

*Silvano Zanetti*

## LO STATO SOCIALE IN ITALIA DAL 1970 AL 2016

*Gli anni '80. La fine dell'età dell'oro, l'esplosione del debito pubblico, il declino economico*

Durante gli anni 1970, come accadde alla maggior parte dei paesi occidentali, l'Italia fu interessata da un forte rallentamento dell'economia, determinato principalmente dalla **crisi petrolifera del 1973-1976** che sconvolse il quadro economico del Paese.

Lo Stato dovette affrontare una maggiore spesa a sostegno di coloro che non riuscivano a trovare un'occupazione e delle imprese, anch'esse in crisi; ciò contribuì a generare una situazione difficile per la finanza pubblica, determinata dal forte **aumento del debito pubblico**. Il debito pubblico italiano raddoppiò dal 1981 al 1991 passando dal 60% del PIL al 120% del PIL.

Nel corso degli anni 1980, la gran parte dei paesi industrializzati maturò la consapevolezza che era necessario riequilibrare i conti pubblici attraverso il ridimensionamento della spesa corrente.

L'Italia si avviava ad un declino economico perché, essendo terminato il boom che dipendeva dal basso costo della manodopera e del capitale, fu incapace di investire in infrastrutture e in istruzione di alta qualità, nella scienza e nella tecnologia per permettere un aumento del valore aggiunto di tutto il settore manifatturiero. La ragione va rintracciata nella *"trappola del reddito medio"* descritta per la prima volta dagli economisti Indermitt Gill e Homi Kharas: si tratta di quella situazione in cui un paese in via di sviluppo, che raggiunge un reddito medio soddisfacente per la maggior parte dei cittadini, si ritrova improvvisamente davanti a un arresto della crescita perché non investe in produzione o servizi ad alto valore aggiunto. Un paese, secondo l'economista Alessandro Rosina, *"che trasformò, con complicità diffusa, il benessere raggiunto in un diritto acquisito da difendere anziché renderlo un investimento sulla produzione di nuovo benessere, scaricando i costi sulle nuove generazioni"*.

A partire dagli anni 1990 (con oltre 10 anni di ritardo rispetto alla Gran Bretagna di Margaret Thatcher) furono avviate riforme strutturali basate sull'inasprimento fiscale, per ridurre i disavanzi di bilancio, che riguardarono anche il settore pensionistico.

Nel nostro Paese, il sistema pensionistico pubblico era strutturato secondo il criterio della ripartizione, ciò significava che il flusso delle entrate per contributi, doveva essere in equilibrio con l'ammontare delle uscite per le pensioni pagate. In Italia il progressivo aumento della vita media della popolazione fece sì che si dovessero pagare le pensioni per un tempo più lungo; inoltre il rallentamento della crescita economica frenò le entrate contributive. Per far fronte a questa situazione, furono attuate una serie di riforme tutte orientate a riportare sotto controllo la spesa pensionistica.

Cambiò il sistema di rivalutazione delle pensioni in pagamento, non più collegato anche alla dinamica dei salari reali (cioè al netto dell'aumento dei prezzi al consumo) ma soltanto all'andamento dell'inflazione; furono ritoccati i requisiti minimi per ottenere la pensione sia con riguardo all'età anagrafica sia all'anzianità contributiva; furono poste le basi per la creazione di un

sistema di Fondi pensione complementari, che permettesse ai lavoratori di ottenere una pensione complessiva più adeguata ai loro bisogni in età anziana e, nel contempo, di diversificare i rischi di esposizione del complessivo sistema pensionistico a shock di varia natura.

In ordine cronologico, ecco le principali novità introdotte in Italia dalle riforme del sistema pensionistico pubblico e contemporaneamente l'evoluzione della previdenza complementare:

## *La riforma Amato*

Fino a dicembre del 1992 il lavoratore iscritto all'INPS riceveva una pensione il cui importo era collegato alla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro. Con una rivalutazione media del 2% per ogni anno di contribuzione, per 40 anni di versamenti, veniva erogata una pensione che corrispondeva a circa l'80% della retribuzione percepita nell'ultimo periodo di attività lavorativa. Inoltre, la pensione in pagamento veniva rivalutata negli anni successivi tenendo conto di due elementi fondamentali: l'aumento dei prezzi e l'innalzamento dei salari reali. In questa fase esperienze di previdenza complementare furono attuate solo nelle banche e in alcune aziende con appositi Fondi pensione creati per i soli dipendenti delle aziende stesse.

