

---

*Note e discussioni*

**Il sistema pensionistico nel quadro del welfare italiano.  
Una rassegna di studi recenti**

**Michele Santoro\***

Lo studio del sistema pensionistico è un tema decisivo per comprendere il welfare italiano, ma è ancora appannaggio delle scienze sociali più che degli storici. Questa rassegna ha lo scopo di illustrare alcuni dei più importanti studi sul tema, appunto fra storia e scienze sociali, anche alla luce degli spunti provenienti dalla letteratura internazionale. In genere verranno prese in esame le tendenze, la metodologia e i temi di riferimento per questi studi. Nelle conclusioni, si proporrà una sintesi — senza pretese di esaustività — relativamente alle prospettive e alle direzioni della storiografia italiana in materia di pensioni e welfare.

**Parole chiave:** welfare state, Italia, previdenza, sistema pensionistico

*The pension system within the framework of the Italian welfare. An overview of recent studies*

The study of the pension system represents a prominent theme for understanding the Italian Welfare State, but it is still a prerogative of the Social Sciences rather than that of historians. This overview aims to illustrate some of the most significant Welfare studies — between History and Social Sciences — drawing on international literature as well. It considers the approaches, methodologies and open problems presented by those analyses. Finally, it attempts to synthesise the various perspectives and directions addressed by the Italian historiography on pensions and welfare.

**Key words:** welfare state, Italy, social security, pension

Lo studio del sistema pensionistico è un tema decisivo per comprendere il welfare italiano, ma è ancora appannaggio delle scienze sociali più che degli storici. Questa rassegna ha lo scopo di illustrare alcuni dei più importanti studi sul tema, appunto fra storia e scienze sociali, anche alla luce degli spunti provenienti dalla letteratura internazionale. In genere verranno prese in esame le tendenze, la metodologia e i temi di riferimento per questi studi. Nelle conclusioni, si proporrà una sintesi — senza pretese di esaustività — relativamente ai

Saggio proposto alla redazione il 15 giugno 2021, accettato per la pubblicazione il 18 gennaio 2022.

\* Università di Roma Tor Vergata; santoromichele7047@gmail.com

punti consolidati e alle direzioni della storiografia italiana in materia di pensioni e welfare.

La letteratura disponibile sul welfare state è pressoché sterminata. Tuttavia, è stato più volte ricordato il ritardo degli studi italiani in merito a questi temi. Si tratterebbe infatti di un interesse relativamente recente, rispetto, per esempio, ai più maturi contributi sviluppati in ambito sociologico, politologico ed economico<sup>1</sup>.

Poche in particolare sono le analisi storiche in prospettiva comparata del caso italiano. Fanno eccezione i contributi di Julia Moses sulle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro o di Paolo Mattera sulle politiche in Francia e in Italia nei primissimi anni del secondo dopoguerra<sup>2</sup>. E questo anche se un'analisi storica comparata o transnazionale potrebbe evitare il ricadere in tesi di eccezionalità (negativa) del welfare all'italiana<sup>3</sup>.

Ciò detto, questi ritardi — con sfumature differenti — non sono solo italiani. Sussiste altresì una questione di approccio. Quando storici e politologi si sono occupati dei sistemi pensionistici hanno scritto per lo più storie politiche, concentrandosi sul ruolo dei sindacati, sugli assetti burocratici e sulla conflittualità politica espressa nel rapporto tra gruppi d'interesse e interventi legislativi

<sup>1</sup> Gli studi di Maurizio Ferrera restano un punto di riferimento. Si consideri, a titolo di esempio, Maurizio Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984; Maurizio Ferrera, *Modelli di Solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993; Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula, *The Welfare State: Pensions and Health Care*, in Erik Jones, Gianfranco Pasquino (a cura di), *Oxford Handbook of Italian Politics*, New York, Oxford University Press, 2015, pp. 504-517; Julia Lynch, *Old-Age Pensions. The Architecture of Expenditure*, in Julia Lynch, *Age in Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 139-179; Julia Lynch, *The Italian Welfare State after the Financial Crisis*, "Journal of Modern Italian Studies", 2014, n. 4, pp. 380-388.

<sup>2</sup> Julia Moses, *Comparison and the Welfare State in Modern Europe, c. 1880-1945*, in Wilibald Steinmetz (a cura di), *The Force of Comparison. A New Perspective on Modern European History and the Contemporary World*, New York-Oxford, Berghahn, 2019, pp. 191-213; Julia Moses, *The First Modern Risk. Workplace, Accidents and the Origins of European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018; Paolo Mattera, *Changes and Turning Points in Welfare History. A Case Study: a Comparison of France and Italy in the 1940s*, "Journal of Modern Italian Studies", 2017, n. 2, pp. 232-253.

<sup>3</sup> "Il misurarsi con una dimensione, se non globale, quantomeno transnazionale, è dunque un passo ulteriore che, per quanto complesso e non privo di insidie, merita di essere compiuto. Solo così si potrà sottrarre definitivamente la storia del welfare italiano al pericolo di rimanere ingabbiata nel quadro di un'interpretazione di eccezionalismo (negativo) a partire da quelle che sono state individuate ormai da decenni come alcune delle sue principali caratteristiche: squilibrato peso delle istituzioni private, in particolare di quelle di natura confessionale; continuità delle istituzioni fasciste in periodo repubblicano; familismo ambivalente; degenerazione politico-clientelare", Silvia Inaudi, *Storicizzare il welfare italiano in prospettiva globale e transnazionale: un'analisi in ottica di genere*, "Italia Contemporanea", agosto 2020, n. 293, p. 218; si veda anche Paolo Mattera, Ilaria Pavan (a cura di), *The Italian Welfare State in a Supranational Perspective: History and Debates*, numero monografico di "Journal of Modern Italian Studies", 2017, n. 2.

vi<sup>4</sup>. Meno frequenti sono stati gli approcci di storia sociale e culturale, che hanno indagato i significati e le trasformazioni della vecchiaia — intesa nella sua dimensione biologica e sociale — nel lungo periodo<sup>5</sup>.

Per la Francia, ad esempio, alcuni studiosi hanno evidenziato la mancanza di ricerche sulle esperienze della *vieillesse*. Nel tracciare un quadro degli studi sul sistema previdenziale francese, Élise Feller ha notato come la vecchiaia (nel suo ampio e generale significato),

depuis le Rapport Laroque, mobilise gérontologues, sociologues, démographes, économistes, philosophes et politiques, les historiens sont restés étonnamment discrets jusqu'à ces dernières années<sup>6</sup>.

Mathilde Rossigneux-Méheust e Christophe Capuano nell'introduzione al numero speciale di "Genèses" sulle esperienze previdenziali hanno sostenuto come

un grand écart demeure entre une historiographie encore embryonnaire et une vigoureuse sociologie de la vieillesse, dotée de manuels, de revues, de financements, et à laquelle plusieurs laboratoires consacrent des axes spécifiques.

Peraltro, le ricerche sulla previdenza sociale hanno privilegiato la prospettiva demografica o istituzionale, "alors que l'analyse de la vieillesse par l'expérience de ceux qui la vivent est le plus souvent minorée"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Robert L. Clark, Lee A. Craig, Jack W. Wilson, *A History of Public Sector Pensions in the United States*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2003; Michael A. McCarthy, *Dismantling Solidarity: Capitalist Politics and American Pensions since the New Deal*, Ithaca, Cornell University Press, 2017; Alfred C. Mierzejewski, *A History of the German Public Pension System: Continuity Amid Change*, Lanham (MD), Lexington Books, 2016; John Cooper, *The British Welfare Revolution, 1906-1914*, London, Bloomsbury, 2019.

