

## Il Welfare State nell'Italia repubblicana

di Gianluca Pancioli

01-04-2021

Il Welfare State è probabilmente l'espressione più piena di quel «compromesso socialdemocratico» che nel Secondo dopoguerra, seppur con modalità diverse da Paese a Paese, trova attuazione nelle democrazie rappresentative dell'Europa occidentale. Con l'edificazione dei moderni Stati del benessere, accanto ai tradizionali diritti civili e politici dello Stato liberal-democratico viene riconosciuta la fondamentale rilevanza dei diritti sociali, come quelli alla salute, alla pensione, alla casa, al sostegno in caso di disoccupazione, infortunio o malattia. L'idea di uno Stato che amplia il proprio raggio di azione assumendosi l'onere di garantire una vasta protezione sociale affondava le radici nel secolo precedente. Negli anni Ottanta del XIX Secolo, la Germania bismarckiana aveva rappresentato il primo laboratorio di sperimentazione di moderne misure di sicurezza sociale, con l'introduzione di assicurazioni obbligatorie contro la malattia e gli infortuni. La logica che aveva spinto le classi dirigenti del II Reich a promuovere riforme previdenziali era piuttosto semplice: l'introduzione di misure sociali destinate ai lavoratori dell'industria avrebbe permesso di arginare il consenso verso gli ideali marxisti, che proprio in terra tedesca, nel 1875, avevano trovato la prima forma di rappresentanza politica nel Partito Socialista dei Lavoratori della Germania. Se la finalità di Bismarck era stata quella di stabilizzare lo status quo attraverso concessioni mirate a frenare gli impulsi rivoluzionari, una successiva generazione di riformatori intese l'estensione del ruolo dello Stato all'ambito sociale in un'ottica decisamente più "illuministica". L'idea di Stato sociale dei riformatori britannici dell'epoca edoardiana (primo decennio del XX secolo) consisteva in una sorta di rivoluzione morbida, raggiungibile pacificamente per mezzo di riforme volte a riconoscere i diritti sociali come fondamenti decisivi del principio di cittadinanza. Le radici del Welfare costruito nel Secondo dopoguerra possono essere idealmente rintracciate in tre correnti politico-culturali presenti in Europa a cavallo tra il XIX e il XX Secolo: il socialismo riformista (in particolar modo nella variante del fabianesimo britannico), il liberalismo progressista e il cristianesimo sociale[1].

Per capire come quella che era stata un'intuizione di una minoranza di politici, sindacalisti e intellettuali attecchì al punto tale da diventare senso comune non si può prescindere dal considerare gli effetti dirompenti del trentennio 1914-1945. Furono i traumatici eventi compresi tra le due guerre mondiali, infatti, a convincere le classi dirigenti degli Stati dell'Europa occidentale che la costruzione di robusti sistemi di sicurezza sociale fosse la scelta più saggia e opportuna da adottare per i tempi postbellici. Di fronte alle macerie materiali e morali provocate dalla Seconda guerra mondiale, parve chiaro ai più che soltanto un'estensione senza precedenti dell'intervento statale in ambito sociale avrebbe potuto sradicare la povertà, la disoccupazione di massa, l'insicurezza sociale in senso lato, ovvero tutti quegli elementi che avevano costituito un formidabile propellente per il successo delle proposte politiche di stampo totalitario. Anche in questo caso, come in quello della Germania bismarckiana, il welfare ebbe anche una precisa funzione anti-insurrezionale. Nel contesto bipolare che venne configurandosi sin dal 1947, l'edificazione degli Stati sociali, agli occhi degli alleati americani e di molta parte delle stesse élite europee, assunse infatti principalmente la funzione di antidoto alla diffusione dell'ideologia comunista. Quest'ultima, si ragionava, avrebbe gradualmente perso presa nella società non appena anche i meno abbienti avessero potuto saggiare i benefici assicurati dal binomio di sviluppo economico e protezione sociale condivisa[2].