Con la riforma Amato (1992), lo scenario cambiò: si innalzò l'età per la pensione di vecchiaia e si estese gradualmente, fino all'intera vita lavorativa il periodo di contribuzione valido per il calcolo della pensione; le retribuzioni prese a riferimento per determinare l'importo della pensione furono rivalutate all'1%, che era una percentuale nettamente inferiore a quella applicata prima della riforma; la rivalutazione automatica delle pensioni in pagamento venne limitata alla dinamica dei prezzi (e non anche a quella dei salari reali). La riforma Amato diede il via a un processo di armonizzazione delle regole tra i diversi regimi previdenziali, ma di fatto determinò anche una riduzione del grado di copertura pensionistica rispetto all'ultimo stipendio percepito. Da qui la necessità di introdurre una disciplina organica della previdenza complementare con l'istituzione dei Fondi pensione negoziali aperti, ad adesione collettiva, (decreto legislativo n. 124/1993).



Roma 1994

La riforma Amato diede il via a un processo di armonizzazione delle regole tra i diversi regimi previdenziali, ma di fatto determinò anche una riduzione del grado di copertura pensionistica rispetto all'ultimo stipendio percepito. Da qui la necessità di introdurre una disciplina organica della previdenza complementare con l'istituzione dei Fondi pensione negoziali aperti, ad adesione collettiva, (decreto legislativo n. 124/1993).

## *La strenua e perdente lotta dei sindacati contro la riforma delle pensioni*

Il 12 novembre 1994 circa un milione e mezzo di persone manifestano contro il primo Governo Berlusconi a Roma. L'Italia scese per la prima volta in piazza contro la sua manovra finanziaria che voleva, riformare le pensioni e lo stato sociale divenuto troppo oneroso per le finanze pubbliche. Fu la prima grande manifestazione nazionale proclamata, e difesa contro tutti, dal leader della Cgil di allora, Sergio Cofferati. Aderirono anche gli altri sindacati, la Cisl e la Uil. Un milione di persone in piazza e vittoria dei sindacati che costrinsero il governo a fare marcia indietro. E' stata la manifestazione sindacale più grande della storia repubblicana italiana: cinque cortei, tre piazze e la Lega con il suo segretario Umberto Bossi tolse la fiducia al Primo Governo Berlusconi appena

# e-Storia

costituito che fu costretto alle dimissioni. Gli succedette un suo ministro Lamberto Dini che con l'appoggio ora del centrosinistra riuscì a fare approvare una riforma delle pensioni innovativa.

## *La riforma Dini*

Con la riforma Dini (1995), dal sistema retributivo si passò a quello contributivo. La differenza tra i due sistemi è sostanziale:

Nel sistema retributivo la pensione corrisponde a una percentuale dello stipendio del lavoratore: essa dipende, dall'anzianità contributiva e dalle retribuzioni, in particolare quelle percepite nell'ultimo periodo della vita lavorativa, che tendenzialmente sono le più favorevoli; nel sistema contributivo, invece, l'importo della pensione dipende dall'ammontare dei contributi versati dal lavoratore nell'arco della vita lavorativa. Il passaggio dall'uno all'altro sistema di calcolo avvenne in modo graduale, distinguendo i lavoratori in base all'anzianità contributiva. Si crearono così tre diverse situazioni:

1) i lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva alla fine del 1995 mantennero il sistema retributivo;

2) ai lavoratori con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, sempre a fine 1995, fu attribuito il sistema misto, cioè retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi;

3) agli assunti dopo il 1995 venne applicato soltanto il sistema di calcolo contributivo, col metodo contributivo pro rata, criterio che comporta una consistente diminuzione del rapporto tra la rata di pensione e l'ultimo stipendio percepito (cosiddetto tasso di sostituzione). Per i lavoratori dipendenti con 35 anni di contributi, la pensione corrispondeva a circa il 50-60% dell'ultimo stipendio (per gli autonomi si ebbe un valore assai inferiore) e si rivalutava unicamente in base al tasso d'inflazione.

Con il decreto legislativo n. 47/2000 venne migliorato il trattamento fiscale per coloro che aderivano a un Fondo pensione e furono previste nuove opportunità per chi desiderava aderire in forma individuale alla previdenza complementare attraverso l'iscrizione a un Fondo pensione aperto o a un Piano individuale pensionistico (cosiddetto PIP).