<sup>5</sup> Patrice Bourdelais, *L'Age de la vieillesse: Histoire du vieillissement de la population*, Paris, Editions O. Jacob, 1997; Thomas R. Cole, *The Journey of Life: A Cultural History of Aging in America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Jean-Pierre Gutton, *Naissance du vieillard: Essai sur l'histoire des rapports entre les vieillards et la société en France*, Paris, Aubier, 1988; Pat Jalland, *Old Age in Australia: A History*, Melbourne, Melbourne University Press, 2015; Peter N. Stearns, *Old Age in European Society: The Case of France*, New York, Croom Helm, 1976; Pat Thane, *Old Age in English History: Past Experiences, Present Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Gregory Wood, *Retiring Men: Manhood, Labor, and Growing Old in America, 1900-1960*, Lanham (MD), Lexington Books, 2012; Christopher Gilleard, Paul Higgs, *Cultures of Aging: Self Citizen and the Body*, London, Routledge, 2014; Stephan Lessenich et al., *The Dog That Didn't Bark: The Challenge of Cross-Cultural Qualitative Research on Aging*, "Journal of Aging Studies", dicembre 2018, n. 47, pp. 66-71.

<sup>6</sup> Élise Feller, *Du vieillard au retraité. La construction de la vieillesse dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 19.

<sup>7</sup> Mathilde Rossigneux-Méheust, Christophe Capuano, *Expériences de la Vieillesse*, "Genèses", 2017, n. 106, pp. 3-7, qui p. 3; Si consideri anche Florence Weber, *Politique et sciences sociales de la vieillesse en France (1962-2016): De la retraite à la dépendance*, "Genèses", 2017, n. 106, pp. 115-130.

Anche per il caso tedesco simili caratteri sono presenti. In linea generale, l'esperienza previdenziale tedesca ha costituito un modello di riferimento per molti studiosi. James Chappel in uno studio sull'assistenza agli anziani nella Germania Est ha però sottolineato come la ricerca storica non abbia maturato un rinnovato interesse verso l'invecchiamento (e i suoi bisogni) e le politiche pensionistiche, nonostante nuovi approcci e metodologie abbiano arricchito il campo della storia politica e sociale. Pur considerando le eccezioni presenti in letteratura, "the search for new subjects of German history has not led, however, to a systematic exploration of the history of aging and old age"<sup>8</sup>. A fare eccezione, in questo senso, è la storiografia britannica, la quale ha offerto molti contributi e ricerche sugli assetti istituzionali e economici della previdenza e sui significati della vecchiaia<sup>9</sup>.

### L'Italia liberale

Molte delle interpretazioni sulle politiche del welfare in Italia — nel fornire un quadro di sintesi generale — hanno insistito primariamente sulla disorganicità dello sviluppo legislativo, marcando l'assenza di una riforma complessiva tanto per l'età liberale, quanto per le fasi successive. Il carattere familista e poco inclusivo dello Stato sociale italiano, legato a un modello di sostentamento *male breadwinner*, nonché la sua propensione al clientelismo dovuta a ragioni di consenso e di competitività partitica, sono stati indicati come caratteri peculiari dell'esperienza italiana. Le disfunzionalità di tale sistema sono state associate ai divari territoriali tra Nord e Sud del Paese, ma anche alle problematiche palesate dalla struttura occupazionale.

Gli studi italiani hanno all'inizio tentato di comprendere il funzionamento sociale e politico delle prime forme assistenziali. Sono state infatti definite le varietà degli attori e delle istituzioni coinvolte nella cura e nel sostegno dei bisognosi. Sono state considerate prevalentemente le attività mutualistico-cooperative o le iniziative sociali di tipo privato<sup>10</sup>. Per molto tempo i principali ri-

<sup>8</sup> James Chappel, "On the Border of Old Age": *An Entangled History of Eldercare in East Germany*, "Central European History", giugno 2020, n. 53, pp. 353-371, qui p. 357; James Chappel, *Old Volk: Aging in 1950s Germany, East and West*, "Journal of Modern History", dicembre 2018, n. 90, pp. 792-833.

<sup>9</sup> John MacNicol, *The Politics of Retirement in Britain, 1878-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Houndmills (Basingstoke, Hampshire)-London-New York, MacMillan-St. Martin's Press, 2004; Hugh Pemberton, Pat Thane, Noel Whiteside, *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, London, Oxford University Press/British Academy, 2006; Chris Phillipson, *Ageing*, Cambridge, Polity Press, 2013; Pat Thane, *Old Age in European Cultures: A Significant Presence from Antiquity to the Present*, "The American Historical Review", aprile 2020, n. 125, pp. 385-395.

<sup>10</sup> Dora Marucco, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano, FrancoAngeli, 1981; Arnaldo Cherubini, Anna Coluccia, *La previdenza sociale nell'epoca giolitti-*

ferimenti di sintesi sulla storia delle politiche sociali dell'Italia post-unitaria e liberale sono stati i lavori di Cherubini e Bertocci<sup>11</sup>.

La Prima guerra mondiale ha certamente rappresentato una congiuntura decisiva per l'ampliamento dei doveri sociali dello Stato. Il biennio 1917-1919 è stato riconosciuto come periodizzante in termini di accrescimento della legislazione e delle funzioni sociali dello Stato. Molti degli studi disponibili sull'Italia liberale hanno considerato alcune delle interpretazioni maturate in ambito internazionale riprendendo il nesso *Warfare-Welfare*, al centro di un dibattito storiografico non ancora concluso<sup>12</sup>. Alcune ricerche — recuperando le tesi di Richard Titmuss sul Regno Unito nel secondo dopoguerra<sup>13</sup> — hanno confermato il rapporto consequenziale tra sforzo bellico e politiche sociali<sup>14</sup>. Altri, invece, hanno enfatizzato la dimensione del compromesso tra *guns and butter*, sottolineando la crescita paritaria della spesa militare e di quella sociale in un contesto di mobilitazione totale<sup>15</sup>. Entrambe sono state oggetto di verifica storiografica, da un punto di vista qualitativo e quantitativo, ponendo l'accento su “the compensatory nature of the response by decision-makers to the impact of war”: il rafforzamento delle politiche sociali avrebbe riguardato non solo le fasce sociali più esposte alle conseguenze fisiche ed economiche della guerra, ma vi sarebbe stato anche “a marked impact on the structuring of the social welfare system and the ability of this system to redistribute resources and to deal equitably with people in need”<sup>16</sup>. Uno studio in prospettiva comparata su un cam-

tiana, Roma, Inps, 1986; Stefano Lepre, *Le difficoltà dell'assistenza. Le opere pie in Italia tra '800 e '900*, Roma, Bulzoni, 1998; Arnaldo Cherubini, *Beneficenza e Solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio, 1860-1900*, Milano, FrancoAngeli, 1991; Maurizio Degl'Innocenti, *La società volontaria e solidale. Il cantiere del welfare pubblico e privato*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2012. In ottica comparata Bas Van Bavel, Auke Rijpma, *How Important Were Formalized Charity and Social Spending Before the Rise of the Welfare State? A Long-Run Analysis of Selected Western European Cases, 1400-1850*, “Economic History Review”, febbraio 2016, n. 69, pp. 159-187.

<sup>11</sup> Arnaldo Cherubini, *Storia della Previdenza Sociale (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977; Enzo Bartocci, *Le politiche sociali dell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli, 1999; si veda anche Stefano Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia Unita 1861-1998*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>12</sup> Herbert Obinger, Klaus Petersen, Peter Starke (a cura di), *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

<sup>13</sup> Richard M. Titmuss, *War and Social Policy*, in R.M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London, Unwin University Books, 1958, pp. 75-87.

