



Studi e analisi
n.6 - 2022

Assistenza e Previdenza

Ricognizione storica degli strumenti di protezione sociale introdotti in Italia, distinguendo tra quelli assicurativi e quelli prettamente assistenziali. Si farà riferimento ai criteri di classificazione emersi in sede europea, al fine di poter classificare in modo temporalmente coerente i principali capitoli di spesa, nella piena consapevolezza che le diverse disposizioni normative non sempre sono riconducibili univocamente in una o nell'altra categoria¹

Sommario

Il documento analizza le ragioni storiche che hanno portato alla nascita dei due concetti di assistenza e previdenza. Attraverso la ricostruzione storica degli strumenti assicurativi e assistenziali emerge con chiarezza l'importanza di contestualizzare le scelte di *policy*, inevitabilmente influenzate dalle condizioni storiche, sociali e politiche di quel determinato periodo. La disamina dei diversi interventi di protezione sociale mette in evidenza alcune peculiarità del sistema italiano, che hanno influenzato ed influenzano, ancora oggi, l'approccio del legislatore sul tema. Esaminando non solo il sistema di welfare, ma anche la dottrina e la giurisprudenza sulle caratteristiche degli strumenti di protezione sociale, sembra emergere il superamento del binomio assistenza-previdenza, soprattutto nel periodo contemporaneo, anche se rimane attuale la distinzione sotto il profilo dell'incidenza della spesa assistenziale e previdenziale sulla spesa pubblica. Tale binomio sembra venir meno se l'analisi si sposta dal livello nazionale a quello europeo. I criteri contabili e statistici che aggregano e analizzano la spesa per "funzioni" a livello europeo non fanno rilevare la separazione tra la spesa previdenziale e assistenziale. Infine, l'analisi propone un focus su alcune prestazioni erogate dall'Istituto al fine di evidenziare possibili scenari e sviluppi.

¹ Rapporto di ricerca a cura di Barbara Zoli e Francesca Verini. Hanno contribuito alla stesura del presente studio la Direzione centrale Bilanci, contabilità e servizi fiscali e il Coordinamento generale Statistico attuariale. Si ingrazia Monica Cecilia Paiella per la redazione del paragrafo 7.

Premessa

Non è agevole rinvenire in letteratura una definizione univoca di strumenti di protezione sociale. In generale, si può affermare che tali strumenti coincidono con le politiche che uno Stato adotta per il benessere e la sicurezza dei propri cittadini: dalla sicurezza economica, alla prevenzione dei rischi sociali, dallo sviluppo della persona umana all'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del paese. Questi strumenti rappresentano le politiche di welfare ovvero *l'insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria*². Nell'analisi si fornisce sia un excursus storico dei principali strumenti di protezione sociale, differenziando quelli assicurativi da quelli assistenziali, sia la rappresentazione delle diverse modalità di classificazione della spesa sociale ai fini di una comparazione anche a livello europeo. Infine, si propone un focus su alcune prestazioni per evidenziare che i criteri di classificazione utilizzati per distinguere le prestazioni assistenziali e previdenziali non sono univoci.

² M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2016. Si vedano anche M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984; U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari, 1984; I. Madama, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2010; M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Collana Storica della Banca d'Italia, Marsilio, 2012. Per una definizione più attuale di veda www.ILO.org, che definisce la protezione sociale, o la sicurezza sociale, *“un diritto fondamentale”* ovvero *“l'insieme di politiche e programmi progettati per ridurre e prevenire la povertà e lo stato di vulnerabilità dei lavoratori e delle lavoratrici durante tutto il ciclo di vita. I sistemi di sicurezza sociale prevedono il reddito di base in caso di disoccupazione, malattia e infortunio, vecchiaia, pensionamento, invalidità e includono benefici per le famiglie come la maternità e l'assistenza all'infanzia. Tali benefici sono importanti non solo per i singoli lavoratori e le loro famiglie, ma per tutta la società. Fornendo assistenza sanitaria, sicurezza del reddito e servizi sociali, si contribuisce alla dignità e alla piena realizzazione dell'individuo. I sistemi di sicurezza sociale promuovono anche l'uguaglianza di genere attraverso l'adozione di misure volte a garantire alle donne il rispetto del principio di non discriminazione e parità di trattamento nel mercato del lavoro. Per i datori di lavoro e le imprese, la sicurezza sociale aiuta a mantenere una forza lavoro stabile e adattabile ai cambiamenti”*.