## *La Legge n. 102/2009*

Con questa legge furono introdotte ulteriori innovazioni.

Dal 1° gennaio 2010, l'età di pensionamento prevista per le lavoratrici del pubblico impiego aumentò progressivamente fino a raggiungere i 65 anni.

Lunedì 12 dicembre 2011 Tre ore di sciopero generale a fine turno e manifestazioni con migliaia di persone in tutta Italia. Poi, nel pomeriggio, un presidio davanti a Montecitorio con i tre segretari confederali Susanna Camusso, Raffaele Bonanni e Luigi Angeletti. Dopo dell'ultimo disperato tentativo di far cambiare idea al governo, fu questa la risposta dei sindacati per dire no alla manovra economica. Una mobilitazione che dopo anni di divisioni e polemiche, ricompattò la Cgil, Cisl e Uil.

**2012.** *Con la Legge Fornero si ritorna all'antica: pensione calcolata sia sui contributi versati sia per l'aspettativa di vita.*

Dal 1° gennaio 2015, l'adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento fu collegato all'incremento della speranza di vita accertato dall'ISTAT e validato dall'EUROSTAT.

Con la manovra **"Salva Italia"** (2011), varata dal Governo Monti, nonostante la forte opposizione in Parlamento, il quadro previdenziale si rinnovò ulteriormente. A partire dal 2012, quindi, cambiarono:

1) *il sistema di calcolo* delle pensioni: il metodo contributivo *"pro rata"* fu esteso a tutti i lavoratori, anche a quelli che, avendo maturato a dicembre 1995 almeno 18 anni di contributi, potevano fruire del più favorevole sistema retributivo. Il metodo pro-rata si applicò sui versamenti successivi al 31 dicembre 2011 e sono abolite le pensioni di anzianità conseguibili attraverso le quote.

2) *i requisiti anagrafici* per la pensione di vecchiaia, ferma restando l'anzianità contributiva minima di 20 anni. – per le **lavoratrici dipendenti del settore privato**, l'età salì a 62 anni e fu ulteriormente elevata a 63 e 6 mesi nel 2014, a 65 nel 2016 e a 66 nel 2018;

– per le **lavoratrici autonome** (commercianti, artigiane e coltivatrici dirette) l'aumento dell'età fu di tre anni e 6 mesi, si passò quindi da 60 a 63 anni e mezzo. La soglia salì ulteriormente a 64 e 6 mesi nel 2014, a 65 e 6 mesi nel 2016, a 66 anni dal gennaio 2018; dal 1° gennaio 2019, il requisito anagrafico per la **pensione di vecchiaia** fu adeguato all'incremento della speranza di vita, con futuro riadeguamento biennale.

- per chi aveva iniziato a lavorare dal 1° gennaio 1996 e, quindi, aveva una pensione integralmente calcolata con il metodo contributivo, si poteva ottenere la pensione di vecchiaia con un'anzianità contributiva minima di almeno 5 anni, a condizione che l'importo della prestazione fosse superiore a 1,5 volte l'assegno sociale. Si prescindeva da questo importo minimo solo se l'interessato aveva compiuto 70 anni di età.

3) *i requisiti contributivi* per la pensione anticipata (ex pensione di anzianità).

Per le **donne** del settore privato la pensione spettava, indipendentemente dall'età, con 41 anni e un mese di contributi, mentre **per gli uomini** del settore privato, la pensione spettava con 42 anni e un mese, con ulteriori incrementi di un mese nel 2013 e nel 2014. Tali requisiti erano innalzati di tre mesi per via dell'aumento dei parametri della speranza di vita: dal 2013, quindi, l'anzianità contributiva minima passava a 42 anni e 5 mesi per gli uomini; a 41 anni e 5 mesi per le donne. In caso di **pensionamento con meno di 62 anni**, la prestazione era ridotta del 2% per ogni anno di anticipo rispetto a tale limite anagrafico.

Chi aveva iniziato a lavorare dal 1° gennaio 1996, la cui pensione quindi era integralmente calcolata con il metodo contributivo, poteva chiedere la pensione anticipata a 63 anni di età nel 2012, poi adeguati alla speranza di vita, con almeno 20 anni di contributi effettivi.