<sup>14</sup> Maurizio Ferrera, *Italy: Wars, Political Extremism, and the Constraints to Welfare Reform*, in H. Obinger, K. Petersen, P. Starke (a cura di), *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, cit., pp. 99-126.

<sup>15</sup> Alex Mintz, *Guns vs Butter: A Disaggregated Analysis*, “American Political Science Review”, dicembre 1989, n. 83, pp. 1285-93; Herbert Obinger, Carina Schmitt, *The Impact of The Second World War on Postwar Social Spending*, “European Journal of Political Research”, maggio 2018, n. 57, pp. 496-517.

<sup>16</sup> John Gal, *The Puzzling Warfare-Welfare Nexus*, “War and Society”, 2007, n. 26, pp. 99-118, qui p. 118.

pione di sedici Paesi dell'area occidentale ha suggerito che “both world wars are key determinants for explaining comprehensive welfare reforms that outweigh the significance of other factors such as regime type or level of economic development”<sup>17</sup>.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale, l'Italia presentava un sistema di protezione sociale — pensionistico — incompleto e per molti versi arretrato. Molto pronunciata, infatti, era la distanza rispetto ad altre esperienze europee. Si pensi alle realtà nordeuropee, al caso continentale tedesco o ai tentativi promossi in Francia e Gran Bretagna negli anni Dieci del Novecento<sup>18</sup>.

Il ritardo italiano è stato ascritto alla debolezza dei suoi circuiti istituzionali e sindacali, alle problematicità della sua struttura economica e alla cultura politica dei governi liberali. Da un punto di vista interpretativo, Ilaria Pavan conferma una lettura già presente nel dibattito italiano in una più ampia prospettiva storiografica<sup>19</sup>, evidenziando come lo sforzo bellico richiese nuovi strumenti e diritti in risposta ai bisogni della popolazione. Nell'argomentare il legame tra Stato sociale e guerra, Pavan sostiene che per il contesto italiano “the Great War triggered an acceleration involving a brief but intense series of reforms, which not only brought the country into line with the rest of Europe, but even moved it ‘from a rearguard position to one at the forefront’”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Herbert Obinger, Carina Schmitt, *World War and Welfare Legislation in Western Countries*, “Journal of European Social Policy”, luglio 2020, n. 30, pp. 261-274, qui p. 262. La letteratura comparata sul Welfare State ha per lo più considerato gli effetti della guerra in rapporto alle misure per i veterani, i reduci e le vittime civili. Esempi sono disponibili anche in relazione alla legislazione fiscale e agli spostamenti di bilancio a favore della spesa sociale: Theodor Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992; David A. Gerber, *Disabled Veterans and Public Welfare Policy: Comparative and Transnational Perspectives on Western States in the Twentieth Century*, “Transnational Law and Contemporary Problems”, 2001, n. 77, pp. 77-106; Francis G. Castles, *Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State*, “Journal of European Social Policy”, maggio 2010, n. 20, pp. 91-101; Kenneth Scheve, David Stasavage, *The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation*, “International Organization”, autunno 2010, n. 64, pp. 529-561; Kenneth Scheve, David Stasavage, *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2016.

<sup>18</sup> Pat Thane, *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996; George R. Boyer, *The Winding Road to the Welfare State: Economic Insecurity and Social Welfare Policy in Britain*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2019; Julien Caranton, *Mesurer le coût de la prévoyance sociale: Les mutualistes grenoblois et la gestion des retraites (1850-1914)*, “Histoire e Mesure”, 2015, n. XXX, pp. 165-200; Paul V. Dutton et al., *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>19</sup> Tommaso Detti, *Stato, guerra e tubercolosi (1915-1922)*, in Franco Della Peruta (a cura di), *Malattia e medicina*, Annali Einaudi, 7, Torino, Einaudi, 1984; Giovanna Procacci, *Warfare-Welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013.

<sup>20</sup> Ilaria Pavan, *War and the Welfare State: The Case of Italy, from WWI to Fascism*, “Historia Contemporánea”, 2019, n. 61, pp. 835-872, qui p. 864.

Per Pierluigi Pironti, più interessato alle vittime di guerra, la mobilitazione in massa di civili e soldati creò le condizioni di stimolo per uno sforzo organizzativo da parte delle autorità centrali del Paese: le politiche sociali rappresentarono dunque un importante strumento di compensazione. Inoltre, la necessità di garantire l'efficienza produttiva e di salvaguardare il fronte interno accrebbero l'impegno pubblico nell'assicurare maggiori forme di aiuto a una più larga platea di cittadini. Pironti però ridimensiona l'esperienza del primo conflitto globale in rapporto alle nuove forme di solidarietà sociale. Un esempio è fornito dalle pensioni di guerra: "Italy had undoubtedly taken steps towards a national relief system and had started to modernize its antiquated welfare structure". Tuttavia, alla fine del conflitto mondiale, "the long-awaited reform of the war victims' relief system only took place with extreme delay"<sup>21</sup>. La crisi dello Stato liberale e la successiva ascesa al governo di Mussolini, suggerisce l'autore, "determined the substantial failure of a wide social reformism in which the policies for disabled veterans and survivors were the battering ram of all future reforms"<sup>22</sup>.

Il caso italiano, dunque, sembrerebbe confermare il nesso interpretativo *Warfare-Welfare*. L'estensione di nuove garanzie contro i rischi derivanti dal lavoro o dalla vecchiaia intensificò la sua portata negli anni del primo conflitto mondiale, assumendo però le caratteristiche di una risposta emergenziale, piuttosto che essere espressione di una cultura politica condivisa o di un consolidato riformismo sociale.

Rapini ha proposto un'analisi storiografica condotta attraverso l'approccio biografico con particolare attenzione verso Luigi Rava e l'omonima Commissione parlamentare (1919). Con riferimento alle culture politiche della riforma sociale e quindi ai progetti politici e istituzionali di allargare la base dello stato liberale, l'esperienza della Grande guerra avrebbe portato gli storici a studiare l'inclusione di categorie sociali non ancora integrate nella rete statale e al tentativo di ridefinizione dei confini di cittadinanza<sup>23</sup>.

Pesarono però le più generali fratture e circostanze dell'Italia liberale, nonché i limiti della sua classe dirigente. Future prospettive di ricerca potrebbero riguardare, per esempio, l'organizzazione amministrativa nel periodo post-bellico, le culture e i significati del riformismo sociale.

<sup>21</sup> Pierluigi Pironti, *Warfare to Welfare: World War I and The Development of Social Legislation in Italy*, "Historical Social Research", 2020, n. 45, pp. 187-216, qui pp. 207-208.

<sup>22</sup> P. Pironti, *Warfare to Welfare*, cit., p. 210.

<sup>23</sup> Andrea Rapini, *Total War and Social Reform: Adminstrating Work, Population and Life in the "Rava Committee" Plan (1918)*, "Historia Contemporánea", 2019, 61, pp. 873-906; Andrea Rapini, *The Invention of Middle Class before Fascism: Actors, Discourse and Institutions*, in Lorenzo Berrault-Stella, Pierre-Edouard Weill (a cura di), *Creating Target Publics for Welfare Policies. A Comparative and Multi-level Approach*, London, Springer, 2018, pp. 27-47.

## Il fascismo

I limiti dell'azione riformatrice dell'Italia liberale hanno costituito un punto di partenza nella ricostruzione dei processi politici e istituzionali riguardanti le politiche sociali del regime fascista<sup>24</sup>. I principali studi sull'impresa previdenziale e assistenziale degli anni Venti e, soprattutto, Trenta, hanno posto l'accento sulle inefficienze amministrative e sui presupposti politici dello Stato sociale fascista, come la necessità di rafforzare il proprio consenso interno. In linea generale, la letteratura disponibile ha evidenziato la diffusione e il consolidamento della dimensione particolaristico-clientelare dello Stato sociale delineato dalla dittatura.