1. Il sistema di protezione sociale in Italia e sue caratteristiche

In base alle diverse teorie di classificazione dei sistemi di welfare, l'Italia fa parte del cluster sudeuropeo/mediterraneo/familista³. Il sistema che si è costituito nel tempo attraverso i diversi interventi normativi è stato definito c.d. welfare all'Italiana⁴, contraddistinto da due distorsioni, una "funzionale" ed una "distributiva"⁵. Sotto il primo aspetto, il sistema di

³ Il primo autore che ha classificato i modelli di Welfare è stato Titmuss (1974), distinguendone tre modelli: "residuale", "meritocratico-occupazionale" e "istituzionale-redistributivo", secondo due dimensioni, "storica" e "politica". Esping Andersen (1990) ha rielaborato i modelli titmussiani proponendo tre regimi di welfare che egli definisce "*the three worlds of welfare capitalism*": quello "liberale", quello "conservatore-corporativo" e quello "socialdemocratico". Si differenziano rispetto alla loro capacità di demercificazione, cioè la misura in cui essi sottraggono il lavoratore/cittadino dalle logiche del mercato, e rispetto al tipo di stratificazione sociale promosso dalla politica sociale. M. Ferrera, in *Four Social Europes Between Universalisms and Selectivity*, M. Rhodes e Y. Mény (a cura di), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Londra, Macmillan, 1998 e in M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. propone una classificazione geografica che individua quattro tipologie di sistemi di welfare state europei, originariamente elaborata da Ferrera e fondata su quattro dimensioni: le regole di accesso; le formule di prestazione; i metodi di finanziamento, gli assetti organizzativo-gestionali: A) quella nordica: i panieri più ricchi di tutele rispetto a rischi e bisogni e le forme di copertura più omogenee, inclusive e generose. In quest'area d'Europa, il welfare state si è consolidato come folkhemmet, la «casa comune» di tutti i cittadini («universalismo»), che trovano in essa robuste protezioni lungo l'intero ciclo di vita. B) anglo-sassone (estesa, fuori dall'Europa, a molti Paesi del Commonwealth). In questi paesi il paniere è abbastanza ricco e soprattutto ben distribuito lungo il ciclo di vita: come voleva Beveridge, il welfare è presente e accessibile «dalla culla alla tomba». La protezione dello Stato è spesso filtrata dalla prova dei mezzi e tende perciò a creare un dualismo fra «ricchi», che possono accedere a tutele private od occupazionali, e «poveri», assistiti dallo Stato. C) continentale: i paesi di quest'area hanno adottato sin dalle origini un'impostazione fortemente assicurativa, imperniata sulla figura del lavoratore maschio capofamiglia (*male breadwinner*). In questi sistemi si privilegiano i rischi dell'età adulta ed anziana (e in particolare quelli tipicamente maschili), e le categorie occupazionali collocate nei settori centrali dell'economia. Il welfare copre (quasi) tutti, ma in modo asimmetrico rispetto al ciclo di vita e alle divisioni di genere, nonché in modo segmentato rispetto alla struttura sociale. D) sudeuropea, mediterraneo "familista" dove ritroviamo un assetto sociale e culturale che intende la famiglia fornitrice di cura e assistenza ai propri componenti. Nei Paesi di quest'area si notano non solo marcati ritardi di sviluppo, ma anche lacune e incoerenze su ciascuna delle due dimensioni e sulle loro interconnessioni. Storicamente il paniere si è allargato dando per scontato il ruolo centrale della famiglia come primo ammortizzatore sociale. La copertura è diventata universale nel caso della sanità, ma è rimasta occupazionale e frammentata nel caso della previdenza, ove peraltro si notano picchi di generosità distributiva nei confronti degli insider e prestazioni modestissime (e in taluni casi assenti) per gli outsider. Assistenza e servizi sociali hanno tradizionalmente avuto carattere residuale, con pesanti conseguenze sia funzionali sia distributive che penalizzano con particolare intensità le donne e i giovani. Per l'evoluzione dei diversi modelli di welfare nei paesi sviluppati e gli effetti che l'aumento della spesa sociale può produrre sulla crescita economica si veda Tridico P. e Paternesi Meloni W., *Economic growth, welfare models and inequality in the context of globalisation*, in *The Economic and Labour Relations Review*, 2018.