La **pensione** non poteva essere inferiore ad una soglia minima, pari a 2,8 volte l'assegno sociale (circa 1.200 euro mensili nel 2012).

**Sabato 2 aprile 2016. Sciopero unitario dei sindacati Cgil, Cisl, Uil**, uniti nel chiedere al Governo "flessibilità per tutti", *"rispetto per fatica e lavori diversi"*, ma soprattutto nel sostenere che *"41 anni di contributi bastano"*. Queste furono le richieste evidenziate nelle manifestazioni di

Roma, Napoli e Venezia dove parteciparono i leader sindacali, Annamaria Furlan (Cisl), Carmelo Barbagallo (Uil) e Susanna Camusso (Cgil). "Andremo avanti finché non schiederemo il governo" disse da Roma il leader della Cisl secondo cui la Legge Fornero "ha alzato nel giro di una notte di sei-sette anni l'età pensionabile dei lavoratori e delle lavoratrici. Migliaia di persone si sono trovate senza lavoro e senza pensione". Per Furlan occorreva "ripristinare la flessibilità in uscita e distinguere da lavoro a lavoro, perché "non si può stare fino a 67 anni su una gru o su una impalcatura e tenere una classe materna di bambini". Barbagallo, segretario della Uil, confermava "Andremo avanti finché il governo non cambia"

Matteo Salvini, segretario della Lega si era fatto paladino degli operai del Nord, ed aveva organizzato una marcia contro Elsa Fornero, a San Carlo Canavese, in provincia di Torino, nel paese di nascita dell'ex ministro del Governo Monti. Secondo Salvini: "la riforma delle pensioni con la legge Fornero e votata dal partito democratico ha mandato alla rovina milioni di contribuenti italiani. E l'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi, non ha fatto nulla per modificarla".

*La riforma delle pensioni con la legge Fornero secondo la Corte dei Conti aveva garantito risparmi per 30 miliardi di euro in 5 anni.*

### **Considerazioni conclusive sul sistema di protezione sociale italiano**

Il sistema di protezione sociale italiano si differenzia dagli altri sistemi europei, per il carattere **politicizzato e clientelare** ravvisabile in molte tappe della storia politico-sociale italiana dello scorso e dell'attuale secolo.

Infatti i Deputati del Regno d'Italia da subito si abituarono a fare un uso disinvolto dei fondi pubblici: per migliorare le strade, l'irrigazione, le colture del proprio fondo, o per favorire o salvare loro aziende o gli istituti di beneficenza che loro controllavano.

Nel ventennio fascista accadde di peggio. Le prestazioni assistenziali erano erogate dopo essere state esaminate da una commissione composta da *tecnici* e da buon'anime del partito fascista, la quale perciò era larvamente ricattatoria verso i non fascisti.

Nella prima Repubblica dopo il primo ventennio di sviluppo, basato sul consenso di tutta la società, tutte le forze politiche e sindacali concorsero all'assalto della diligenza del bilancio dello Stato. Le prestazioni assistenziali, prima considerate una inevitabile ricaduta dello sviluppo industriale a cui si dava la priorità come motore di distribuzione della ricchezza, poi vennero considerate una "**variabile indipendente**" a prescindere da qualsiasi vincolo, ed ebbero successo in presenza di un regime democratico debole e frazionato.

Infatti, le prestazioni assistenziali, o la loro promessa, furono e vengono tutt'ora spesso utilizzate come strumento di scambio su tutti i livelli politici. Spesso per manipolazione di tipo clientelare o elettorale, vengono promesse, previste, o a volte anche erogate prestazioni in cambio di adesioni, supporto o lealtà politica che viene manifestata comunemente attraverso il voto.

In soli cinque anni, tra il 1975 circa e il 1980, l'INPS si trovò a doversi uniformare a più di 200 disposizioni di legge in materia pensionistica, una **media di circa 40 leggi all'anno** mentre, nello

# e-Storia

stesso arco di tempo, il Parlamento emanava circa ogni dieci giorni una legge, un emendamento o un correttivo che interessava il sistema vigente delle pensioni.

Con la seconda Repubblica il tema pensioni divenne un tabù. Si attribuisce all'ex Presidente del Consiglio Romano Prodi il detto: *“chi tocca le pensioni perde le elezioni,”* per cui si poteva ironicamente cambiare l'articolo 1 della Costituzione: *“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sui pensionati...”*.