A partire dal 1923, il governo fascista intervenne infatti sui settori amministrativi della previdenza e dell'assistenza; nel 1927 delineò una costituzione della struttura corporativa e una riforma della regolamentazione assicurativa contro la tubercolosi. Negli anni Trenta, il regime fu impegnato nel progetto di accentramento degli Istituti di previdenza e assistenza (1933), mentre tra il 1936 e il 1938 si assisté a una estensione delle funzioni e dei benefici previdenziali<sup>25</sup>. Nondimeno, la crisi economica e finanziaria del 1929 è stata considerata dalla storiografia come un *turning point* per il regime e, segnatamente, per le politiche sociali<sup>26</sup>.

Fino alla fine degli anni Ottanta, l'attenzione degli studiosi verso le politiche sociali dell'Italia fascista è stata tenue, pur considerando alcune eccezioni, come nel caso di Domenico Preti e Guido Melis, i quali, proprio sul finire di quel decennio avevano compiuto studi (ancora importanti) sulla sanità e sulle istituzioni della previdenza sociale<sup>27</sup>.

A partire dagli Novanta, nuovi accenti e nuovi studiosi si sono affacciati. Una sorta di svolta euristica potrebbe essere quella che ha sottolineato l'importanza delle scelte del regime in rapporto agli sviluppi del welfare nazionale nel lungo periodo. Chiara Giorgi, per esempio, ha suggerito che quanto realizzato nel periodo tra le due guerre a livello assicurativo, assistenziale e previdenziale non risponderebbe esclusivamente a una logica organizzativa del consenso e del controllo sociale. Ha altresì riconsiderato il rapporto tra Stato sociale e liberal-

<sup>24</sup> Maria Sophia Quine, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2002.

<sup>25</sup> Chiara Giorgi, Ilaria Pavan, *Storia dello Stato Sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 93 ss.

<sup>26</sup> Domenico Preti, *La modernizzazione corporativa. Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, Milano, FrancoAngeli, 1987; Chiara Giorgi, *Social Policies in Italian Fascism. Authoritarian Strategies and Social Integration*, "Historia Contemporánea", 2019, n. 61, pp. 907-932.

<sup>27</sup> Domenico Preti, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma, Editori Riuniti, 1980; Guido Melis, *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*. Atti del Convegno, Roma, 9/10 novembre 1988, Roma, Inps, 1989, pp. 99-129.

democrazia, con alcune ricerche che hanno approfondito le asimmetrie tra discorso pubblico del regime e fattualità delle politiche sociali<sup>28</sup>.

Altri studiosi si sono occupati di comprendere la valenza politica della gestione previdenziale e assistenziale durante gli anni del regime. L'introduzione di nuove tutele previdenziali è stata letta all'interno di un piano d'intenti più ampio, rivolto al rafforzamento di un sistema di potere policentrico e corporativo<sup>29</sup>. Questi studi sono risultati capaci di cogliere le contraddizioni del regime in rapporto all'estensione delle tutele previdenziali, ma anche l'inefficienza e la frammentarietà degli apparati pubblici e, segnatamente, della legislazione pensionistica. Inoltre, gli studi in prospettiva di genere hanno permesso di chiarire il carattere escludente e particolaristico dei meccanismi sociali dell'Italia fascista<sup>30</sup>.

È stata riconosciuta la centralità dell'esperienza fascista non solo in rapporto al quadro legislativo e amministrativo, ma anche rispetto al tema della cittadinanza sociale. Gli studi hanno spesso parlato di concessioni piuttosto che di diritti sociali, individuando una traccia di continuità con il periodo repubblicano. Ulteriori linee di ricerca hanno favorito una maggiore comprensione della galassia istituzionale che proprio negli anni del fascismo è stata soggetta a un'importante opera di ampliamento e di ristrutturazione. Gli enti pubblici della previdenza e dell'assistenza hanno qui rappresentato un oggetto di studi privilegiato<sup>31</sup>: attraverso lo studio del funzionamento gestionale e delle personalità incaricate della direzione — per molti versi anche politica — di tali enti, è stato possibile restituire una lettura generale della sicurezza sociale in Italia. La letteratura disponibile ha posto l'accento sul carattere strumentale delle istituzioni previdenziali, con particolare enfasi riguardo alla radicata presenza del Pnf all'interno degli organi e dei settori amministrativi dei grandi istituti previdenziali e assistenziali<sup>32</sup>. Guillermo Marín, per esempio, ha proposto un'analisi

<sup>28</sup> Chiara Giorgi, *Le politiche sociali del fascismo*, "Studi Storici", gennaio-marzo 2014, n. 1, pp. 93-107.

<sup>29</sup> Guido Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018; Alessio Gagliardi, *Il Corporativismo fascista*, Bari-Roma, Laterza, 2010.

<sup>30</sup> Perry Wilson, *Peasant Women and Politics in Fascist Italy. The "Massaie rurali"*, London, Routledge, 2002; Alessandra Pescarolo, *Il lavoro delle donne dell'Italia contemporanea*, Roma, Viella, 2019.

<sup>31</sup> Mariuccia Salvati, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, "Le Carte e la Storia", dicembre 2002, n. 2, pp. 28-41; Silvia Inaudi, *A tutti indistintamente. L'ente Opere Assistenziali nel periodo fascista*, Bologna, Clueb, 2008; Domenica La Banca, *Welfare in transizione. L'esperienza dell'Onmi (1943-1950)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014; Michela Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, Bologna, il Mulino, 2007.

<sup>32</sup> Renzo Martinelli, *Il partito nazionale fascista come organismo burocratico-amministrativo*, "Passato e Presente", 1984, n. 6, pp. 175-188. Un importante contributo è stato quello di Chiara Giorgi sulla storia dell'Istituto Nazionale Fascista della previdenza sociale (Infps, poi Inps): Chiara Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, il Mulino, 2004.

delle pubblicazioni a cura degli Istituti di previdenza nazionale italiano e spagnolo tra il 1938 e il 1944/47. Nelle riflessioni finali, l'autore rimarca come entrambi i regimi, fascista e franchista, “no plantearon los seguros sociales como iniciativas limitadas a incrementar el bienestar de los ciudadanos”. Al contrario, “estas políticas sociales totalitarias carecían de sentido si no atendían a un horizonte mayor, único y más trascendente: el del éxito de las revoluciones fascista y nacionalsindicalista”<sup>33</sup>.

Ancora, la storiografia ha considerato l'assistenza e la previdenza da un'ottica interpretativa centro-periferia, ossia fra la dimensione locale del fascismo e quella del regime a livello nazionale. È il caso, per esempio, di alcuni interventi nel volume curato da Paul Corner e Valeria Galimi, con una nuova considerazione sulle funzioni delle istituzioni parastatali e sul ruolo degli studi sul fascismo in provincia<sup>34</sup>. Lo studio degli enti economici e previdenziali ha contribuito a far comprendere meglio i rapporti tra dimensione locale e nazionale, e con esse le funzioni, la composizione e i ruoli delle rispettive classi dirigenti, anche amministrative<sup>35</sup>.

## La Repubblica

Nell'indagare lo sviluppo di un sistema di sicurezza pensionistico moderno negli anni della Repubblica, la gestione delle eredità legislative e amministrative dello Stato sociale fascista ha costituito un tema ricorrente<sup>36</sup>.