⁴ Per Ferrera ed altri il welfare italiano è caratterizzato da 5 specificità. M. Ferrera, *Le politiche sociali*, op.cit., li identifica come "i cinque peccati originali" del *Welfare italiano*: "distorsione allocativa" (tutela solo certi rischio, in particolare la vecchiaia), "distorsione distributiva" (protezione garantita agli insider), "finanziamento" in deficit, "spiccata illegalità" ed "inefficienza dei servizi", quest'ultima "*dimostrata ad esempio dal fatto che tra 1960 e 1980 il numero delle pensioni di invalidità superava addirittura le pensioni di vecchiaia, accompagnata da una logica clientelare*".

U. Ascoli *Welfare State all'italiana*, Bari, Laterza, 1984; *Il modello storico del Welfare State italiano*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Atti del convegno annuale SISSCO Padova, 2-3 dicembre 1999, a cura di Sorba C., Quaderni Archivi di Stato, che individua le cinque peculiarità in maniera differente: "particolarismo" (le prestazioni appaiono fortemente differenziate a seconda del soggetto cui si riferiscono), "clientelare" (legato a meccanismi di scambio politico, per cui per esempio nel 1974 l'Italia aveva più pensionati di invalidità che di vecchiaia), "dualistico" perché basato su profonde differenze fra nord e sud e prevalentemente su trasferimenti in denaro piuttosto che su servizi) e "caratterizzato dalla cultura familistica, paternalistica e patriarcale".

⁵ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. Nella dimensione funzionale a variare è la composizione del paniere di rischi e bisogni coperti dal welfare pubblico. In quella distributiva a variare è, invece, la copertura sociale del paniere: la quota di popolazione assicurata, le regole di accesso (individuali e categoriali), l'intensità di protezione. Nella dimensione distributiva si distingue tra "gruppi" garantiti

protezione sociale in Italia, infatti, ha privilegiato le tutele previdenziali, lasciando in secondo piano quelle assistenziali. Questo dato non solo è dimostrato dalla produzione normativa in materia previdenziale, già risalente al 1919, ma anche dalla quota di spesa sociale in Italia che è assorbita dalle funzioni vecchiaia e superstiti. Storicamente, fin dagli anni 50, si è sviluppata una forte protezione dei rischi legati a vecchiaia e anzianità a fronte di una scarsa protezione di altri rischi tipici collegati ad altre fasi della vita, anteriori al pensionamento, come la povertà, la presenza dei figli, la disoccupazione, ecc. Relativamente alla distorsione distributiva, si assiste ad un netto divario di copertura fra le diverse categorie professionali: il sistema ha puntato sempre alla protezione dei soggetti attivi nel mercato del lavoro (*insiders*) rispetto a quelli esclusi (*outsiders* ovvero disoccupati, lavoratori periferici, famiglie bisognose, e da ultimi i *working poor*). Queste distorsioni hanno pesato, e pesano tutt'ora, sulle scelte di politiche sociali da adottare, alla luce anche degli stringenti vincoli di bilancio. Non sempre lo Stato ha avuto la capacità di adattare tempestivamente il sistema del welfare a tutte le reali esigenze e bisogni della collettività, ma si rinvengono politiche emergenziali (ad esempio l'introduzione degli ammortizzatori sociali in deroga e da ultimo la proliferazione di interventi per l'emergenza sanitaria da Covid-19) avviate per tutelare numerosi lavoratori privi di forme di protezione.

