio ad excludendum* venne superata e il sistema partitico abbandonò la meccanica tripolare per adottarne una bipolare: imperfetta e pasticciata, ma comunque capace di bloccare i meccanismi più perniciosi del pluralismo polarizzato, in particolare la radicalizzazione ideologica, la politica di scavalcamento, l'irresponsabilità fiscale. Le elezioni del 1996 portarono al Governo la prima coalizione di centro-sinistra estesa ai (post-)comunisti, che, come si è detto, mise esplicitamente in agenda il superamento della doppia distorsione. Con enfasi e risultati diversi, questo obiettivo è stato fatto proprio dai Governi di centro-destra e centro-sinistra che si sono alternati negli anni Duemila.

Il mutamento del quadro istituzionale esterno ha riguardato l'Unione europea. Come è noto, il Trattato di Maastricht impegnava i Paesi membri a risanare le proprie finanze pubbliche sulla base di precisi parametri quantitativi. Il processo europeo di convergenza e la fissazione di una data certa (1998) per l'avvio dell'Unione economica e monetaria agirono come robusto vincolo esterno per le scelte di *policy* dei Governi italiani negli anni Novanta, stimolando il cambiamento istituzionale. I Governi Amato, Ciampi, Dini e Prodi vararono così riforme incisive, anche se politicamente impopolari. Il rischio di «restare fuori dall'Europa» creò un clima d'urgenza e alterò in modo significativo le convenienze di tutti gli attori politici e sociali. Gli stessi sindacati capirono ad esempio che senza una credibile riforma delle pensioni l'Italia non sarebbe stata ammessa nell'UEM e che questa esclusione avrebbe comportato per lavoratori e pensionati esiti «sottrattivi» molto peggiori sul piano del potere d'acquisto. Una figura simile alla 7.1 (aggiornata alla riforma del 1997) fu

esibita ripetutamente dal ministro del Tesoro Ciampi in vari incontri europei avvenuti fra il 1996 e il 1997 per convincere i suoi partner a fidarsi del risanamento italiano e in particolare delle riforme pensionistiche già varate. Come abbiamo scritto altrove (Ferrera, Gualmini 1999), non solo il welfare, ma l'intero sistema-paese fu davvero «salvato dall'Europa» negli anni Novanta: l'ingresso nell'euro ha senza dubbio rappresentato una svolta storica per il nostro modello economico e sociale.

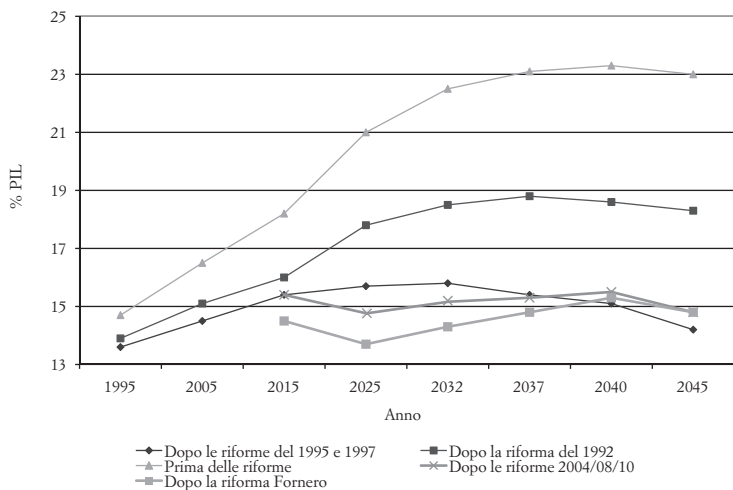
L'argomento del «salvataggio» e della svolta dovrebbe trovare riscontri non solo sul piano legislativo (le riforme varate, *supra*, tabella 7.2) ma anche su quello quantitativo. Sotto questo secondo profilo l'impatto effettivo del ciclo di riforme iniziato nel 1992 è stato tuttavia piuttosto modesto. Se guardiamo alla composizione interna della spesa, notiamo che l'incidenza delle pensioni (vecchiaia e superstiti) è diminuita solo di 4 punti percentuali fra il 1995 e il 2009, quella per famiglia e minori è aumentata di solo un punto e mezzo, quella per gli ammortizzatori sociali è rimasta quasi inalterata (*infra*, tabella 7.3). La distanza dall'Europa è ancora elevata, la distorsione funzionale resta ben visibile. Se però guardiamo alla figura 7.1, il bilancio diventa un po' più ottimistico e la tesi del salvataggio risulta confermata, almeno in senso controfattuale. Se non ci fossero state le riforme, nel 2015 ci saremmo trovati con una spesa pensionistica pari al 18% del PIL (dopo le riforme: 14,5% circa), mentre nel 2040 quasi un quarto del PIL sarebbe andato alle pensioni: un valore chiaramente impensabile, che avrebbe spinto l'intera spesa pubblica ben al di sopra del 50%, con conseguenze incalcolabili su deficit, debito e crescita. Il welfare all'italiana era in realtà una bomba a orologeria: senza il salvataggio, il Paese sarebbe scivolato verso una bancarotta di tipo sudamericano.

Tabella 7.3. Spesa sociale per funzione (% spesa sociale totale), Italia - UE 15, 1995-2009

	1995		2000		2005		2009	
	UE 15	Italia	UE 15	Italia	UE 15	Italia	UE 15	Italia
Famiglia/ minori	7,6	3,1	7,9	3,7	7,6	4,2	7,7	4,7
Disoccupazione	7,9	2,9	5,8	1,6	5,9	1,9	5,9	2,7
Vecchiaia e superstiti	42,4	61,0	44,5	60,8	43,7	58,3	42,8	57,3

Fonte: Eurostat online database.

Figura 7.1. Proiezioni della spesa pensionistica in rapporto al PIL, prima e dopo le riforme



Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, anni vari.

Anche sul piano distributivo l'impatto delle riforme è stato limitato. La situazione è migliorata rispetto all'acme di polarizzazione dei primi anni Novanta illustrato nel capitolo introduttivo (*supra*, tabella 1.2). Ciò vale soprattutto per la tutela «media» in caso di disoccupazione: le riforme dell'ultimo quindicennio han-

no gradualmente aumentato il tasso di rimpiazzo dell'indennità ordinaria fino al 60% della retribuzione (primi sei mesi), allineandolo agli standard europei³⁵⁶. Nel settore delle prestazioni familiari l'introduzione dell'assegno al terzo figlio nel 1999, scollegato dallo status assicurativo e occupazionale dei genitori, ha a sua volta inaugurato una tutela deliberatamente dedicata a tutti i minori, realizzando almeno in parte l'opzione universalista scartata dal CNEL nel progetto del 1963. Accanto a queste piccole luci, sono tuttavia rimaste molte delle vecchie ombre. Le misure sottrattive in campo pensionistico hanno risparmiato gli insider e scaricato l'aggiustamento sulle generazioni future (Schizzerotto, Trivellato, Sartor, a cura di, 2011). La precarizzazione del mercato del lavoro ha reso poco efficace il potenziamento dello schema assicurativo contro la disoccupazione: molti lavoratori con contratti atipici non maturano i requisiti per accedere alle prestazioni (Berton, Richiardi, Sacchi 2009). La cassa integrazione ha continuato a essere l'ammortizzatore sociale per eccellenza a tutela degli insider. La pur ambiziosa riforma dell'assistenza varata nel 2001 è per molti aspetti rimasta lettera morta, soprattutto sul versante dei servizi, delle politiche di conciliazione, del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (Madama 2010).

Qualsiasi valutazione deve poggiare su un *benchmark*, un riferimento di paragone. Se il *benchmark* è l'Italia dei primi anni Novanta, oppure ciò che essa sarebbe diventata in assenza di riforme, ebbene il bilancio dell'ultimo ventennio non è affatto negativo: confermiamo insomma ciò che abbiamo già detto sopra. Se il *benchmark* diventa però l'Europa (ad esempio, gli obiettivi di Lisbona o quelli più recentemente definiti dalla strategia EU-2020), oppure anche solo le proposte formulate nel 1997 dalla Commissione Onofri, il bilancio resta deludente. Come ha sostenuto Brandolini nell'*Introduzione* a un accurato studio svolto in occasione del decennale della Commissione, «dopo dieci anni le [sue] indicazioni risultano largamente disattese» (Brandolini 2008, p. 15).