In linea più generale, il welfare dell'Italia repubblicana è stato oggetto ancora di troppi pochi studi in ambito storico. Non manca una visione complessiva delle vicende che hanno caratterizzato le politiche sociali della Repubblica, ma fa difetto una conoscenza dettagliata dei procedimenti legislativi (compresi i progetti di riforma) che hanno contraddistinto più nello specifico il settore pensionistico e, più in generale, previdenziale.

<sup>33</sup> Guillermo Marín Casado, *Seguros Sociales y confluencias doctrinales en España e Italia (1938-1944/47)*, “Historia Contemporánea”, 2019, n. 61, pp. 775-796, qui p. 789.

<sup>34</sup> Tommaso Baris, *Il fascismo in provincia. Politica e società a Frosinone (1919-1940)*, Roma-Bari, Laterza, 2007; Renato Camurri, Stefano Cavazza, Marco Palla, *Fascismi locali*, numero monografico di “Ricerche di Storia Politica”, 2010, n. 3; Paul Corner, *The Fascist Party and Popular Opinion in Mussolini's Italy*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

<sup>35</sup> Paul Corner, Valeria Galimi (a cura di), *Il Fascismo in provincia: articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, Roma, Viella, 2014.

<sup>36</sup> Giacomo Canepa, *L'amministrazione come pedagogia. Il Ministero per l'assistenza post-bellica e la costruzione della democrazia*, “Le Carte e la Storia”, dicembre 2017, n. 2, pp. 118-134; Michele Colucci, *Massima occupazione il ministero del Lavoro e della previdenza sociale nell'Italia da ricostruire (1945-1950)*, “Italia Contemporanea”, aprile 2014, n. 274, pp. 42-73; Paolo Mattera, *Legislazione sociale e Welfare*, in Stefano Musso (a cura di), *Storia del lavoro in Italia, Il Novecento, 1945-2000: la ricostruzione, il Miracolo economico, la globalizzazione*, vol. 6, Roma, Castelveccchi, 2015, pp. 378-415; Stefano Agnoletto, Chiara Fonio, *Surveillance, Repression and the Welfare State: Aspects of Continuity and Discontinuity in post-Fascist Italy*, “Surveillance and Society”, 2013, n. 11, pp. 74-86.

Nell'ultimo decennio, la storiografia italiana si è molto preoccupata di praticare approcci e interpretazioni anche alternativi a quelli maggiormente invalsi, con ricerche, per esempio, che considerassero il welfare italiano in termini di cambiamento e dinamicità. È stata ripresa la lezione proposta da Flora e Heideheimer circa il rapporto tra welfare e modernizzazione, così come le riflessioni elaborate da Marshall riguardo a diritti sociali e di cittadinanza<sup>37</sup>. Di nuovo, molta importanza rivestono i contributi di Franco Bonelli e di Domenico Preti sulle questioni redistributive<sup>38</sup>.

Più di recente però gli studi si sono concentrati sull'analisi dei processi sociali, politici ed economici caratterizzanti l'introduzione di nuovi diritti e nuove forme di protezione sociale. Vi è stata, inoltre, una maggiore sensibilità degli studiosi verso i principali protagonisti e i significati della solidarietà sociale<sup>39</sup>. Un esempio è fornito da alcuni contributi sull'assistenza post-bellica e sulle pensioni di guerra (ma anche sulle continuità e le discontinuità legislative) proposti da Filippo Masina e Fabio De Ninno. In quest'ultimo caso, dallo studio delle carte prodotte dall'Associazione nazionale vittime civili di Guerra (Anvcg), si sono ricostruite le vicende amministrative e legislative legate alla riforma dei benefici previdenziali destinati ai reduci e ai civili vittime di guerra negli anni della Repubblica<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Paolo Mattera, *Introduzione: la storia del Welfare State in Italia, quali basi e quali prospettive?*, in Paolo Mattera (a cura di), *Momenti di Welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella, 2012, pp. 9-16, qui p. 13 ss.

<sup>38</sup> Domenico Preti, *Uno stato sociale senza riforme. Previdenza, fisco e sanità nell'Italia repubblicana*, "Italia Contemporanea", settembre 1989, n. 176, pp. 11-47; Domenico Preti, *Il nodo del Welfare State italiano*, "Italia Contemporanea", marzo 1994, no. 194, pp. 85-99; Franco Bonelli, *Appunti sul 'Welfare State' in Italia*, "Studi Storici", aprile-settembre 1992, n. 33, pp. 669-680.

<sup>39</sup> Massimiliano Paniga, *I socialisti e il dibattito nell'Assemblea Costituente*, "Le Carte e la Storia", dicembre 2015, n. 2, pp. 111-128; Ilaria Pavan, *Un progetto clandestino di riforma. Fanfani e la previdenza sociale*, "Contemporanea", gennaio-marzo 2015, n. XVIII, pp. 91-114; Ilaria Pavan, *These New Rights': Social Security in the Postwar Italian Debate*, "Journal of Modern Italian Studies", 2017, n. 22, pp. 175-193; Michela Minesso, *Istituzioni e welfare. L'azione delle parlamentari nei primi anni della Repubblica*, "Le Carte e la Storia", giugno 2017, n. 1, pp. 136-149.

<sup>40</sup> Filippo Masina, *Assistenza post-bellica e pensioni di guerra nella Repubblica*, in Nicola Labanca (a cura di), *Guerra e Disabilità. Mutilati e invalidi italiani e primo conflitto mondiale*, Centro interuniversitario di studi e ricerche storico-militari – Siena, Unicopli, 2016, pp. 233-260; Fabio De Ninno, *Italian Civilian Victims of War: Assistance, Legislation and War Pensions from Fascism to Republic*, "Journal of Modern Italian Studies", 2021, n. 3, pp. 1-21; lo studio delle vittime di guerra — soprattutto per il primo conflitto globale — trova riscontro nella letteratura nazionale e internazionale. Molte ricerche hanno prestato attenzione agli aspetti culturali delle vittime di guerra, alle interazioni tra attori istituzionali e rappresentanze categoriali, ai processi di riconversione economica e sociale nel (primo) dopoguerra. Martina Salvante, *Italian Disabled Veterans between Representation and Experience*, in Stephen McVeigh, Nicola Cooper (a cura di), *Men After War*, New York, Routledge, 2015, pp. 111-129; Pierluigi Pironti, *Grande guerra e Stato sociale in Italia. Assistenza a invalidi e superstiti e sviluppo della legislazione sulle pensioni di guerra*, "Italia Contemporanea", aprile 2015, n. 277, pp. 63-89.

Nuove ricerche, tuttavia, attendono ancora di essere svolte. Si consideri, per esempio, l'inclusione nel processo di comprensione storica di fattori endogeni come gli aspetti occupazionali e fiscali, oppure le culture del risparmio previdenziale, il ruolo delle organizzazioni di categoria, i meccanismi burocratici delle amministrazioni sociali, soprattutto in una prospettiva centro-periferia.

I nuovi approcci non tolgono però validità alle vecchie interpretazioni. In una classica lettura del welfare all'italiana, è stato spesso evidenziato — e rimane fondamentale — in materia di welfare e pensioni il carattere particolaristico-clientelare dei processi legislativi, con un'analisi principalmente legata agli aspetti partitico-politici. Così dicasi dello sbilanciamento della spesa sociale a favore dei trasferimenti monetari, con un'appendice residuale per il settore assistenziale. Un labirinto, quello pensionistico, composto da gestioni assicurative e trattamenti previdenziali differenziati, poco aduso alla semplificazione e molto incentrato sulla dimensione occupazionale.