Altra caratteristica del sistema di welfare italiano è la sua frammentazione⁶. Dal punto di vista oggettivo è determinata dalla diversità dei gruppi sociali da proteggere (la tutela dei rischi e dei bisogni è stata riconosciuta a categorie diverse in tempi differenti) e per tale motivo esistono trattamenti differenziati e pluralità di soggetti giuridici, per lo più pubblici, che li gestiscono (si pensi all'istituzione nel tempo dei fondi sostitutivi, esonerativi ed esclusivi)⁷;

in tutti i rischi (come i dipendenti pubblici e quelli delle grandi aziende), semi garantiti (garantiti per il rischio vecchiaia, ma meno per gli altri, ad esempio, autonomi e dipendenti piccole e medie aziende) e non garantiti (con scarsa tutela previdenziale e per nulla tutelati contro altri rischi, ad esempio giovani, donne e precari).

⁶M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit.

⁷Gli attori che operano nel sistema di sicurezza sociale sono per lo più pubblici (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con compiti di vigilanza, Enti del c.d. parastato quali l'INPS che nel tempo ha assorbito diversi enti quali INPDAI, IPOST, SCAU, INPDAP, ENPALS, ecc.), mentre al settore privato sono attribuiti compiti per lo più residuali riconosciuti anche dalla Costituzione (ad esempio art. 38 c. 4 in tema di previdenza complementare). Storicamente il legislatore ha introdotto accanto all'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) anche forme sostitutive ed esonerative della stessa, in ragione delle caratteristiche del rapporto di lavoro di alcune categorie di lavoratori operanti in particolari settori produttivi, dotati anche di forte rappresentatività a livello contrattuale. In generale fondi "esonerativi e sostitutivi" garantivano un trattamento più favorevole nei requisiti per l'accesso al pensionamento, rispetto a quello previsto dalla disciplina per l'AGO.

I fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti sono rivolti a particolari categorie di lavoratori che per la peculiare attività svolta sono iscritti ad un diverso fondo e la tutela pensionistica assicurata dallo stesso sostituisce quella garantita dal Fondo di previdenza dei lavoratori dipendenti. Tra questi rientravano, ad esempio il fondo elettrici, il fondo telefonici, il fondo trasporti, fondo Volo, fondo Dazieri, il fondo per i dirigenti di aziende industriali (ex INPADI) e il fondo dello spettacolo e degli sportivi professionisti (ex ENPALS). Tali fondi, la cui gestione era affidata in alcuni casi a specifici Enti (ad esempio INPDAI e ENPALS) sono stati progressivamente soppressi e gli enti che li gestivano sono confluiti nell'INPS. Con la Legge di Bilancio 2022 è stato previsto il trasferimento all'INPS, con effetto dal 1 luglio 2022, della funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria. L'INPS succederà nei relativi rapporti attivi e passivi, limitatamente alla gestione sostitutiva.

dal punto di vista soggettivo la frammentazione è rappresentata dai diversi centri di erogazione degli strumenti di protezione sociale (i diversi enti che nel tempo sono stati istituiti per gestire la previdenza e l'assistenza di determinate categorie di lavoratori) e dal decentramento dei poteri decisionali e di spesa fra Stato e Regioni (si pensi alla riforma del Titolo V con la legge costituzionale n. 3 del 2001 in tema di ripartizione di competenze e di introduzione di principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale e dei Livelli essenziali delle prestazioni)⁸.

2. L'evoluzione storica e gli interventi normativi sugli strumenti di protezione sociale in Italia

Adottando la periodizzazione proposta da Maurizio Ferrera⁹ sull'evoluzione dei sistemi di welfare, possiamo distinguere temporalmente cinque fasi, all'interno delle quali contestualizzare i principali interventi normativi e il mutamento degli strumenti di protezione sociale in Italia, anche al fine di comprendere le radici del nostro sistema di welfare. L'elencazione degli interventi normativi del presente paragrafo non riveste carattere di esaustività e completezza, ma inquadra quelli ritenuti più significativi in quanto hanno introdotto, e poi modificato, i diversi strumenti di protezione sociale. L'indicazione accanto allo strumento del suo carattere assicurativo o assistenziale è stata effettuata assumendo come