Posto che lo Stato sociale divenne la norma nell'Europa occidentale postbellica, è decisivo cercare di comprendere in che forma esso fu realizzato nell'Italia repubblicana. A tal fine è utile partire dall'Assemblea Costituente. È nell'ambito della Costituente che si forma infatti la Commissione per

la riforma della previdenza sociale, incaricata di sviluppare proposte di ridisegno complessivo del sistema di welfare sul modello teorizzato da William Beveridge pochi anni prima e in via di attuazione nella Gran Bretagna postbellica. Presieduta dall'anziano leader del sindacalismo socialista Ludovico D'Aragona, la Commissione presentò nel 1948 un documento ricco di proposte. Queste ultime non potevano dirsi propriamente universalistiche, dal momento che riflettevano la preferenza accordata dalle principali culture politiche del Paese a un welfare di tipo lavoristico, con destinatario cioè il lavoratore più che il cittadino. Se approvate, comunque, avrebbero impresso una sostanziale discontinuità alle politiche sociali del Paese. Nessuna riforma organica suggerita dal documento vide però la luce. A giustificazione di una mancata riforma venne invocata la situazione di grande difficoltà economico-finanziaria in cui l'Italia si trovava al termine del secondo conflitto mondiale[3]. La cultura liberale, minoritaria nel Paese ma con un peso rilevante nei centri decisionali, ispirò in tale contesto una politica economica rigorista, di contenimento della spesa e di accumulo delle riserve valutarie, al fine di agganciare saldamente l'Italia al nuovo scenario economico occidentale, fondato sull'apertura dei mercati internazionali. Il più autorevole esponente di questa cultura era Luigi Einaudi, che nell'immediato dopoguerra aveva ricoperto i ruoli di vertice dell'economia italiana (Governatore della Banca d'Italia e Ministro del Bilancio), prima di essere eletto Presidente della Repubblica nel 1948. In linea di principio favorevole a un'estensione del ruolo dello Stato in campo sociale, l'economista piemontese era altresì convinto che l'obiettivo della stabilizzazione finanziaria dovesse avere la priorità su qualsiasi altro. Nel solco della linea rigorista si mossero i successori di Einaudi al Tesoro, Gustavo Del Vecchio e Giuseppe Pella. Dai primi anni Cinquanta, la ripresa economica e la riforma fiscale introdotta da Ezio Vanoni, esponente di spicco della sinistra Dc, garantirono un incremento delle entrate, ampliando i margini di manovra per una riforma del welfare. A quel punto, però, era venuto meno il formidabile strumento di pressione che le lotte sociali avevano costituito nei primissimi anni del dopoguerra e il quadro politico si era stabilizzato in senso moderato. Entrambi questi elementi favorirono una sostanziale continuità con il passato[4].

Così, sotto l'egida dei governi a guida democristiana il welfare italiano accentuò quella curvatura particolaristica e clientelare che già aveva contraddistinto la legislazione sociale nelle precedenti epoche liberale e fascista. Particolaristica, perché la protezione sociale si concretizzò nella graduale estensione di benefici assistenziali e previdenziali a gruppi specifici che ne erano precedentemente esclusi, come i contadini, gli artigiani e i commercianti. Clientelare poiché i trasferimenti devoluti alle svariate categorie erano affidati a una serie di enti parastatali, introdotti o riordinati dal fascismo, la cui autonomia dalla politica era puramente fittizia. Dopo la fine del regime, istituti come Inps, Inam e Inail (opportunamente depurati dalla "F" fascista nelle sigle) passarono sotto il controllo della Democrazia cristiana e dei suoi alleati. Attraverso l'occupazione di questi enti, i partiti di governo si assicurarono il controllo strategico sull'erogazione della spesa sociale, instaurando vere e proprie logiche di scambio politico con i gruppi beneficiari. A rafforzare il carattere particolaristico e clientelare del modello di protezione sociale italiano contribuiva poi lo sforzo teso ad ampliare la platea dei ceti medi attivi e parassitari, perseguito soprattutto dalla Dc attraverso una strategia che lo storico Franco De Felice ha definito, parafrasando Gramsci, «attendamento cosacco». Elementi costitutivi di questa strategia erano, tra gli altri: l'assorbimento di parti consistenti dei disoccupati negli enti pubblici, in particolar modo nel Mezzogiorno; la concessione di un numero elevatissimo di licenze per il lavoro autonomo (dal commercio all'edilizia); il consolidamento del ceto dei piccoli proprietari agricoli, obiettivo centrale della riforma agraria del 1950[5].