La crisi scoppiata proprio nel 2008 ha sferrato un duro colpo

³⁵⁶ La durata della prestazione (massimo 12 mesi, con tasso degressivo dopo i primi 6) resta però più breve di quella degli altri Paesi continentali.

all'economia e alla società italiane, mettendo nuovamente in luce le persistenti carenze strutturali del nostro modello di welfare. Come nel 1995, l'emergenza finanziaria ha provocato pesanti turbolenze politiche e la formazione di un nuovo Governo di tecnici, guidato da Mario Monti. Alla fine del 2011 è stata varata una nuova riforma delle pensioni che ha corretto le numerose anomalie distributive ancora esistenti e ulteriormente contenuto le dinamiche di spesa nei prossimi decenni (cfr., *supra*, figura 7.1). Nell'estate del 2012 è stata inoltre approvata un'ambiziosa riforma del mercato del lavoro, che ha fra l'altro modificato l'architettura istituzionale del sistema di ammortizzatori sociali. Di nuovo, il «vincolo esterno» ha agito come leva di Archimede per forzare lo *status quo*. Se con la riforma Fornero la ricalibratura «sottrattiva» può dirsi definitivamente raggiunta in campo pensionistico, molto resta da fare in termini di miglioramento e rafforzamento della protezione nei confronti di rischi e bisogni ancora scoperti, in modo da ri-orientare la protezione sociale verso il modello della *flexicurity* (non interamente fatto proprio dalla riforma del lavoro), dell'investimento sociale, dell'inclusione attiva. Solo così sarà possibile creare finalmente quel circolo virtuoso fra welfare, crescita e competitività che sta alla base del modello sociale europeo e che è già una realtà in molti dei Paesi con cui normalmente (e giustamente) ci confrontiamo.

APPENDICE STATISTICA

1. Serie storica delle aliquote contributive IVS (%) e dei contributi capitari fissi, 1960-96
2. Spesa pubblica in % del PIL, 1862-2008
3. Entrate pubbliche in % del PIL, 1862-2008
4. Spesa sociale in % del PIL, 1950-2007
5. Spesa per pensioni in % del PIL, 1951-2005
6. Copertura dell'assicurazione pensionistica in % della forza lavoro (settore pubblico e privato), 1930-75
7. Spesa per la tutela della disoccupazione in % del PIL, 1958-2007
8. Copertura dell'assicurazione di disoccupazione in % della forza lavoro, 1920-75
9. Spesa per assegni familiari in % del PIL, 1949-2007
10. Copertura degli assegni familiari in % della forza lavoro, 1960-78
11. PIL pro capite, 1861-2005
12. Evoluzione della tutela pensionistica INPS, 1910-2010

1. Serie storica delle aliquote contributive IVS (%) e dei contributi capitari fissi, 1960-96

ANNI	FPLD	Artigiani		Commercianti	
		Titolari con età > 21			
		Totale (%)	Contributo annuo fisso (lire)	Contributo annuo %	Contributo annuo fisso (lire)
1960	14,41	7.778	0,00	0	0,00
1961	14,41	7.778	0,00	0	0,00
1962	16,42	7.778	0,00	0	0,00
1963	19,10	7.778	0,00	0	0,00
1964	18,80	7.778	0,00	0	0,00
1965	18,58	14.928	0,00	0	0,00
1966	18,65	14.928	0,00	14.928	0,00
1967	18,91	14.928	0,00	14.928	0,00
1968	19,67	14.928	0,00	14.928	0,00
1969	20,56	14.928	0,00	14.928	0,00
1970	20,56	14.928	0,00	14.928	0,00
1971	18,91	14.928	0,00	14.928	0,00
1972	19,01	14.928	0,00	14.928	0,00
1973	19,01	14.928	0,00	14.928	0,00
1974	19,95	30.528	0,00	30.528	0,00
1975	20,77	72.528	0,00	72.528	0,00
1976	23,31	87.408	0,00	87.408	0,00
1977	23,31	99.672	0,00	99.672	0,00
1978	23,31	119.112	0,00	119.112	0,00
1979	23,31	290.428	0,00	286.928	0,00
1980	23,90	428.416	0,00	429.236	0,00
1981	24,01	635.220	0,00	632.720	0,00
1982	24,17	601.660	4,00	598.161	4,20
1983	24,51	759.940	4,00	756.441	4,20
1984	24,51	857.500	4,00	854.001	4,20
1985	24,51	944.620	4,00	941.121	4,20
1986	25,51	1.194.980	4,00	1.191.480	4,20
1987	25,51	1.255.100	4,00	1.251.600	4,20
1988	25,51	1.307.980	4,00	1.304.160	4,20
1989	25,92	1.358.780	4,00	1.355.280	4,20
1990	25,92	0	12,00	0	12,00
1991	26,09	0	12,75	0	12,75
1992	26,49	0	13,50	0	13,50
1993	26,97	0	14,29	0	14,29
1994	26,97	0	15,00	0	15,00
1995	27,16	0	15,00	0	15,00
1996	32,70	0	15,00	0	15,09

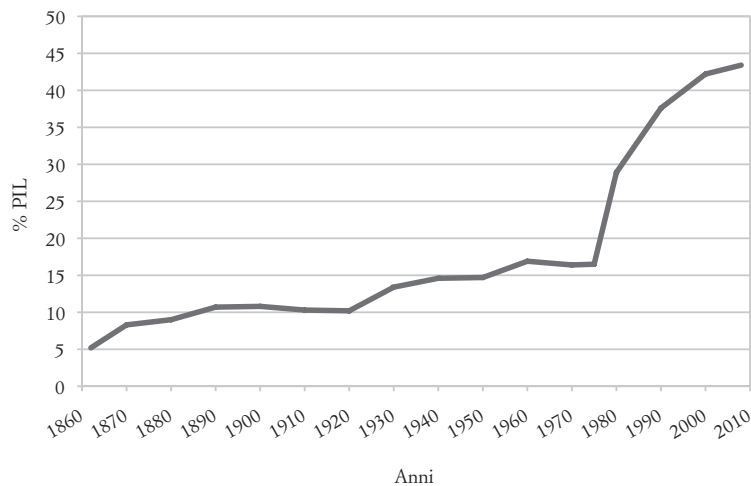
Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero del welfare (2001).

2. Spesa pubblica in % del PIL, 1862-2008



Fonte: serie 1862-1980 Flora (1983-87); serie 1981-2008 Eurostat online database.

3. Entrate pubbliche in % del PIL, 1862-2008



Fonte: serie 1862-1975 Flora (1983-87); serie 1980-2009 OECD online database.

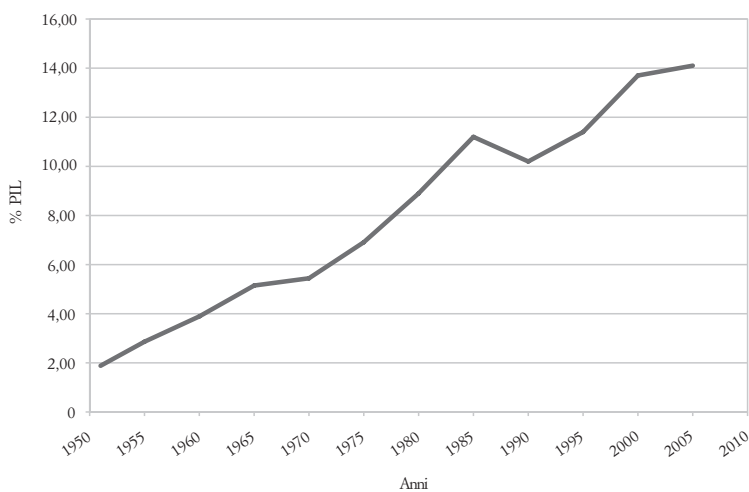
4. Spesa sociale in % del PIL, 1950-2007*



* La serie 1950-74 include: assicurazioni sociali, sanità, assegni familiari, prestazioni alle vittime di guerra, trasferimenti speciali per il personale dello Stato.

