

Silvano Zanetti

LO STATO SOCIALE IN ITALIA DAL 1945 AL 1970: L'ETÀ DELL'ORO

Da "Breve storia della II e III Repubblica dal 1994 al 2018 e dello Stato Sociale" di Zanetti Silvano
Volume V Cap.VIII.

Le basi del nuovo Stato sociale

Alla fine della seconda guerra mondiale nel 1945 l'Italia era un cumulo di macerie non solo fisiche, ma anche morali, avendo partecipato ad una guerra ingiusta e senza adeguata preparazione.

La nuova classe dirigente dovette da subito operare cambiamenti nel calcolo delle pensioni, passando da un sistema a **capitalizzazione** (valido fino al 1945) ad uno a **ripartizione**. Il sistema a capitalizzazione prevede che i contributi versati oggi dal lavoratore siano capitalizzati per finanziare le pensioni di domani. Chi percepirà le pensioni future, è lo stesso soggetto che oggi versa i contributi. Il sistema a ripartizione prevede un patto intergenerazionale. I contributi versati oggi dal lavoratore vengono utilizzati per finanziare le pensioni di oggi (ossia dei lavoratori di ieri). Praticamente, nel primo caso un padre finanzia la sua stessa pensione versando i contributi; nel secondo, un figlio con i suoi contributi finanzia la pensione di suo padre.

Terminate le ostilità con le truppe alleate che occupavano la penisola, furono istituite due *commissioni parlamentari* una per lo studio dei problemi del lavoro e l'altra per la riforma della previdenza sociale. Entrambe le commissioni escludono da subito un modello assistenziale universalista.

La scelta del modello non universalistico si spiegava con cinque motivazioni di fondo.

- 1) Un sistema previdenziale esteso a tutti i cittadini indistintamente, venne scartato per gli eccessivi oneri finanziari che avrebbero gravato sulla devastata economia del paese.
- 2) Era opinione comune che non fosse opportuno provvedere anche ai bisogni di quei cittadini "che non ritraevano dal proprio lavoro il proprio reddito". Gli esclusi sarebbero stati solo meno di un milione di persone: capitalisti e redditi con le loro famiglie, prostitute, mendicanti, detenuti.
- 3) La tradizione previdenziale italiana, di chiara derivazione bismarckiana, era incentrata sul rapporto fra protezione sociale e posizione occupazionale.
- 4) I maggiori partiti politici italiani concepivano la nuova Repubblica democratica come il sistema che avrebbe dischiuso l'era della "civiltà del lavoro".
- 5) Lo Stato sociale era finanziato attraverso il prelievo fiscale di natura progressiva. "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività" (art. 53 della Costituzione).

E il compromesso costituente che si realizzò, determinò una Carta costituzionale in cui prevalse una linea economica **sintesi di tre orientamenti diversi**, quello cattolico (solidarista), quello

marxista (che mirava a difendere i diritti dei lavoratori e a una pianificazione statale) e quello liberale (che rivendicava limiti all' intervento dello Stato). La titolarità dei diritti sociali venne infatti riconosciuta non a tutti i cittadini indiscriminatamente, ma principalmente ai lavoratori e loro congiunti.

Questa concezione della protezione sociale, fondata sull'ideale della *civiltà del lavoro* invece che su quello della *cittadinanza democratica*, appare chiaramente anche dalla netta distinzione che si può rinvenire nella Carta costituzionale fra il diritto alla previdenza sociale per i lavoratori e il diritto all'assistenza sociale per tutti i cittadini. Mentre infatti il primo, e cioè il diritto del lavoratore a ricevere una serie di prestazioni adeguate ai bisogni della vita tramite le assicurazioni è precisato in maniera molto dettagliata, il secondo invece, cioè il diritto del cittadino inabile al mantenimento è molto più generico.

Di questi dibattiti e delle precedenti esperienze storiche si trova conferma nell'Art.1 della Costituzione. *“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*. I motivi erano molto semplici: il primo era la memoria della repressione fascista del movimento operaio e sindacale, il secondo era il contributo essenziale dato da quest'area social-comunista alla Liberazione, il terzo consisteva nella volontà dei costituenti di sostituire il lavoratore, come destinatario delle norme, all'astratta figura del cittadino indifferenziato.

In conclusione, per un incredibile paradosso, lo Stato sociale che si affermava nel secondo dopoguerra in tutto il mondo occidentale per allargare l'area della cittadinanza, in Italia veniva circoscritto. Invece che avere un carattere “inclusivo”, lo Stato sociale all'italiana era “esclusivo”, poiché non riconosceva i diritti sociali a tutti i cittadini indistintamente, ma soltanto ai lavoratori.