In nessun modo può essere sottovalutato il peso che le misure di protezione sociale adottate dalla «Repubblica dei partiti» ebbero nell'elevare redditi, tenore di vita e opportunità di ampi strati della popolazione italiana. Quelle misure sottendevano però un'estraneità alle moderne concezioni di giustizia e sicurezza sociale, concezioni che pure erano ben presenti nel trattato costituzionale. I

favori e le protezioni accordate ad alcuni gruppi stridevano infatti con l'esclusione totale o parziale dai benefici del welfare di altre categorie, meno strategiche elettoralmente o meno capaci di pressioni sul potere politico.

Come apparve presto evidente a molti osservatori interni ed esterni al Paese, il Welfare State italiano privilegiava i trasferimenti di denaro piuttosto che la fornitura di servizi pubblici efficienti. All'inizio degli anni Sessanta, la spesa sociale in rapporto al Pil italiana era decisamente inferiore a quella di Paesi come Francia e Germania[6]. Le storture di un simile sistema si riflettevano direttamente sulla distribuzione della ricchezza, che appariva particolarmente squilibrata. All'inizio degli anni Sessanta, lo spostamento a sinistra del baricentro politico, con l'inclusione dei socialisti nella maggioranza di governo (1963), aveva suscitato speranze di un' incisiva azione su questi temi, ma gli ambiziosi progetti elaborati rimasero per lo più lettera morta. A pagare dazio per l'inazione degli esecutivi furono soprattutto gli operai delle fabbriche, già penalizzati da un modello di sviluppo che aveva nel basso costo della manodopera uno dei suoi cardini. Mariano Rumor, esponente di primo piano della corrente «dorotea» della Democrazia Cristiana e Presidente del Consiglio all'epoca dell'Autunno caldo (1969) avrebbe significativamente riconosciuto nelle sue memorie che «l'Italia del miracolo economico si era prodigiosamente sviluppata, in una congiuntura internazionale, favorevole anche sul piano valutario, ma l'incremento della ricchezza nazionale era stato mal distribuito e il mondo operaio e, in genere, i ceti dipendenti, non ne avevano tratto equo beneficio»[7].