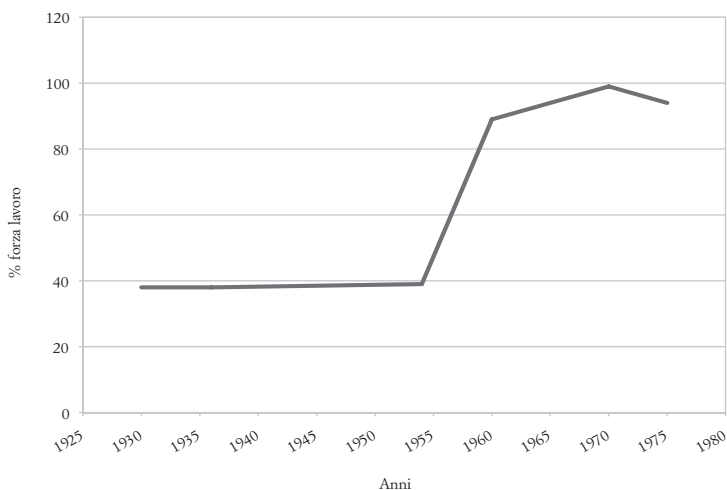
Fonte: serie 1950-74 Flora (1983-87); serie 1980-2008 OECD online database.

5. Spesa per pensioni in % del PIL, 1951-2005



Fonte: serie 1951-79 Ferrera (1984); serie 1980-2005 OECD online database.

6. Copertura dell'assicurazione pensionistica in % della forza lavoro (settore pubblico e privato), 1930-75



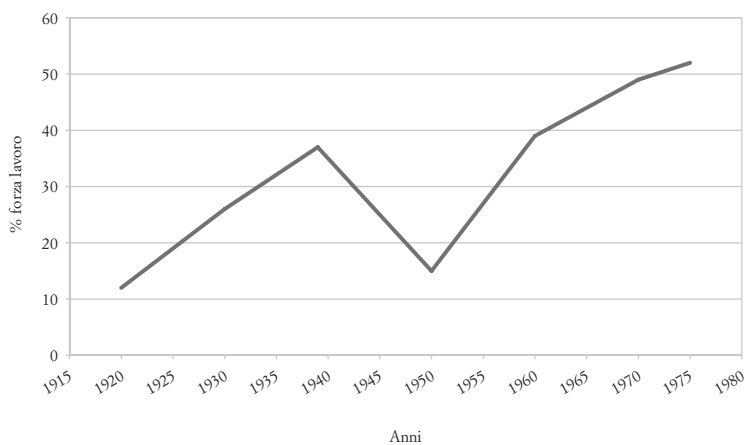
Fonte: Flora (1983-87).

7. Spesa per la tutela della disoccupazione in % del PIL, 1958-2007



Fonte: serie 1958-80 Flora (1983-87); serie 1990-2007 ISTAT online database.

8. Copertura dell'assicurazione di disoccupazione in % della forza lavoro, 1920-75



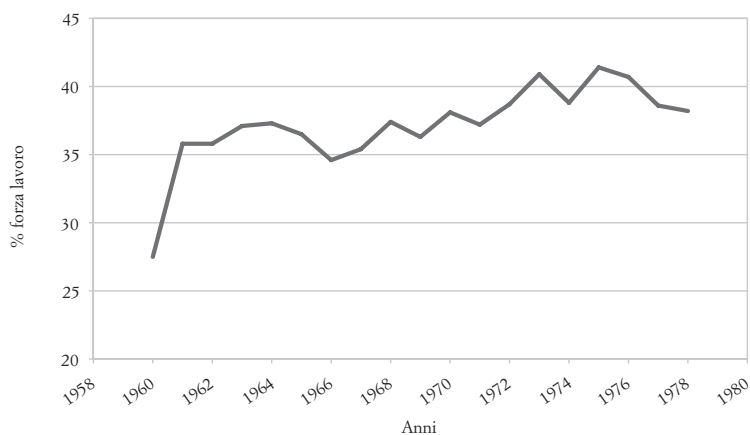
Fonte: Flora (1983-87).

9. Spesa per assegni familiari in % del PIL, 1949-2007



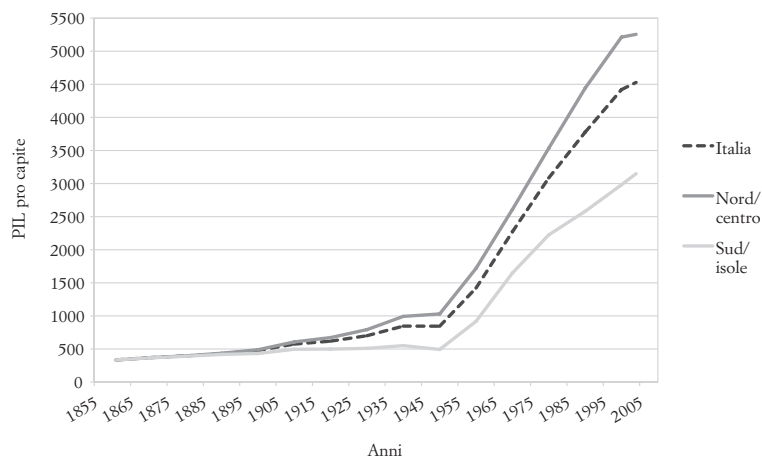
Fonte: serie 1949-74 Flora (1983-87); serie 1975-80 Ferrera (1984); serie 1981-2007 OECD online database.

10. Copertura degli assegni familiari in % della forza lavoro, 1960-78



Fonte: Ferrera (1984).

11. PIL pro capite, 1861-2005



Fonte: Daniele, Malanima (2007).

12. Evoluzione della tutela pensionistica INPS, 1910-2010

Anno	Numero pensioni			Importo medio annuo, in euro 2010	Rapporto importo medio annuo di pensione / PIL pro capite
	Vigenti a fine anno	Vigenti a fine anno, % della popolazione	Incremento in 5 anni		
1910	2.000	0,01	-	367	-
1915	12.000	0,03	+10.000	349	-
1920	44.000	0,12	+32.000	262	-
1925	101.000	0,26	+57.000	305	-
1930	239.000	0,59	+138.000	623	-
1935	423.000	1,00	+184.000	924	-
1940	683.000	1,54	+260.000	598	-
1945	1.055.000	2,32	+372.000	153	-
1950	1.864.000	3,96	+809.000	930	-
1955	3.014.000	6,20	+1.150.000	1.268	-
1960	5.324.000	10,61	+2.310.000	1.573	-
1965	6.863.000	13,17	+1.539.000	2.475	-
1970	9.600.000	17,84	+2.737.000	2.917	0,28
1975	11.950.000	21,55	+2.350.000	4.125	0,33
1980	12.603.000	22,33	+653.000	5.542	0,36
1985	13.199.000	23,33	+596.000	6.552	0,38
1990	13.881.000	24,47	+682.000	7.774	0,37
1995	15.110.000	26,37	+1.229.000	7.873	0,34
2000	15.222.000	26,73	+112.000	8.790	0,34
2005	15.848.000	27,04	+626.000	9.929	0,37
2010	15.840.000	26,19	-8.000	10.549	0,41

Fonte: elaborazione dell'autore da INPS (2012).