Fra nuovo e vecchio molto ancora rimane da fare. Si potrebbe per esempio esaminare l'evoluzione e lo sviluppo della previdenza repubblicana riconsiderando nel processo di comprensione storica il rapporto tra partiti e associazioni di categoria, le interazioni tra propaggini associative e il sistema pubblico (dentro e fuori gli enti di assistenza e previdenza, per esempio), valutando il processo di integrazione sociale e politica della stratificata comunità di lavoratori e lavoratrici (ma anche cittadini e cittadine) negli schemi di politica sociale. In questo senso, il volume di Emanuele Bernardi sulla Coldiretti rappresenta un buon riferimento: l'indagine sulla funzione nazionale svolta dalla principale organizzazione di categoria del settore agricolo e dal suo Presidente, Paolo Bonomi, ha considerato il suo ruolo nella costituzione del sistema di assistenza e previdenza per i contadini<sup>41</sup>.

Alcuni spunti potrebbero provenire anche da studi in chiave comparata. Michela Minesso attraverso un confronto del caso italiano e spagnolo, ha posto alcuni interrogativi di natura metodologica e interpretativa sul rapporto tra la storiografia e le altre scienze sociali nello studio del welfare state. L'autrice legge nelle vicende dei due Paesi simmetrie — l'interesse per il ruolo dello Stato —, ma suggerisce come

las aportaciones de la historiografía resultan sobre todo significativas a la hora de subrayar y otorgar valor a las iniciativas sociales “desde abajo” y, en especial, a las sociedades de socorros mutuos, a los sindicatos e incluso al ahora llamado “Tercer Sector”<sup>42</sup>.

Per sciogliere alcuni nodi della storia del sistema pensionistico e in generale della previdenza rimane una questione non marginale: le fonti per la storia del-

<sup>41</sup> Emanuele Bernardi, *La Coldiretti e la Storia d'Italia. Rappresentanza e partecipazione dal dopoguerra agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2020, p. 132 ss.

<sup>42</sup> Michela Minesso, *De las políticas sociales al Estado del Bienestar. Sincronías y asimetrías entre Italia y España en el siglo XX*, “Ayer”, 2018, n. 112, pp. 297-313, qui p. 313.

la previdenza in Italia. In questo senso, un problema rilevante nello studio del welfare repubblicano restano la disponibilità e l'accessibilità del materiale documentario. Per il sistema pensionistico è necessario sottolineare la frastagliata e articolata geografia archivistica, la quale riflette (per alcuni versi) il disorganico processo di consolidamento ed estensione delle forme di tutela contro il rischio della vecchiaia, l'invalidità e i superstiti.

Tutto ciò detto, gli studi sul welfare italiano si sono spesso concentrati, non a torto, sull'arco temporale dei cosiddetti *Trente Glorieuses*. Si riprende, per certi versi, l'idea avanzata da Flora e successivamente ribadita da Castles di considerare quel trentennio come determinante per l'estensione delle tutele e dello sviluppo delle istituzioni sociali<sup>43</sup>. Sarebbe necessario, tuttavia, notare come la storiografia internazionale abbia discusso l'efficacia periodizzante di tale cornice, sfumando una lettura classica del welfare che vedrebbe una fase di espansione fino alle soglie degli anni Settanta, per poi convergere verso un processo di ridimensionamento. Considerando il caso britannico, per esempio, tra l'effetto Beveridge e le riforme di Margaret Thatcher sono stati individuati punti intermedi di cesura tra gli anni Cinquanta e Sessanta, i quali anticiperebbero quel processo di riordinamento del welfare degli anni Settanta<sup>44</sup>. Sui tempi e sui processi politico-istituzionali relativi allo sviluppo e alla crisi della sicurezza sociale francese, Colette Bec offre un esempio interpretativo altrettanto singolare. La tesi di fondo è che

les mutations importantes du contexte économique et démographique ne sont pas, comme un discours lancinant le répète à l'envi, le "causes" de l'inefficacité d'un système au bord de la faillite. Elles sont plus fondamentalement les effets non anticipés de ces mutations et par là même révélatrices d'une crise politique du système dont la fonction était équivoque dès son instauration. La "crise de la Sécurité sociale" m'apparaît moins comme un événement advenu à l'occasion de la "crise du choc pétrolier" que comme le résultat d'un processus bien antérieur<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Peter Flora, *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, vol. 1, Berlin, Gruyter, 1988; Francis G. Castles *et al.* (a cura di), *Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010; Maurizio Ferrera, Valeria Fargion, Matteo Jessoula, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, p. 247 ss.

<sup>44</sup> Rodney Lowe, *A Prophet Dishonoured in his Own Country? The Rejection of Beveridge in Britain, 1945-1970*, in John Hills, John Ditch, Howard Glenners (a cura di), *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 118-133; Harriet Jones, Michael D. Kandiah (a cura di), *The Myth of Consensus: New Views on British History, 1945-1964*, New York, St Martin Press, 1996; Derek H. Aldcroft, Lawrence Black, Hugh Pemberton (a cura di), *An Affluent Society? Britain's Post-War 'Golden Age' Revisited*, London, Routledge, 2004; Hugh Pemberton, *Policy Learning and British Governance in the 1960s*, London, Palgrave-MacMillan, 2004; Robert M. Page., *Clear Blue Water? The Conservative Party and the Welfare State since 1940*, Bristol, Policy Press, 2015; Aled Davies, James Freeman, Hugh Pemberton, 'Everyman a Capitalist?' or 'Free to Choose'? *Exploring the Tensions within the Thatcherite Individualism*, "The Historical Journal", giugno 2018, n. 61, pp. 477-501.

<sup>45</sup> Colette Bec, *La Sécurité Sociale. Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014, qui pp. 13-14; Martin Lengwiler, Milena Guthörl, *La "crise" de l'État Social vue par*

Recenti studi sul caso italiano, invece di glorificare l'età dell'oro, hanno proposto una lettura di più lungo periodo dello Stato sociale, dalla sua genesi del 1919 alla crisi degli anni Ottanta. Per quanto riguarda il periodo repubblicano, vi sarebbe stata una prima parentesi di sviluppo (1948-1958), seguita da una fase di consolidamento (gli anni Sessanta) che si concluderebbe con l'istituzione dell'Ssn (1978)<sup>46</sup>. Per il sistema pensionistico, gli estremi periodizzanti (1948-1969) delineano una parabola di sviluppo caratterizzata da momenti chiave, sia in termini di sostenibilità (1954-58), sia di riforma ed estensione delle tutele previdenziali (1958-1969).

### La crisi

Gli studi italiani hanno dunque iniziato un processo di rilettura interpretativa della categoria di crisi per gli anni Settanta attraverso una più sistematica analisi del welfare repubblicano, valutando altresì l'influenza esercitata sul contesto italiano dalle trasformazioni legislative registrate per gli altri sistemi europei<sup>47</sup>.

I contributi sulla più recente contemporaneità sono però dovuti, più che a storici, a scienziati sociali e della politica, ma anche a economisti.

Le crisi pensionistiche degli anni Novanta e le più attuali difficoltà strutturali delle economie di mercato occidentali hanno favorito numerose indagini e ricerche sulla sostenibilità finanziaria della solidarietà statale e sulla necessità di riorganizzare le strutture di protezione sociale<sup>48</sup>. Il sistema pensionistico ha

*les réseaux internationaux d'experts (1950-1980)*, "Revue d'Histoire de la Protection Sociale", 2017, n. 10, pp. 124-147.

<sup>46</sup> Iaria Pavan, Chiara Giorgi, *Storia dello Stato Sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021, qui p. 14.