Le contraddizioni accumulate dal sistema di welfare italiano nel quarto di secolo successivo alla Seconda guerra mondiale concorrono a spiegare l'intensità e la durata della conflittualità operaia che prese il via alla fine degli anni Sessanta e si prolungò sino alla conclusione del decennio successivo. Fu proprio nel tentativo di mediare e di arginare la protesta operaia, la quale andava di pari passo con il rafforzamento delle organizzazioni sindacali e con l'avanzata elettorale del Partito comunista italiano, che si vararono in Italia importanti riforme, in grado di portare la spesa sociale italiana a livelli paragonabili a quelli delle democrazie avanzate. Nel 1969 fu codificato in modo universalistico il diritto alla pensione, attraverso l'introduzione di un sistema, detto retributivo, che prevedeva la possibilità, dopo quarant'anni di anzianità contributiva, di percepire assegni pari al 74% della retribuzione dei tre anni più favorevoli tra gli ultimi cinque di lavoro (80% a partire dal 1976). Si trattava di una misura dal grande impatto, se si considera che, prima dell'approvazione della riforma, l'assegno per i pensionati gravitava mediamente attorno al 40% della retribuzione. In aggiunta, era prevista l'indicizzazione delle pensioni in base al costo della vita[8]. L'aspetto della riforma che più si ispirava a criteri universalistici era l'introduzione di una pensione sociale per tutti coloro che, avendo raggiunto la soglia dei 65 anni di età e sprovvisti di fonti di reddito alternative, non avessero maturato l'anzianità contributiva prevista dalla legge. Nove anni dopo l'approvazione della riforma previdenziale, nel pieno della fase della «solidarietà nazionale», vide la luce il Servizio sanitario nazionale: proprio come quella pensionistica, anche la riforma sanitaria costituì un tassello fondamentale nella traiettoria del welfare italiano. L'Italia del Secondo dopoguerra aveva ereditato dalla fase precedente un sistema organizzato per casse mutue distinte per categorie professionali. Come in altri ambiti, anche per quanto concerne la tutela della salute si era seguita la strategia dell'ampliamento progressivo delle prestazioni gratuite, con la conseguenza però di lasciare senza copertura assicurativa ampi strati della popolazione. Come se non bastasse, ancora alla fine degli anni Sessanta il Paese registrava gravi carenze a livello di strutture ospedaliere e posti letto disponibili. Con la riforma del 1978 il diritto alla salute assunse finalmente un carattere universalistico, venendo riconosciuto come un fondamento del principio di cittadinanza. Il miglioramento dei servizi socio-sanitari che ne conseguì ebbe effetti importantissimi in termini di aumento della speranza di vita e diminuzione della mortalità infantile[9].

Alla fine degli anni Settanta l'Italia poteva dunque essere annoverata nel nucleo delle nazioni dotate

di un generoso sistema di welfare. Nel corso del decennio, sul tronco particolaristico e corporativo del sistema di protezione sociale antecedente erano stati innestati elementi di universalismo che avevano reso effettivi per la stragrande maggioranza della popolazione i diritti alla pensione e alla salute. Non si può certo affermare, tuttavia, che si trattasse di un sistema perfettamente equo e razionale.

Un primo nodo problematico consisteva nel fatto che il parziale universalismo raggiunto negli anni Settanta non prevenne da ulteriori spinte nella direzione della disomogeneità delle prestazioni, tanto sul piano previdenziale quanto su quello sanitario. Sul primo versante, anzi, nel corso degli anni Settanta si intensificò quel processo di legislazione micro-settoriale teso ad introdurre agevolazioni a questa o a quella categoria professionale, procrastinando l'utilizzo disinvolto della spesa pensionistica a fini clientelari (si pensi alle cosiddette baby-pensioni previste per alcune categorie del pubblico impiego). Sul versante sanitario, le Unità sanitarie locali introdotte dalla riforma del 1978 divennero immediatamente prede della lottizzazione partitica, finendo per trovarsi frequentemente al centro di casi di corruzione e malaffare (la cui dimensione sarebbe emersa nitidamente soltanto con il *redde rationem* giudiziario dei primi anni Novanta). Se la spesa pensionistica scontava ingiustizie categoriali, e in prospettiva, anche e soprattutto generazionali, le ingiustizie sul piano sanitario erano di natura geografica. Giova ricordare che il varo del Ssn avvenne parallelamente al processo di decentramento amministrativo, che tra le altre cose affidava alle Regioni (previste dal dettato costituzionale e introdotte nel 1970) le competenze in materia di tutela della salute. Ben presto si determinò una situazione a dir poco asimmetrica: a fronte di alcune Regioni virtuose sul piano della qualità e della tempestività delle prestazioni, ve ne furono altre in cui a prevalere furono inefficienza, ritardi e sperperi clientelari[10].

Un secondo punto riguardava la composizione del welfare italiano. Se il sistema nel complesso appariva generoso in quanto a pensioni e sanità, assai meno lo era in merito ad altre voci: si pensi ai servizi per l'infanzia, come gli asili nido, oppure ai campi dell'assistenza alle famiglie e delle politiche per la casa o, ancora, a quelli dei sussidi di disoccupazione e del sostegno allo studio. Similmente a quanto si è verificato in materia di tutela della salute, anche in questi ambiti si è successivamente assistito a significative sperequazioni tra le varie aree del Paese[11].