BIBLIOGRAFIA

- Alber J. (1983), *Lo sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'Europa occidentale*, in Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, il Mulino, Bologna, pp. 177-232.
- Amato G. (1976), *Economia, politica e istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Amendola V. (1963), *Assegni familiari per i genitori?*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», XVI, pp. 476-491.
- (1964), *La donna nel sistema degli assegni familiari*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», XVII, 1, pp. 27-44.
- Anselmi A. (1947), *La riforma della previdenza sociale in Italia*, in «Rassegna di studi sociali», gennaio-febbraio, pp. 21-50.
- Aquarone A. (1965), *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino.
- Arena C. (1937), *L'assicurazione familiare e il salario*, in «Assicurazioni Sociali», XIII, 1, pp. 25-42.
- Ascoli U. (a cura di) (1984), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- (2011), *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ashford D. (1986), *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, Oxford.
- Bagnasco A. (2012), *Taccuino sociologico. Temi e autori del cambiamento sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Balboni E. (2004), *Le riforme economiche e sociali del governo democratico-cristiano tra utopia e concretezza*, in De Siervo U., Guerrieri G., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: con-*

- tinuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, I, Carocci, Roma, pp. 133-140.
- Baldwin P. (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berra M., Revelli M. (1978), *Salari*, in Levi F., Levra U., Tranfaglia N. (a cura di), *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia*, III, La Nuova Italia Editrice, Firenze, pp. 1167-1194.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- Bettini M. (2008), *Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia 1925-1975*, Edizioni Erasmo, Pisa.
- Boeri T., Perotti R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, il Mulino, Bologna.
- Bonferroni C.E. (1937), *Le assicurazioni sociali in Italia*, CEDAM, Padova.
- Bonoli G. (2003), *Two Worlds of Pension Reform in Western Europe*, in «Comparative Politics», 35, 4, pp. 399-415.
- Brandolini A. (2008), *Il welfare state italiano a dieci anni dalla «Commissione Onofri»: interpretazioni e prospettive*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, Bologna, pp. 15-27.
- Cabibbo E. (1944), *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in «Rivista degli infortuni e malattie professionali», fasc. unico, pp. 13-48.
- Cardinale M., Orszag M. (2005), *Severance Pay and Corporate Finance: Empirical Evidence from a Panel of Austrian and Italian Firms*, in «Empirica», 32, 3, pp. 309-343.
- Carinci F. (1974), *La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali*, in *Ristrutturazioni aziendali, Cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del convegno sui licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione (Bologna 28-29 aprile 1973), CELUC, Milano, pp. 9-29.
- Cartiglia C. (1978), *Fascismo: il sindacalismo*, in Levi F., Levra U., Tranfaglia N. (a cura di), *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia*, II, La Nuova Italia Editrice, Firenze, pp. 629-647.
- Castellino O. (1976), *Il labirinto delle pensioni*, il Mulino, Bologna.
- (1996), *La redistribuzione tra ed entro generazioni nel sistema previdenziale italiano*, in Padoa-Schioppa Kostoris F. (a cura di), *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, pp. 59-146.

- Castles F.G. (a cura di) (1982), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage, London.
- Castles F.G. et al. (a cura di) (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Cazzola F. (a cura di) (1979), *Anatomia del potere DC. Enti pubblici e centralità democristiana*, De Donato, Bari.
- Cherubini A., Piva I. (1998), *Dalla libertà all'obbligo: la previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Franco Angeli, Milano.
- Cherubini R. (1977), *Storia della previdenza sociale in Italia: 1860-1960*, Editori Riuniti, Roma.
- Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria (1937), *I 10 anni della Carta del Lavoro*, Cappelli, Rocca San Casciano.
- Conti L. (1958), *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Feltrinelli, Milano.
- Cook L.J. (2010), *Eastern Europe and Russia*, in Castles F.G. et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 671-687.
- Coppini M.A., Emanuelli F., Petrilli G. (1948), *Il costo della riforma della previdenza sociale*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 3-4, pp. 367-444.
- Corsi A. (1961), *Situazione finanziaria delle gestioni dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale alla fine del 1960*, in «Previdenza Sociale», XVII, 3, pp. 885-893.
- Daniele V., Malanima, P. (2007), *Il Prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», XCVII, pp. 1-49.
- Del Boca D., Rosina A. (2009), *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, il Mulino, Bologna.
- Di Vezza L. (1977), *L'indennità di anzianità nei contratti di lavoro*, Ceres, Roma.
- Ebbinghaus B. (2011), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping Andersen G. (a cura di) (2001), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission (1993), *Social Protection in Europe*, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- Fargion V. (1983), *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in «Rivista Trimestrale di

- Scienza dell'Amministrazione», XXX, pp. 25-70.
- (1989), *Stato e Previdenza in Italia: linee evolutive dell'intervento pubblico in prospettiva comparata*, in Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 209-241.
- (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- (2001), *Creeping Workfare Policies: The Case of Italy*, in Gilbert N., Van Voorthis R.A. (a cura di), *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 29-68.
- (2010), *Children, Gender and Families in the Italian Welfare State*, in Ajzenstadt M., Gal J. (a cura di), *Children, Gender and Families in Mediterranean Welfare States*, Springer, Dordrecht, pp. 105-128.
- Fernández J.J. (2012), *Explaining the Introduction of Automatic Pension Indexation Provisions in 17 OECD Countries, 1945-2000*, in «Journal of European Social Policy», 22, 241, pp. 241-258.
- Ferrera M. (1984), *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- (1993), *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bologna.
- (1996), *Il modello Sud-europeo di welfare state*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 1, pp. 67-101.
- (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- (2007), *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 341-376.
- (2008), *Il Fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- (2010), *The South European Countries*, in Castles F.G. et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 616-628.
- Ferrera M. (a cura di) (2005), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, Routledge, London.
- (2012), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., Hemerijck A. (2003), *Recalibrating European Welfare*

- Regimes*, in Zeitlin J., Trubek D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.
- Flora P. (1983-87), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: A Data Handbook in Two Volumes*, Campus-Macmillan Press-St. James Press, Frankfurt-New York-London-Chicago.
- (1986), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, De Gruyter, Berlin.
- Flora P., Alber J. (1983), *Sviluppo dei «welfare states» e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo dei welfare states in Europa e in America*, il Mulino, Bologna, pp. 55-114.
- Foa V. (1975), *Sindacati e lotte operaie (1943-1973)*, Loescher, Torino.
- Franco D. (1993), *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Franco D., Marino M.R., Tommasino P. (2010), *Public Transfers and the Age-profile of Poverty in Europe*, in Franco D. (a cura di), *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, Banca d'Italia, Roma, pp. 453-485.
- Franco D., Sartor N. (1990), *Stato e Famiglia. Il sostegno pubblico dei carichi familiari*, Franco Angeli, Milano.
- Garilli A. (1979), *Le indennità di anzianità e di buonuscita fra legge e contrattazione collettiva*, Tipografia S. Montaina, Palermo.
- Giorgi C. (2004), *La previdenza del regime*, il Mulino, Bologna.
- Giudici I. (1930), *Assicurazioni sociali*, in *Enciclopedia Italiana*, V, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 21-31.
- Giugni G., De Luca Tamajo R., Ferraro G. (1984), *Il trattamento di fine rapporto*, CEDAM, Padova.
- Gualmini E. (1998), *La politica del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Gualtieri R. (2004), *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, in De Siervo U., Guerrieri G., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, I, Carocci, Roma, pp. 91-118.
- Gustapane E. (1989), *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai*, in INPS, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del convegno (Roma 9-10 novembre 1988), in «Previdenza Sociale», supplemento al n. 45, 1, pp. 35-98.
- Häusermann S., Schwander H. (2009), *Identifying Outsiders Across Countries: Similarities and Differences in the Patterns of Dualisation*,