<sup>47</sup> Paolo Mattera, *Welfare in the Seventies: Rise or Fall?*, "Journal of Modern Italian Studies", 2020, n. 25, pp. 54-76; Gianni Silei, *Espansione e crisi: le politiche di Welfare in Italia tra gli anni Settanta e Ottanta*, in Paolo Mattera, (a cura di), *Momenti di Welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella, 2012, pp. 121-156.

<sup>48</sup> Bernhard Ebbinghaus, Noel Whiteside, *Shifting Responsibilities in Western European Pension Systems: What Future for Social Models?*, "Global Social Policy", 2012, n. 12, pp. 266-282; Bernhard Ebbinghaus, *The Role of Trade Unions in European Pension Reforms: From 'Old' to 'New' Politics?*, "European Journal of Industrial Relations", 2011, n. 17, pp. 315-331; Bernhard Ebbinghaus, *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2011; Ugo Ascoli, David Natali, Emmanuele Pavolini, *Still a Weak Occupational Welfare in Southern Europe? Evidence from the Italian Case*, "Social Policy and Administration", 2018, n. 52, pp. 534-548; Emmanuele Pavolini, Margarita León, *'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain*, "South European Society and Politics", 2014, n. 19, pp. 353-369; Micael Castanheira, Vincenzo Galasso, *Which Reforms for a Fair and Sustainable Pension System?*, "Reflets et Perspectives de la Vie Economique", 2011, n. 50, pp. 187-202; Anke Hassel, Bruno Palier, Sonja Avlijaš, *The Pursuit of Growth. Growth Regimes, Growth Strategies and Welfare Reforms in Advanced Capitalist Economies*, "Stato e Mercato", 2020, n. 118, pp. 41-77; David Natali, Michele Raitano, *Il cambiamento tecnologico e le sfide per le politiche pensioni-*

rappresentato un ambito di ricerca particolarmente privilegiato. Motivazioni di ordine demografico, economico e politico-sociale hanno progressivamente imposto riforme o correzioni di spesa più o meno profonde. Discutendo la recente riforma delle pensioni e del mercato del lavoro in Italia, Sacchi ha introdotto il concetto di condizionalità implicita<sup>49</sup>.

In realtà, da un lato, da Paese a Paese, il ricalibro della spesa e dell'età pensionistica ha assunto forme e modalità differenti, rappresentando un rischio elettorale e politico<sup>50</sup>. Nell'analizzare i principali processi di riorganizzazione pensionistica dei ventotto Paesi membri dell'Ue, Igor Guardiancich e Mattia Guidi hanno concluso che "rather than being driven by domestic politics and institutions, we find that policymakers do respond to market signals as well as to worsening macro-policy fundamentals and micro-policy indicators"<sup>51</sup>.

Dall'altro lato, pur riconoscendo l'importanza delle condizionalità istituzionali e finanziarie, alcune ricerche hanno riscontrato una resistenza intrinseca al riordino legislativo per alcune tipologie previdenziali, con riflessi sia sui tempi (adozione/implementazione), che sugli schemi di riforma<sup>52</sup>. La riduzione e il contenimento dei costi relativi alla spesa sociale e, segnatamente, pensionistica,

*stiche*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2020, n. 15, pp. 49-76; David Natali, Igor Guardiancich, *Le pensioni in Italia: Nuove sfide e vecchi problemi*, "Politiche Sociali", 2018, n. 3, pp. 437-441; Natali D., *La riforma delle pensioni in Europa: crisi, Ue e modelli nazionali*, "Politiche Sociali", 2015, n. 2, pp. 537-558.

<sup>49</sup> Considerata nella sua forma generica, la condizionalità può essere definita come "the granting of some good by a party [...] to a second party that deems such a good valuable, linked to the latter party's compliance with some behaviour valued by the former party". Sebbene il suo funzionamento e la sua efficacia siano spesso associati ad accordi e norme specifiche, Sacchi sostiene, invece, che la condizionalità "can be based on an implicit understanding between two parties involved that a particular behaviour is expected in order for the good to be made available, even in the absence of detailed covenants". Stefano Sacchi, *Conditionality by Other Means: Eu Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, "Comparative European Politics", 2015, n. 13 pp. 77-92, qui p. 79; Si veda anche Sarah L. Babb, Bruce G. Carruthers, *Conditionality: Forms, Function, and History*, "Annual Review of Law and Social Science", 2008, n. 4, pp. 13-29.

<sup>50</sup> Mads Meier Jæger, Jon Kvist, *Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?*, "Social Policy and Administration", 2003, n. 37, pp. 555-572; Carsten Jensen, *Labour Market. Versus Life Course-Related Social Policies: Understanding Cross-Programme Differences*, "Journal of European Public Policy", 2012, n. 19, pp. 275-291; Georg Wenzelburger et al., *How Governments Strategically Time Welfare State Reform Legislation: Empirical Evidence from Five European Countries*, "West European Politics", 2020, n. 43, pp. 1285-1314.

<sup>51</sup> Igor Guardiancich, Mattia Guidi, *The Political Economy of Pension Reforms in Europe under Financial Stress*, "Socio-Economic Review", 2020, pp. 1-24, qui p. 2.

<sup>52</sup> Bent Greve, *Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction?*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020; Carsten Jensen, Georg Wenzelburger, Reimut Zohlnhofer, *Dismantling the Welfare State? After Twenty-five years: What Have we Learned and What Should we Learn?*, "Journal of European Social Policy", 2019, n. 29, pp. 681-691; Bruno Palier, *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, "Stato e Mercato", 2013, n. 97, pp. 37-66.

sono stati accompagnati da misure di compensazione volte a mitigare l'impatto sulle fasce sociali più esposte<sup>53</sup>.

Se la scienza delle finanze e la politica economica hanno prestato molta attenzione alle dinamiche di spesa e alle dinamiche di consenso, la sociologia e la scienza politologica hanno per lo più considerato gli squilibri redistributivi e le trasformazioni dei sistemi pensionistici<sup>54</sup>. Merita un cenno la prospettiva demografica, che è fondamentale nelle decisioni in merito al sistema pensionistico, così come il contesto economico in cui questo si forma e si trasforma. Parte di queste riflessioni hanno riguardato la capacità dei singoli governi nazionali nell'adeguare (vecchi) strumenti sociali ai nuovi rischi. In questo senso, a partire da uno studio comparato condotto sul rapporto tra livelli di disuguaglianza ed economie di mercato, è stato notato un cambiamento nelle priorità allocative per i Paesi dell'area scandinava, mentre la spesa sociale nei Paesi mediterranei "continua a essere indirizzata quasi esclusivamente ai vecchi rischi sociali, prima di tutto il rischio vecchiaia"<sup>55</sup>. Più genericamente, le recenti politiche elaborate in risposta a nuove esigenze societarie sono state oggetto di un numero cospicuo di argomentazioni, tra cui risalta una concezione del welfare come investimento sociale. In tal prospettiva, le politiche sociali costituiscono un utile strumento di attivazione sociale degli individui, affinché diventino responsabili del proprio benessere attraverso la partecipazione al mercato del lavoro<sup>56</sup>.

## Conclusioni

Il welfare state ha rappresentato un oggetto d'indagine molto discusso negli ultimi decenni, anche se fuor d'Italia più che in Italia, e anche se da studiosi di altre discipline più che da storici. La connessione fra gli studi è spesso mancata, per ragioni interne legate al dibattito delle (tante) discipline che se ne sono occupate, e forse anche per ragioni esterne correlate alla logica dell'opinione pubblica e del discorso politico, divisi di fronte ai grandi mutamenti strutturali di questi anni. Numerosi, infatti, sono stati gli approcci, i metodi e le tematiche attraverso cui si è cercato di studiarne le origini e le trasformazioni. L'argomento rimane però complesso, necessita di diverse competenze e il suo studio è

<sup>53</sup> Kees Van Kersbergen, Barbara Vis, Anton Hemerijck, *The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?*, "Social Policy & Administration", 2014, n. 48, pp. 883-904.