L'età dell'oro 1950-1970

Nel 1949, venne affidata nuovamente allo Stato e all'esercizio della sua funzione pubblica l'attività di indirizzo nel **collocamento della forza lavoro**, fino a quel tempo prerogativa della classe imprenditoriale.

Gli anni Cinquanta e Sessanta del 1900 furono gli anni della guerra fredda e della contrapposizione della Sinistra (Partito Comunista e Partito Socialista) alla Democrazia Cristiana e ai suoi alleati, ma fu anche l'età dell'oro almeno per il Nord Italia. Gli italiani passarono da una società dei bisogni primari ad una società dei consumi disponibili per una parte sempre più vasta della popolazione, a causa della maggiore ricchezza derivante da un boom industriale che sembrava inarrestabile.

L'economia registrò un aumento medio annuo del PIL del 5%. Ma questo boom fu solo in parte condiviso dalla classe operaia. Nel 1968 con il cosiddetto autunno caldo (con mesi di scioperi) si ottennero sostanziali vantaggi per i lavoratori. Nel primo ventennio del dopoguerra tuttavia si diede la priorità alla ricostruzione e allo sviluppo, che permetteva la piena occupazione anche ai contadini, i quali abbandonarono in massa la stentata vita agricola, mentre furono trascurate le principali istanze di uno Stato sociale moderno, come le pensioni e la sanità.

Nel 1962 il Partito Socialista concorse per la prima volta a pieno titolo alla formazione di un Governo di centrosinistra. Questo significò una svolta riformista con l'attuazione di alcune idee di

provenienza marxista: la nazionalizzazione della produzione e della distribuzione dell'Energia Elettrica. Si riteneva, come in Gran Bretagna, che lo Stato dovesse avere un controllo delle fonti primarie di approvvigionamento. In secondo luogo l'ENEL, la nuova società che accorpò il settore elettrico, avrebbe dovuto ridurre le disparità delle tariffe esistenti tra il Nord ed il Sud a prescindere dal maggior costo di allacciamento in alcune zone rurali. I colossali rimborsi versati dallo Stato alle Compagnie Elettriche furono impiegati malamente e non servirono a rafforzare lo Stato industriale. La fusione tra Montecatini (importantissima società nel settore chimico) e la Edison (ex produttore di energia elettrica) si rivelò un fiasco.

Sempre nel 1962, fu approvata la riforma della **scuola dell'obbligo unica** per i primi otto anni, il cui intento era quello di posporre la scelta formativa solo dopo il quattordicesimo anno: quella fu una grande riforma universalistica del nostro Paese. Essa fu criticata in quanto prevedeva un insieme di prestazioni uguali e indifferenziate per la generalità degli alunni ed era interamente finanziata dalla fiscalità generale.

Nel 1969 venne istituita la pensione sociale che, sebbene ancora ad oggi non sembra che sia stata in grado di vincere la povertà e l'esclusione sociale di molti anziani, costituì a quel tempo un elemento sicuramente progressista, nella visione di tipo occupazionale con cui era stato realizzato il nostro sistema di previdenza sociale. Per la prima volta infatti, all'interno del sistema di previdenza sociale fece breccia l'idea che anche il cittadino sprovvisto di mezzi che, al raggiungimento di una determinata età (65 anni), non aveva maturato i requisiti per conseguire la pensione di vecchiaia, dovesse aver diritto ad una qualche tutela da parte dello Stato Sociale.

Nel 1974 fu approvata una legge (legge Mosca n.252 del 1974) per offrire una pensione a qualche centinaio di persone, che nel dopoguerra avevano lavorato per sindacati o partiti politici più o meno in nero, cioè senza che a loro nome fossero stati versati all'Inps i contributi dovuti. Bastava una semplice dichiarazione del rappresentante nazionale del sindacato o del partito e si potevano riscattare, al costo dei soli contributi figurativi, interi decenni di attività, a partire dagli anni '50. Ma la platea dei beneficiari non si limitò ai pochi casi per i quali era stata concepita, tanto che si parlò di vera legge truffa, peraltro mai sanata. La legge consentì infatti a 35.564 persone (dati calcolati dall'Istituto nazionale di statistica – ISTAT) di beneficiare di pensioni agevolate e di godere del riscatto a basso costo degli anni trascorsi nel partito politico o nel sindacato, prevedendo, irragionevolmente, quale requisito sufficiente per l'attribuzione dei contributi, la mera dichiarazione del rappresentante del partito o del sindacato per attestare l'avvenuta prestazione lavorativa. Venne stimato che il costo di questi benefici previdenziali per l'erario dello Stato nel 2014 avrebbe superato 25.000 miliardi di lire (12,5 miliardi di euro), sottraendo all'INPS le risorse versate ai fini pensionistici da coloro che avevano prestato una reale attività lavorativa. Vi furono casi clamorosi di persone che dichiararono di avere lavorato per un partito o sindacato ancor prima che questo si fosse costituito o di altri che dichiararono di avere lavorato per un partito o sindacato fin da bambini. Tra i beneficiari della legge Mosca, si accodarono politici e sindacalisti di tutto l'arco costituzionale, uniti, senza se e senza ma, sotto la bandiera dell'assalto alla diligenza di Stato.