- Recwowe-Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, 09/2009.
- Hecló H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Hemerijck A. (2012), *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hicks A., Esping Andersen G. (2005), *Comparative and Historical Studies of Public Policy and Welfare State*, in Janoski T. et al. (a cura di), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hinrichs K. (2000), *Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in Oecd Countries*, in «European Review», 8, 3, pp. 353-378.
- Hinrichs K., Jessoula M. (a cura di) (2012), *Labour Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Holzmann R. (2005), *Reforming Severance Pay: Toward an Understanding of Program Rationale, Economic Impact and Reform Options*, in «Empirica», 32, 3, pp. 251-253.
- Immergut E., Anderson K., Schulze I. (a cura di) (2007), *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- INCA (1975), *Manuale enciclopedico della sicurezza sociale*, 3 voll., Roma.
- Ingrao P. (2000), *Sotto la ferula del Cominform*, in «La rivista del manifesto», 11, www.larivistadelmanifesto.it/archivio/11/11A20001115.html.
- INPS (1950), *Mezzo secolo di attività assicurativa e assistenziale: 1898-1948*, Roma.
- INPS (2012), *Rapporto Annuale 2011*, Roma, INPS.
- Jaramillo M., Saavedra J. (2005), *Severance Payment Programs in Latin America*, in «Empirica», 32, 3, pp. 275-307.
- Jessoula M. (2009), *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- (2011a), *Italy: from Bismarckian Pensions to Multi-pillarization in Under Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), *Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- (2011b), *Istituzioni, gruppi, interessi. La "nuova politica pensionistica" in Italia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 211-241.
- Jessoula M., Alti T. (2010), *Italy: An Uncompleted Departure from Bi-*

- smarck, in Palier B. (a cura di), *A Long Good Bye to Bismarck, The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 157-182
- Jessoula M., Graziano P., Madama I. (2010), "Selective Flexicurity" in Segmented Labour Markets: The Case of Italian "Mid-siders", in «Journal of Social Policy», 49, 4, pp. 561-583.
- Jessoula M., Vesan P. (2011), *Italy: Limited Adaptation of an Atypical System*, in Clasen J., Clegg D. (a cura di), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 142-163.
- Kautto M. (2010), *The Nordic Countries*, in Castles F.G. et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 586-600.
- Konan R., Schuh U., Weber A. (2005), *The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar*, in «Empirica», 32, 3, pp. 255-274.
- Korpi W. (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*, Routledge & Kegan Paul, London-Boston.
- (1989), *Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930*, in «American Sociological Review», 54, 3, pp. 309-328.
- La Palombara J. (1967), *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Comunità, Milano.
- La Pira G. (1950), *L'attesa della povera gente*, in «Cronache sociali», IV, 1, pp. 2-6.
- Lepre A. (2004), *Storia della Prima Repubblica: l'Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna.
- Lynch J. (2006), *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, New York.
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, il Mulino, Bologna.
- Manow P., Van Keesberger K. (a cura di) (2009), *Religion, Class Coalitions and Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Masini C.A. (1962), *Il sistema degli assegni familiari in Italia*, in «Previdenza Sociale», XVIII, 1, pp. 1-17.
- (1970), *La Cassa Unica Assegni Familiari, Oggi*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», XXIII, pp. 593-596.

- Mazzoni G. (1958), *La relatività della distinzione tra rischio e bisogno nelle assicurazioni sociali*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», X, pp. 217-224.
- Messori M. (a cura di) (2006), *La previdenza complementare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Minesso M. (a cura di) (2007), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, il Mulino, Bologna.
- Morlino L. (2008), *Democrazie tra consolidamento e crisi*, il Mulino, Bologna.
- Morlino L. (a cura di) (1991), *Costruire la Democrazia. Gruppi e Partiti in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Natali D. (2008), *Pensions in Europe. European Pensions*, PIE-Peter Lang, Brussels.
- Obinger H., Pierson C. (a cura di) (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 586-599.
- OECD (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide*, OECD, Paris.
- O'Higgins M. (1988), *The Allocation of Public Resources to Children and the Elderly in OECD Countries*, in Palmer J.L., Smeeding T., Boyle Torrey B. (a cura di), *The Vulnerable*, Urban Institute, Washington (DC).
- Overbye E. (1994), *Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective*, in «Journal of Public Policy», 14, 2, pp. 147-174.
- Paci M. (1973), *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- (1978), *Il mercato del lavoro*, in Levi F., Levra U., Tranfaglia N. (a cura di), *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia*, II, La Nuova Italia Editrice, Firenze, pp. 629-648.
- (1984), *Il sistema italiano di welfare tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, pp. 297-326.
- (2007), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Palier B. (2010), *Continental Western Europe*, in Castles F.G. et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 601-615.
- Palier B. (a cura di) (2010), *A Long Goodbye to Bismarck?*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Pampel F.C., Williamson J.B. (1993), *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York.

- Paretti O., Cerbella A. (1958), *Sintesi della Previdenza Sociale*, 6ª ed., Piromonti e Figli Editori, Napoli.
- Pasi L. (1963), *Assegni familiari, occupazione e redditi nei paesi della Comunità Economica Europea*, in «Previdenza Sociale», XIX, 1, pp. 21-66.
- (1966), *Aspetti attuali e prospettive degli assegni familiari in Italia*, in «Previdenza Sociale», XXII, 5, pp. 1447-1462.
- Pasquino G. (a cura di) (1985), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari.
- Perotti E., Schwiabacher A. (2009), *The Political Origin of Pension Funding*, in «Journal of Financial Intermediation», 18, 3, pp. 384-404.
- Picot G. (2012), *Politics of Segmentation*, Routledge, London.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2000a), *Not just What, but When: Issues of Timing and Sequence*, in «Studies in American Political Development», XIV, 1, pp. 72-92.
- (2000b), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in «The American Political Science Review», 94, 2, pp. 251-267.
- (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Pierson, P. (a cura di) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Pierson P., Weaver K. (1993), *Imposes Losses in Pension Policy*, in Weaver R.K., Rockman B.A. (a cura di), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings Institution Press, Washington (DC), pp. 110-150.
- Pizzorno A. (1980), *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, il Mulino, Bologna.
- Procacci G. (1968), *Storia degli Italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Pugliese E. (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Quagliariello G. (2004), *La riforma elettorale del 1953*, in De Siervo U., Guerrieri G., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, I, Carocci, Roma, pp. 277-303.
- Ranci C. (2004), *Politica Sociale*, il Mulino, Bologna.
- Ricciardi M. (1986), *Lezioni di storia sindacale*, CLUEB, Bologna.

- Rocchi V.M. (1958), *La estensione dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti e ai mezzadri e coloni*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», 1, pp. 5-20.
- Roggi P. (1983), *I Cattolici e la piena occupazione: l'attesa della povera gente di Giorgio La Pira*, Giuffrè, Milano.
- Roma G., Vino A. (1982), *Collocamento, previdenza e mercato del lavoro in agricoltura*, in Garofalo G., Lagala C. (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, pp. 129-160.
- Romagnoli U., Treu T. (1977), *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, il Mulino, Bologna.
- Rossi N. (1997), *Meno ai padri, più ai figli*, il Mulino, Bologna.
- Rossini G. (a cura di) (1982), *De Gasperi e l'età del centro-sinistra 1947-1953*, Atti del convegno organizzato dal Dipartimento cultura, scuola e formazione, Direzione centrale DC (Lucca 4-6 marzo 1982), Edizioni Cinque Lune, Roma.
- Rueda R. (2007), *Social Democracy Inside Out*, Oxford University Press, Oxford.
- Santoro-Passarelli F. (1948), *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in «La Rivista Italiana di Previdenza Sociale», I, pp. 177-196.
- (1984), *Dall'indennità di anzianità al trattamento di fine rapporto*, Università di Macerata, Macerata.
- Saraceno C. (1994), *The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State*, in «Social Politics», 1, pp. 60-82.
- (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (a cura di) (2008), *Families, Ageing and Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Saraceno C., Naldini N. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Sartori G. (1966), *European Political Parties; The Case of Polarized Pluralism*, in La Palombara J., Weiner M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, pp. 137-176.
- (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco Edizioni, Milano.
- Schizzerotto A., Trivellato U., Sartor N. (a cura di) (2011), *Generazioni diseguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, il Mulino, Bologna.
- Silei G. (2004), *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti*, 2 voll., Laica, Manduria-Bari-Roma.
- Siniscalchi L. (1966), *Osservazioni sulle leggi regionali in materia di as-*