Terza e ultima nota dolente era quella inerente al finanziamento del welfare. Alla metà degli anni Settanta, mentre la spesa pubblica italiana al netto degli interessi sul debito si collocava in linea con altri Paesi europei paragonabili al nostro. Non altrettanto poteva dirsi del gettito fiscale. Per tutto il decennio e per buona parte degli anni Ottanta le classi dirigenti scelsero deliberatamente di finanziare il welfare a debito piuttosto che ricorrendo al prelievo fiscale. La riforma tributaria approvata nel 1973 aveva introdotto un sistema robustamente progressivo, ma nel concreto finì per gravare in gran parte sul lavoro dipendente, senza intaccare il livello di evasione estremamente elevato che contrassegnava il lavoro autonomo. La marcata asimmetria tra entrate e spesa primaria nel bilancio dello Stato fu colmata soltanto all'inizio degli anni Novanta, grazie al combinato di stabilizzazione della spesa primaria e incremento della pressione fiscale[12]. Almeno nell'immediato, peraltro, il conseguimento di avanzi primari non si tradusse in una riduzione del ritmo di crescita del debito pubblico, a causa del drastico aumento dei tassi di interesse reali corrisposti sui titoli di Stato, che erano cresciuti dal 4,4% del Pil del 1980 al 10,1% del 1990, sino a toccare l'11,6% nel 1995[13].

Sviluppatisi come accumulo di concessioni particolaristiche a partire dall'età liberale, lo Stato sociale italiano ha assunto una natura realmente strutturata e di massa solamente negli anni Settanta del Novecento, proprio quando stava per volgere al termine quel «secolo socialdemocratico» che ne aveva supportato la costruzione[14]. A partire dagli anni Ottanta, in un contesto globale contrassegnato dalla centralità delle tecnologie informatiche e da un'esasperata finanziarizzazione dell'economia (i due fenomeni sono strettamente connessi), quasi ovunque

l'obiettivo della stabilità finanziaria ha fatto premio su quello della garanzia di servizi sociali rapidi ed efficienti. L'Europa, culla dello Stato sociale, non ha fatto eccezione. È facile immaginare come per un Paese come l'Italia, entrato negli anni Novanta con un rapporto debito/Pil pari al 94,7%, gli stringenti vincoli dei trattati europei in materia di politica fiscale abbiano pesato sulla possibilità di promuovere politiche sociali di rilievo; un problema, questo, che è andato aggravandosi dopo la crisi del debito sovrano dei primi anni Dieci del XXI Secolo. Nel corso del decennio passato ha prevalso un indirizzo di contenimento delle spese per pensioni e sanità, complice per le prime anche un oggettivo processo di invecchiamento della popolazione. Per contro, non si sono registrati passi in avanti significativi relativamente alle altre voci, che pure avrebbero necessitato di un rinforzo, anche in un'ottica di contrasto al declino demografico[15].

La pandemia globale del Covid-19 ha fatto emergere prepotentemente l'assoluta rilevanza che un sistema di protezione sociale equo, efficiente e universalistico può ricoprire nella vita dei singoli cittadini e della società tutta. Nel 2010, il grande storico britannico Tony Judt concludeva così il suo testamento intellettuale: «La scelta con cui si confronterà la prossima generazione non sarà quindi tra il capitalismo e il comunismo, o tra la fine della storia e il ritorno della storia, ma tra la politica della coesione sociale basata sugli scopi collettivi e l'erosione della società»[16]. Nei tempi che stiamo vivendo, è un monito che tutti quanti dovremmo tenere a mente.

[1] Cfr. T. Judt, con T. Snyder, *Novecento. Il secolo degli intellettuali e della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2019 (ed. originale: *Thinking the Twentieth Century*, Penguin, New York, 2012. 1° ed. it. 2014), pp. 325-34. Sull'evoluzione del welfare britannico nei primi anni del XX Secolo, cfr. J. Cooper, *The British Welfare Revolution, 1906-1914*, Bloomsbury, Londra, 2019.