Un altro esempio, purtroppo non esaustivo, dell'uso distorto delle risorse destinate in Italia alle pensioni, è il caso dell'INPDAl (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali), un fondo privato di previdenza per i manager d'azienda. A causa dello squilibrio fra contributi incassati e prestazioni insostenibili erogate, esso dal 1993 uscì con bilanci in perdita, fino a quando

non fu assorbito dall'INPS nel 2003, per evitarne il fallimento, ormai inevitabile. Nel 2013, a parere del CIV (Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS) il deficit dell'Ex INPDAI aveva raggiunto 3,7 miliardi di euro. Citiamo l'INPS: *"Al 31 dicembre 2014, a fronte di circa 30 mila iscritti, le pensioni ex Inpdai vigenti sono 126.580, per un importo medio annuo di 50.206 Euro"*. L'88% delle pensioni avrebbe dovuto subire una riduzione se fosse stata calcolata col metodo contributivo. Quasi una pensione su 5 avrebbe avuto una riduzione superiore al 40%. Il 61% degli aderenti avrebbero dovuto subire una decurtazione di almeno il 20% se le loro pensioni fossero state calcolate con il metodo contributivo.

Nel 1970 venne approvato lo Statuto dei lavoratori. Il Ministro Giacomo

Brodolini concesse ai lavoratori la libertà di opinione, i diritti sindacali, la tutela della salute, il diritto allo studio; annullò il licenziamento senza giusta causa (il famoso Art.18) e riconobbe formalmente le rappresentanze sindacali aziendali, le (R.S.A.).

Questa stagione riformista si concluse con la Legge 833 del 1978,151 che istituì il Servizio Sanitario Nazionale, un sistema sanitario a carattere universalistico che prevedeva – e prevede a tutt'oggi – un generale e assoluto diritto alla tutela della salute di ogni cittadino, il cui unico requisito necessario di accesso è la sussistenza del bisogno individuale di assistenza, con la previsione di livelli minimi di assistenza sempre garantiti. Le prestazioni sono interamente gratuite e finanziate dai contributi pari all'incirca del 7% dello stipendio lordo degli occupati, oppure con il concorso parziale a carico del paziente al costo della prestazione attraverso il pagamento di un "ticket" sanitario, ed in ogni caso il ripianamento dei costi è garantito dalla fiscalità generale.

Fra il 1957 e il 1966 fu introdotta la tredicesima per i pensionati; fu estesa l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia ai lavoratori autonomi, in particolare agli agricoltori, artigiani, commercianti con l'istituzione presso l'INPS di altrettante gestioni speciali accanto al Fondo pensioni lavoratori dipendenti. I liberi professionisti avevano le loro Casse. Nel 1965 nell'AGO (Assicurazione Generale Obbligatoria) venne introdotto il pensionamento di anzianità al quale si accedeva con 35 anni di contributi.

Nel 1968 la pensione di anzianità si rivelò un errore: in 3 anni il costo per il sistema pensionistico salì a 170 miliardi di Lire. Si introdussero alcune restrizioni nel calcolo della retribuzione pensionabile.

Nel 1970 il regime a capitalizzazione fu sostituito con il regime a ripartizione. Il carattere assistenziale (e clientelare) delle pensioni di invalidità fu sancito dall'introduzione della condizione socio economica della provincia di residenza.

Nel 1973 furono introdotte le baby pensioni. Nel settore statale preesistevano già condizioni favorevoli. Le donne coniugate con prole potevano ottenere la pensione dopo 14 anni, sei mesi ed un giorno di contribuzione (compresi i contributi figurativi). Fu introdotto il pensionamento anticipato dopo 20 anni di contribuzione per gli statali e dopo 25 anni di contribuzione per i dipendenti degli enti locali. Esse furono abolite nel 1992. Nel 2018 esistevano ancora circa 450.000 baby pensionati con un esborso dello stato per 7,5 miliardi di euro.