- segni familiari ai coltivatori diretti e alle categorie assimilate*, in «Previdenza Sociale», XXII, 4, pp. 1041-1071.
- Skocpol T. (1993), *Protecting Soldiers and Mothers*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Steinmo S. (2008), *What is Historical Institutionalism?*, in Della Porta D., Keating M. (a cura di), *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 118-137.
- Stoppino M. (2001), *Potere e teoria politica*, Giuffrè, Milano.
- Streeck W., Thelen K. (a cura di) (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Tarrow S. (1977), *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, New Haven.
- Taylor-Gooby P. (a cura di) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Thompson, L.H. (1997), *Predictability of Individual Pensions*, OECD-AWP Working Paper 3.5, presentato al workshop congiunto ILO-OECD (Parigi 15-17 dicembre 1997).
- Toso, M. (1987), *Chiesa e Welfare State*, Libreria Ateneo Salesiano, Roma.
- Treu T. (1974), *Gli effetti giuridici delle ristrutturazioni aziendali*, in *Ristrutturazioni aziendali, Cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del convegno sui licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione (Bologna 28-29 aprile 1973), CELUC, Milano, pp. 140-148.
- Tursi A. (a cura di) (2007), *La nuova disciplina della previdenza complementare: commentario sistematico*, in «Le nuove leggi civili commentate», n. speciale, 30, 3-4.
- Vassallo S. (1994), *Il governo di partito in Italia: 1943-1993*, il Mulino, Bologna.
- Venesson P. (2008), *Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices*, in Della Porta D., Keating M. (a cura di), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 223-239.
- Vesan P. (2009), *Breve storia delle politiche del lavoro in Italia*, in Bertoni F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna, pp. 73-108.
- (2012), *La politica del lavoro*, in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, pp. 123-184.

- Violi R.P. (2004), *Sindacato e parlamento*, in De Siervo U., Guerrieri G., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, II, Carocci, Roma, pp. 212-225.
- Wilensky H. (1975), *The Welfare State and Equality*, The University of California Press, Berkeley.
- Wilensky H., Lebaux C. (1964), *Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, Russel Sage Foundation, New York.

DOCUMENTI

- Camera dei deputati, *L'Assemblea Costituente: la legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948*.
- Camera dei deputati, *La I legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 19 aprile 1948 al 7 giugno 1953*.
- Camera dei deputati, *La Disoccupazione in Italia. Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, 1953, II/2.
- Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, 1953, I e XI.
- Camera dei deputati, *La II legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dall'8 giugno 1953 al 25 maggio 1958*.
- Camera dei deputati, *La III legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 26 maggio 1958 al 28 aprile 1963*.
- Camera dei Deputati, *La IV legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 aprile 1963 al 19 maggio 1968*.
- Camera dei deputati, *La V legislatura della Repubblica: la legislazione italiana dal 29 maggio 1968 al 7 maggio 1972*.
- Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, XI e XII, *Previdenza sociale*, 1959.
- CGIL (1977), *I Congressi della CGIL*, Editrice Sindacale Italiana, Roma: volume II, *I Congresso Unitario della CGIL*, Firenze, 1-7 giugno 1947; volume III, *I Congresso Nazionale Unitario*, Genova, 4-9 ottobre 1949; volumi IV-V, *III Congresso Nazionale della CGIL*, Napoli 26 novembre-3 dicembre 1952 e *IV Congresso Nazionale della CGIL*, Roma, 27 febbraio-4 marzo 1956; volume VII, *VI Congresso Nazionale della CGIL*, Bologna 31 marzo-5 aprile 1965.

- CISL (1950), *Mozione sulle linee d'indirizzo e sugli obiettivi dell'azione sindacale*, 20-23 giugno 1950.
- CISL (1951), *I Congresso nazionale (Napoli 11-14 novembre 1951). Relazione della Segreteria confederale*.
- CISL 1955, *II Congresso nazionale (Roma 23-27 aprile 1955). Relazione della Segreteria confederale*.
- CISL 1957a, *Aspetti e problemi della situazione attuale*, in «Quaderni di studi e documentazione», 9, Roma, pp. 50-56.
- CISL 1957b, *Dalla previdenza alla sicurezza sociale*, Atti del convegno di studio organizzato dalla Cisl (Roma 9-10 maggio 1957), in «Quaderni di studi e documentazione», 7, Roma.
- CISL 1958, *La sicurezza sociale e il sindacato*, in «Quaderni di studi e documentazione», 9, Roma.
- CISL 1959, *Documenti ufficiali dal 1950 al 1958*. Appendice alla *Relazione della Segreteria Confederale al III Congresso Nazionale* (Roma 19-22 marzo 1959).
- CNEL 1963a, Commissione per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione, *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- CNEL 1963b, *Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale (Assemblea, 3 Ottobre, n. 1/35)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 1997.
- CRPS (1948), *Relazione sui lavori della Commissione*, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Roma.
- LCGIL (1949), *Relazione della Segreteria Confederale al I Congresso Nazionale* (Roma 4-7 novembre 1949).
- Ministero degli affari esteri - Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (2005), *La rilevazione degli italiani all'estero al 21 marzo 2003: caratteristiche demografiche*, ISTAT, Roma.
- Ministero del bilancio e della programmazione economica (1965), *Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Roma.
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Commissione per la riforma della previdenza sociale (1948), *Relazione sui lavori della commissione*, Roma.
- Ministero del welfare (2001), *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della com-*

pettività, dello sviluppo e dell'equità, Relazione della Commissione Ministeriale, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, anni vari.

ABBREVIAZIONI E SIGLE

ACLI	Associazioni cristiane lavoratori italiani
AF	Assegni familiari
AGO	Assicurazione generale obbligatoria
CEE	Comunità economica europea
CGDL	Confederazione generale del lavoro
CGIL	Confederazione generale italiana del lavoro
CIG	Cassa integrazione guadagni
CISL	Confederazione italiana sindacati dei lavoratori
CNAS	Cassa nazionale per le assicurazioni sociali
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
CRPS	Commissione per la riforma della previdenza sociale
DC	Democrazia cristiana
ENALC	Ente nazionale addestramento lavoratori del commercio
ENAOLI	Ente nazionale assistenza orfani dei lavoratori italiani
ENPAS	Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali
ENSR	<i>Elderly/non elderly spending ratio</i>
EOA	Ente opere assistenziali
ERP	<i>Economic Recovery Program</i>
FAP	Fondo adeguamento pensioni
FIAS	Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali
FIAT	Fabbrica italiana automobili Torino
FPLD	Fondo pensioni lavoratori dipendenti
FSS	Fondo di solidarietà sociale
INA-Casa	Istituto nazionale delle assicurazioni, Gestione INA-Casa
INAIL	Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

INAM	Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie
INAPLI	Istituto nazionale di addestramento e perfezionamento dei lavoratori dell'industria
INCA	Istituto nazionale confederale di assistenza
INFPS	Istituto nazionale fascista della previdenza sociale
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
IS	Istituzionalismo storico
IVS	Invalidità, vecchiaia, superstiti
LCGIL	Libera confederazione generale italiana dei lavoratori
MSI	Movimento sociale italiano
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONMI	Opera nazionale maternità e infanzia
PCI	Partito comunista italiano
Pd'A	Partito d'azione
PDI	Partito democratico italiano
PDIUM	Partito democratico italiano di unità monarchica
PDL	Partito del lavoro
PIL	Prodotto interno lordo
PLI	Partito liberale italiano
PNF	Partito nazionale fascista
PRI	Partito repubblicano italiano
PSDI	Partito socialista democratico italiano
PSI	Partito socialista italiano
PSIUP	Partito socialista italiano di unità proletaria
PSLI	Partito socialista dei lavoratori italiani
TFR	Trattamento di fine rapporto
TFS	Trattamento di fine servizio
UE	Unione europea
UEM	Unione economica e monetaria
UIL	Unione italiana del lavoro

Summary

THE ROOTS OF THE ITALIAN WELFARE STATE: THE ORIGINS AND FUTURE OF AN UNBALANCED SOCIAL MODEL

The highest pension expenditure in Europe, limited resources for families, children and the unemployed, virtually non-existent anti-poverty programs: after two decades of reform, both the «functional» – in favor of pensions – and the «distributive» distortion – in favour of the employed/insiders – are still sensitive issues in the public debate on welfare reform in Italy.