[2] Cfr. T. Judt, *Postwar. La nostra storia (1945-2005)*, Laterza, Roma-Bari 2017 (ed. originale: *Postwar. A history of Europe since 1945*, Penguin, New York, 2005. 1° ed. it. Mondadori 2007), pp. 82-128.

[3] Su questi temi cfr. C. Giorgi e I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 239-50. Cfr. anche A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino, 2018 (1° ed. 1998), pp. 15-55; P. Mattera, *Legislazione sociale e welfare*, in F. Fabbri (diretta da), *Storia del lavoro in Italia, vol. VI: Il Novecento. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione (1945-2000)*, Castelvecchi, Roma, 2015, pp. 378-415.

[4] Cfr. C. Giorgi e I. Pavan, op. cit., pp. 276-78. Cfr. anche F. Barbagallo, *Il dopoguerra e la ricostruzione*, in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (a cura di), *Le classi dirigenti nella Storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 185-226.

[5] F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in F. Barbagallo (diretta da), *Storia dell'Italia Repubblicana, vol. II. 1: La trasformazione dell'Italia: sviluppi e squilibri: politica, economia, società*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 817-833. Cfr. anche G. Crainz, *Il Paese mancato. Dal miracolo agli anni ottanta*, Donzelli, Roma, 2003, p. 21.

[6] C. Giorgi e I. Pavan, op. cit., p. 19.

[7] A. Graziosi e G. Amato, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 95.

[8] Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Roma-Bari, 1992, pp. 357-62.

[9] Cfr. C. Giorgi e I. Pavan, op. cit., pp. 399-466 e pp. 472-88.

[10] Ivi, cfr. pp. 472-88. Cfr. anche P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006 (1° ed. 1989), pp. 528-30.

[11] Cfr. C. Giorgi e I. Pavan, op. cit., pp. 384-95. Si vedano poi U. Ascoli (a cura di), *Il Welfare in*

---

Italia, Il Mulino, Bologna, 2011; P. Battilani, Dall'assistenza all'empowerment dei cittadini: i mille cambiamenti della protezione sociale in L'Italia e le sue Regioni, Vol. I, Enciclopedia Treccani, Roma.

[12] La pressione fiscale crebbe di quasi otto punti percentuali tra il 1980 e il 1990, passando dal 33,8% del Pil del 1980 al 41,4% del 1990. Tra il 1970 e il 1980 l'aumento era stato assai più contenuto: dal 29,1% del 1970 si era passati al 33,8% del 1980. La spesa primaria, invece, era cresciuta ininterrottamente nel quindicennio 1970-85, passando dal 31% al 41,4% del 1985, per poi stabilizzarsi e crescere soltanto di un ulteriore 1,4% nel quinquennio successivo. Per i dati succitati cfr. R. Artoni, Interpretazioni del declino economico italiano, in S. Pons, A. Rocucci, F. Romero, L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi, Vol. I: Fine della guerra fredda e globalizzazione, Carocci, Roma, 2014, p. 126. Per quanto concerne il confronto con gli altri Paesi, lo storico Leonida Tedoldi ha ricordato che, con il secondo ciclo di espansione della spesa pubblica (1970-75), «nonostante avesse avuto una rapida impennata, la spesa italiana non si spinse al di là dei livelli dei partner europei, attestati sul 45% del Pil». Cfr. L. Tedoldi, Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia, Laterza, Roma-Bari, 2015, pp. 25-26.

[13] Ibidem.

[14] Cfr. C. Giorgi e I. Pavan, op. cit., p. 14. La formula di «secolo socialdemocratico», destinata a una certa fortuna, è stata coniata dal sociologo tedesco Ralf Dahrendorf.

[15] Ivi, cfr. pp. 468-70.

[16] Cfr. T. Judt, con T. Snyder, op. cit., p. 376.