<sup>54</sup> Si veda, per esempio, Adam Hannah, Jeremiah Thomas Brown, Andrew Gibbons, *Welfare Capabilities: Evaluating Distributional Inequalities and Welfare Policy in Advanced Democracies*, "Journal of European Social Policy", 2020, n. 30, pp. 293-305.

<sup>55</sup> Giovanni Amerigo Giuliani, *I modelli di Welfare*, in Carlo Trigilia (a cura di), *Capitalismi e Democrazie. Si possono conciliare crescita e uguaglianza?*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 145-168, qui p. 151.

<sup>56</sup> Giuliano Bonoli, David Natali (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2012; Chiara Saraceno, *Il Welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 52 ss.

reso più problematico dallo stato delle fonti d'archivio, di non semplice accesso tanto per la dimensione pubblica, quanto per la sua declinazione privata.

Eppure, riprendendo la riflessione di Sally Sheard, la ricerca storica assumerebbe una rilevanza particolare per il progresso delle conoscenze scientifiche e anche, forse, per il legislatore e per l'organizzazione pratica del welfare<sup>57</sup>.

Gli studi sulla storia dello Stato sociale in Italia e più precisamente sul sistema pensionistico sembrano presentare alcuni punti di convergenza interpretativa per le diverse fasi prese in esame. Dall'altro lato, però, emergono alcuni nodi, per i quali manca ancora una sintesi. Ciò riguarda per esempio la valenza economica e sociale della previdenza sociale, il ruolo svolto dalle numerose associazioni di categoria in rapporto alle dinamiche di sviluppo legislativo.

Molte delle ricerche sull'Italia liberale hanno consolidato l'ipotesi relativa al primo conflitto globale come catalizzatore della legislazione sociale. Il nesso *Warfare-Welfare* ha assunto così una più definita valenza interpretativa, collocando la genesi dello Stato sociale italiano nel periodo compreso tra il 1917 e il 1919. È infatti in questa fase che la legislazione previdenziale italiana viene riorganizzata, recuperando la distanza accumulata rispetto agli altri contesti europei. Se da un lato, dunque, è stato da più parti rimarcato quel processo di modernizzazione indotto dalla Prima guerra mondiale e dalle necessità da essa innescate, dall'altro lato altri studi hanno sottolineato, in riferimento a tale processo, anche le debolezze della classe dirigente liberale e del suo riformismo, interrotto con la costituzione del governo Mussolini.

Nell'ambito degli studi sulle politiche sociali tra le due guerre, i temi e i soggetti dell'analisi storica sono stati oggetto di verifica e ampliamento, influenzando anche le più generali interpretazioni sul periodo fascista. Difatti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, gli studi sulla previdenza del regime hanno favorito una maggiore comprensione dei processi politici, istituzionali e normativi del periodo fascista; principale oggetto d'analisi di tali studi sono stati gli enti pubblici dell'assistenza e della previdenza, anche in una prospettiva di centro-periferia. In tal prospettiva, sono emerse con evidenza le disarmonie legislative e organizzative del sistema pensionistico nel periodo fascista, ma anche le funzioni svolte da tali enti e gli usi che di questi ultimi fece il regime. Vi è inoltre concordanza tra gli studiosi e le studiose sul consolidamento del carattere particolaristico-clientelare delle tutele pubbliche contro i rischi della vecchiaia e dell'invalidità, cui si lega il più generale tema del consenso del regime. D'altro canto, una svolta significativa negli studi è stata realizzata, negli anni Novanta, attraverso l'osservazione della centralità dei caratteri legislativi e amministrativi maturati proprio tra le due guerre per le politiche sociali nazionali di lungo periodo. In questo senso, il tema della continuità è stato oggetto di verifica sia nel campo delle istituzioni che in quello normativo, con particolare riferimento ai primi decenni dell'Italia repubblicana. Tali studi hanno conferma-

<sup>57</sup> Sally Sheard, *History Matters: The Critical Contribution of Historical Analysis to Contemporary Health Policy and Health Care*, "Health Care Analysis", 2018, n. 26, vol. 2, pp. 140-154.

to una persistenza negli assetti, nell'organizzazione e nelle biografie degli attori direttamente implicati negli apparati e nei processi di riforma previdenziale, nonostante le profonde svolte o fratture caratterizzanti il contesto italiano.

Le riflessioni avanzate sul periodo repubblicano hanno riconsiderato con maggiore attenzione il mutamento e la maturazione delle istituzioni politiche, delle culture e dei processi di modernizzazione economica e legislativa caratterizzanti gli anni compresi tra i Cinquanta e i Settanta, riprendendo parte degli elementi interpretativi formulati in ambito internazionale.

Tali elementi avrebbero trovato eco in letture interpretative concentrate sulle modalità e i tempi lenti di riforma della previdenza italiana, sullo sbilanciamento tra prestazioni monetarie e servizi e le sue distorsioni redistributive. Da ciò, una maggiore attenzione ai caratteri partitico-politici, ma anche l'emergere di nuovi orizzonti interpretativi più sensibili agli aspetti culturali, biografici e più in generale ai momenti di frattura nella storia delle politiche sociali italiane. Molto meno, però, sono state considerate le istituzioni direttamente responsabili delle diverse gestioni assicurative caratterizzanti il sistema pensionistico italiano.

Diversamente, le riforme degli anni Novanta e le più recenti correzioni legislative apportate alla struttura pensionistica hanno stimolato numerose ricerche in ambito sociologico, politologico ed economico. Nell'analizzare l'evoluzione e la crisi del sistema pensionistico italiano, le tematiche prese in esame hanno riguardato la sostenibilità finanziaria, la demografia, le condizionalità interne ed esterne al contesto nazionale. Altri studi ancora hanno individuato il consenso politico e l'efficacia redistributiva come elementi influenti per la riorganizzazione del ramo pensionistico.

In linea generale, pur considerando le differenze metodologiche, queste ricerche indicano alcuni temi centrali anche per gli storici e le storiche dello Stato sociale e, segnatamente, del sistema pensionistico italiano: il problema della riformabilità delle strutture pensionistiche e la responsività della classe politica alle trasformazioni socioeconomiche.

Sarebbe necessario un maggiore impegno conoscitivo sia in prospettiva nazionale sia, e forse soprattutto, comparata, tenendo conto, negli studi degli attori istituzionali e di quelli non-istituzionali, degli elementi economici, sociali e culturali che insistono sulle trasformazioni e in particolar modo sulle funzioni svolte dai sistemi pensionistici. Inoltre, il confronto con le prospettive di studio internazionali evidenzia, per il caso italiano, la mancanza di ricerche sul tema della vecchiaia e, più in generale, sui processi di lungo periodo legati all'invecchiamento<sup>58</sup>.

Per questo campo di studi resta fondamentale un dialogo interdisciplinare — necessario non solo per la natura dell'oggetto considerato —, dal cui confronto è possibile ricavare nuovi approcci e spunti analitici che chiariscano la storia dei sistemi pensionistici e, in generale, della storia della previdenza in Italia.

<sup>58</sup> Si suggeriscono nell'ambito degli studi di sociologia e dell'antropologia culturale: Renzo Scortegagna, *Invecchiare. Col tempo si diventa essenziali e si acquista più gusto*, il Mulino, Bologna, 2005; Jacopo Favi (a cura di), *Invecchiare. Prospettive antropologiche*, Meltemi, Milano, 2021.