The Italian syndrome constitute an interesting historical puzzle: when did the two distortions which characterize the peculiar welfare state «Italian style» emerge? And why? Which were the main drivers and dynamics?

By posing the analytical lenses on the roots of the welfare state «*all'italiana*», the volume has three main aims: i) determining the nature and the magnitude of the functional and distributive imbalances; ii) tracing the emergence of the two distortions over time and identifying the causal mechanism; iii) setting out explanatory hypotheses drawing from the comparative literature on welfare state development, ultimately providing a historical-institutionalist interpretation that can account for the choices made by Italian policymakers at the «critical junctures» when the double distortion emerged and consolidated.

The first part of the book provides the backdrop for the empirical analysis by presenting both the peculiarities of the Italian welfare state and the analytical framework. The second part and the third analyze policy developments in the 1950s and the 1960s respectively, the two decades considered the «turning point» for the Italian welfare state. Both sections focus on four policies: two hypertrophic sectors such as pensions and severance pay on the one hand; the two atrophic sectors of unemployment compensation and family benefits on the other.

The main argument of the volume is that the peculiar «Italian style» welfare state was the product of specific cognitive factors and especially the pattern of political competition during the «First Republic». Ideas as well as «polarized pluralism» and the «blocked democracy» of the 1950s-1960s were decisive in orienting the Italian welfare state towards the functional and the distributive imbalances.

The aim of the «Historical Series of the Bank of Italy» is to make documents, statistics, analyses and monographic studies available to researchers in order to obtain a new economic history of modern Italy.

INDICE DEL VOLUME

Presentazione	V
1. Welfare all'italiana: un'introduzione	3
1. Modelli di welfare: il caso italiano, p. 3 – 2. La doppia distorsione e le sue origini temporali, p. 7 – 3. In cerca di radici: percorsi esplicativi, p. 16 – 4. Un approccio storico-istituzionalista, p. 22 – 5. La struttura del volume, p. 27	
2. Le assicurazioni sociali dalle origini alla Seconda guerra mondiale	29
1. Introduzione, p. 29 – 2. Le assicurazioni sociali obbligatorie, p. 33 – 2.1 La tutela della vecchiaia, p. 33 – 2.2. La tutela della disoccupazione, p. 45 – 2.3. Origini e disciplina degli assegni familiari, p. 62 – 3. Le indennità di fine rapporto: schemi ibridi, p. 71 – 3.1. La peculiarità italiana: alle origini del TFR, p. 71 – 3.2. L'indennità di buonuscita per i dipendenti pubblici, p. 77	
3. Ricostruzione postbellica e decollo delle pensioni. Gli anni Cinquanta	79
1. Introduzione, p. 79 – 2. Come ricostruire la protezione sociale in Italia?, p. 83 – 2.1. L'emergenza nel dopoguerra, p. 86 – 2.2. Le proposte della Commissione D'Aragona, p. 98 – 3. Il sistema pensionistico, p. 112 – 3.1. Tutela minima e abbandono della capitalizzazione integrale, p. 112 – 3.2. Oltre De Gasperi: verso la fase espansiva, p. 119 – 3.3. Il caso delle «baby pensioni» per i dipendenti pubblici, p. 124 – 3.4. Le pensioni oltre il lavoro dipendente: lo schema per gli autonomi agricoli, p. 128 – 3.5. Prosegue la corsa alle «spettanze»: l'assicurazione per gli artigiani, p. 148	

4. Disoccupazione e assegni familiari: uno sviluppo frenato	155
<p>1. La tutela della disoccupazione, p. 155 – 1.1. Le coordinate del dibattito politico, p. 155 – 1.2. Un assetto normativo all'insegna della continuità, p. 163 – 1.3. Gli anni Cinquanta: tra appelli, rinvii e commissioni di studio, p. 168 – 2. Gli assegni familiari, p. 183 – 2.1. L'ambigua natura degli assegni familiari, p. 183 – 2.2. Aspetti economico-finanziari, p. 188 – 2.3. La tutela della famiglia tra timori demografici, reticenze ideologiche e inerzia istituzionale, p. 199</p>	
5. Gli anni Sessanta e la parabola espansiva delle pensioni	209
<p>1. Introduzione, p. 209 – 2. Lo sfondo politico ed economico: alcuni elementi di novità, p. 212 – 3. La tutela della vecchiaia: «En attendant Godot»? , p. 216 – 3.1. In attesa della «grande riforma»: il miglioramento delle prestazioni, p. 220 – 3.2. Il progetto CNEL e le ambiguità della sicurezza sociale all'italiana, p. 234 – 3.3. Al posto della riforma «organica»... due parziali (ma cruciali) provvedimenti, p. 238 – 3.4. Il completamento della parabola espansiva nel biennio 1968-69: un sistema pensionistico monopilastro a ripartizione, p. 243 – 4. L'indennità di anzianità verso il TFR, p. 251 – 4.1. Estensione della copertura e ampliamento delle condizioni di accesso: 1960-66, p. 251 – 4.2. Dai primi segnali di crisi al TFR, p. 253</p>	
6. Mercato del lavoro e famiglia: le riforme mancate	259
<p>1. La tutela della disoccupazione, p. 259 – 1.1. Dati di contesto: il profilo della disoccupazione in Italia negli anni Sessanta, p. 259 – 1.2. Le posizioni degli attori in campo, p. 264 – 1.3. Le risposte di <i>policy</i>: frammentazione e particolarismo degli interventi, p. 272 – 2. Il sistema degli assegni familiari, p. 282 – 2.1. La Cassa unica assegni familiari negli anni del miracolo economico, p. 282 – 2.2. La legge 1038/1961: «primo passo verso un sistema di sicurezza sociale»? , p. 292 – 2.3. Nascita e morte di un progetto: le riflessioni del CNEL dal 1961 al 1963, p. 303 – 2.4. Il trionfo dell'incrementalismo particolarista, p. 313</p>	
7. Verso un welfare più europeo? Conclusione	323
<p>1. Le radici: una sintesi esplicativa, p. 323 – 2. Il welfare all'italiana e la transizione post-fordista, p. 331 – 3. Una ricalibratura incompiuta, p. 336</p>	
Appendice statistica	345
Bibliografia	353

372

Indice del volume

Abbreviazioni e sigle

367

Summary

369

COLLANA STORICA DELLA BANCA D'ITALIA

Documenti

- I *L'Italia e il sistema finanziario internazionale 1861-1914*, a cura di Marcello de Cecco, 1990.
- II *Gli istituti di emissione in Italia. I tentativi di unificazione 1843-1892*, a cura di Renato De Mattia, 1990.
- III *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, a cura di Guglielmo Negri, 1989.
- IV *La Banca d'Italia dal 1894 al 1913. Momenti della formazione di una banca centrale*, a cura di Franco Bonelli, 1991.
- V *La Banca d'Italia e l'economia di guerra 1914-1919*, a cura di Gianni Toniolo, 1989.
- VI *L'Italia e il sistema finanziario internazionale 1919-1936*, a cura di Marcello de Cecco, 1993.
- VII *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, a cura di Giuseppe Guarino e Gianni Toniolo, 1993.
- VIII *La politica monetaria tra le due guerre 1919-1935*, a cura di Franco Cotula e Luigi Spaventa, 1993.
- IX *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra 1936-1945*, a cura di Alberto Caracciolo, 1992.
- X *La Banca d'Italia e il risanamento post-bellico 1945-1948*, a cura di Sergio Ricossa e Ercole Tuccimei, 1992.

- XI *Luigi Einaudi, Diario 1945-1947*, a cura di Paolo Soddu - Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1993.
- XII *La normativa sulla Banca d'Italia dalle origini a oggi*, a cura della Consulenza legale della Banca d'Italia, 1992 [con allegati CD].
- XIII *Donato Menichella. Stabilità e sviluppo dell'economia italiana 1946-1960*, a cura di Franco Cotula, Cosma O. Gelsomino e Alfredo Gigliobianco, 1997.
- XIV *Il potere dell'immagine. Ritratto della Banca Nazionale nel 1868*, a cura di Marina Miraglia, 2003.

Statistiche

- I.1 *I conti economici dell'Italia. Una sintesi delle fonti ufficiali 1890-1970*, a cura di Guido M. Rey, 1991.
- I.2 *I conti economici dell'Italia. Una stima del valore aggiunto per il 1911*, a cura di Guido M. Rey. Scritti di Giovanni Federico, Stefano Fenoaltea, Mauro Marolla, Massimo Roccas, Ornello Vitali, Vera Zamagni, 1992.
- I.3° *I conti economici dell'Italia. Il conto risorse e impieghi (1891, 1911, 1938, 1951)*, a cura di Guido M. Rey. Scritti di Guido M. Rey, Ornello Vitali, Giovanna Pedullà, Antonello Biagioli, Claudio Picozza, Sandro Clementi, 2002.
- I.3°° *I conti economici dell'Italia. Il valore aggiunto per gli anni 1891, 1938, 1951*, a cura di Guido M. Rey. Scritti di Giovanni Federico, Stefano Fenoaltea, Carlo Bardini, Vera Zamagni, Patrizia Battilani, 2000.
- II *I bilanci degli istituti di emissione 1894-1990*, a cura di Massimiliano Caron e Luciano Di Cosmo del Servizio Ragioneria della Banca d'Italia, con la collaborazione del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e dell'Ufficio Italiano dei Cambi, 1993 [con allegato CD].
- III *I bilanci delle aziende di credito 1890-1936*, a cura di Franco Cotula, Tullio Raganelli, Valeria Sannucci, Stefania Alieri, Elio Cerrito dell'Ufficio Ricerche Storiche della Banca d'Italia, con la consulenza scientifica di Ornello Vitali, 1996 [con allegato CD].

- IV *Il commercio estero italiano 1862-1950*, di Giovanni Federico, Sandra Natoli, Giuseppe Tattara, Michelangelo Vasta, 2011.

Contributi

- I *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. Rapporti monetari e finanziari internazionali 1860-1914. Le banche di emissione in Italia fino all'inizio del Novecento. Statistiche storiche: il cambio della lira 1861-1979. Elementi di normativa sulle banche di emissione 1859-1918*. Scritti di Sergio Cardarelli, Pierluigi Ciocca, Alfredo Gigliobianco, Peter Hertner, Massimo Roccas, Valeria Sannucci, Ercole Tuccimei, Adalberto Ulizzi, 1990.
- II *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. Problemi di finanza pubblica tra le due guerre 1919-1939*, a cura di Franco Cotula. Scritti di Alberto Baccini, Domenicantonio Fausto, Giuseppe Felicetti, Andrea Ripa di Meana, Giancarlo Salvemini, Vera Zamagni, 1993.
- III *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. Finanza internazionale, vincolo esterno e cambi 1919-1939*. Scritti di Pier Francesco Asso, Andrea Santorelli, Marina Storaci, Giuseppe Tattara, 1993.
- IV *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. L'organizzazione della Banca d'Italia 1893-1947. La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*. Scritti di Alberto M. Contessa, Angelo De Mattia, Pasquale Ferro, Giuseppe Mulone, Ercole Tuccimei, 1993.
- V *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. Il mercato del credito e la Borsa. I sistemi di compensazione. Statistiche storiche: salari industriali e occupazione*. Scritti di Stefano Baia Curioni, Rita Brizi, Giovanni Ferri, Paolo Garofalo, Cosma O. Gelsomino, Sandra Petricola, Vera Zamagni, 1994.
- VI *Ricerche per la storia della Banca d'Italia. La bilancia dei pagamenti italiana 1914-1931. I provvedimenti sui cambi in Italia 1919-1936. Istituzioni e società in Italia 1936-1948. La Banca d'Inghilterra 1694-1913*. Scritti di Gian Carlo Falco, Giorgio Fodor, Alberto Monticone, Gabriella Raitano, 1995.

- VII.1 *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. L'Italia nel contesto internazionale*, a cura di Franco Cotula. Scritti di Franco Cotula, Juan Carlos Martinez Oliva, Maria Lucia Stefani, Giorgio Fodor, Eugenio Gaiotti, 2000.
- VII.2 *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di Franco Cotula. Scritti di Antonio Fazio, Guido M. Rey, Pier Francesco Asso, Antonello Biagioli, Claudio Picozza, Cosma O. Gelsomino, Giorgio Fodor, Salvatore Cafiero, Domenicantonio Fausto, Paolo Garofalo, Daniela Colonna. Commenti di Marcello de Cecco, Augusto Graziani, Antonio Pedone, Paolo Sylos Labini, Franco Tutino, 1998.
- VII.3 *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, a cura di Franco Cotula. Scritti di Giorgio Albareto, Maurizio Trapanese, Alfredo Gigliobianco, Giandomenico Piluso, Gianni Toniolo, Pier Francesco Asso, Gabriella Raitano, Paolo Croce, Federico Barbiellini Amidei, Claudio Impenna, Paolo Garofalo, Daniela Colonna. Commenti di Paolo Baratta, Francesco Cesarini, Giangiacomo Nardozi, Marco Pagano, Giovanni Battista Pittaluga, 1999.
- VIII *La Banca d'Italia in Africa*, di Ercole Tuccimei, 1999.
- IX *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, di Filippo Cesarano, 2000.
- X *Innovazione tecnologica e sviluppo industriale nel secondo dopoguerra*. Scritti di Cristiano Antonelli, Federico Barbiellini Amidei, Renato Giannetti, Matteo Gomellini, Sabrina Pastorelli, Mario Pianta, 2007.
- XI *Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa. Dall'Unità d'Italia al 2011*, di Enrico Galanti, Raffaele D'Ambrosio, Alessandro V. Guccione, 2012.

Saggi e Ricerche

- I *Le origini della cooperazione tra le banche centrali. L'istituzione della Banca di Regolamenti Internazionali*, di Paolo Baffi. Con un saggio di Antonio Fazio, presentazione di Andrew D. Crockett, introduzione di Charles P. Kindleberger, 2002.

- II *Il Governatore Vincenzo Azzolini 1931-1944*, di Alessandro Roselli, 2000.
- III *I nazisti e l'oro della Banca d'Italia. Sottrazione e recupero 1943-1958*, di Sergio Cardarelli e Renata Martano, 2000.
- IV *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica 1893-1960*, a cura di Franco Cotula, Marcello de Cecco e Gianni Toniolo. Con l'introduzione di Antonio Fazio, 2003.
- V *Azioni e azionisti. Il lungo Ottocento della Banca d'Italia*, di Rosanna Scatamacchia, 2008.
- VI *Luigi Einaudi: libertà economica e coesione sociale*, a cura di Alfredo Gigliobianco. Scritti di Alberto Baffigi, Piero Bini, Pierluigi Ciocca, Domenico da Empoli, Valeria Della Valle, Riccardo Faucci, Francesco Forte, Pier Luigi Porta, Alessandro Roncaglia, 2010.

Stampato da
La Grafica & Stampa editrice s.r.l., Vicenza
per conto di Marsilio Editori® in Venezia

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% del volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org).

EDIZIONE

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

ANNO

2012 2013 2014 2015 2016