Ai fondi esclusivi dell'AGO sono iscritti i lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione (gestiti ora dall'INPS dopo la soppressione dell'INPDAP), i lavoratori dipendenti delle poste (gestiti dall'Inps dopo la soppressione dell'Ipost) nonché il personale delle Ferrovie iscritto al fondo Speciale delle Ferrovie dello Stato (ora amministrato dall'Inps). Anche tali fondi sono progressivamente venuti meno a partire dagli anni 2000, pur essendo già previsto dalla riforma del 1995 l'armonizzazione delle regole di accesso al pensionamento. Infine, ai fondi integrativi dell'AGO sono iscritti i lavoratori che hanno l'obbligo di versare una ulteriore contribuzione rispetto a quella versata presso l'AGO. Tale contribuzione dà diritto ad una prestazione aggiuntiva al raggiungimento dei requisiti stabiliti dal fondo stesso. Tra tali fondi, anche questi venuti meno, ricordiamo il Fondo Gas per il personale dipendente delle aziende del Gas (soppresso dal 1° dicembre 2015) e il Fondo Esattoriale rivolto agli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici: entrambi questi fondi sono ora gestiti dall'INPS. Per fondi esonerativi si intendono quelli delle banche di diritto pubblico che sono stati trasformati in fondi integrativi delle prestazioni INPS dalla legge 218/1990 in base alla quale è avvenuta la trasformazione in SPA delle banche pubbliche o di diritto pubblico.

⁸ M. Cinelli, *Sussidiarietà e modello di sicurezza sociale?* I Working papers, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 63 del 2005; L. Turchia, *Welfare, diritti sociali e federalismo*, in www.astrid-online.it, precisa come "la determinazione dei livelli essenziali di prestazione richiede, quindi, la preliminare identificazione dei diritti civili e sociali che non ammettono differenziazione di riconoscimento, tutela e soddisfazione in ragione o conseguenza della collocazione territoriale del titolare del diritto." L'autrice parla di "ateritorialità" dei diritti sociali "ribadita con chiarezza anche in altre due disposizioni del nuovo testo costituzionale, relative, rispettivamente, alla previsione di interventi speciali e alla previsione di poteri sostitutivi". Attraverso, quindi, i LEP viene individuato "un tantum di tutela, garanzia e soddisfazione che non è disponibile per scelte diverse e deve essere, invece, comunque disponibile per il titolare del diritto, pena la violazione, è da presumere, del diritto stesso. Sotto questo profilo, la definizione dei livelli essenziali di prestazione potrebbe essere, per un legislatore dotato di coraggio e intelligenza, una grande occasione di ridefinizione del welfare nel suo complesso e di correzione delle sue storture, offrendo tutela e garanzia ai bisogni e ai rischi che oggi non ricevono copertura e riequilibrando le disparità e le ingiustizie fra i settori e fra i territori." L'eventuale disuguaglianza di servizi a livello regionale viene compensata dall'introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) stabiliti dalla normativa nazionale.

⁹ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, op. cit.

criterio convenzionale il versamento della contribuzione quale requisito di accesso alla prestazione.

2.1 Fase dell'instaurazione (1880-1918)

Il concetto di previdenza sociale nasce a fine Ottocento, durante la prima rivoluzione industriale con l'affermarsi della c.d. questione sociale e della nuova classe operaia: previdenza “*perché opera in previsione del verificarsi di eventi determinanti situazioni di bisogno, approntando i mezzi per fronteggiarli*” e sociale “*...in quanto il sistema relativo rientra nel vasto ambito della disciplina tra classi sociali e d'altra parte, gli eventi al verificarsi dei quali è garantita protezione risultano particolarmente dannosi per i soggetti protetti in relazione a quella che è la struttura attuale della società*”¹⁰.

Caratteristiche di questo periodo, tra il 1903 e 1915, che comprende anche l'età Giolittiana¹¹, sono:

- l'emergere delle prime forme di tutela dei rischi legate all'esercizio dell'attività lavorativa (malattia, infortuni sul lavoro, morte del lavoratore). La tutela era garantita dalle società di mutuo soccorso, di natura privata e costituite su iniziativa spontanea dei lavoratori che coinvolgevano, pertanto, un numero ristretto di lavoratori non garantendo una copertura universale;
- la sostituzione del modello mutualistico in favore di quello assicurativo (c.d. assicurazioni sociali). Con la legge n. 80 del 17 marzo 1898, infatti, viene riconosciuta la nascita della previdenza sociale attraverso l'introduzione dell'assicurazione privata obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Viene dunque segnata la definitiva opzione del sistema di protezione sociale in chiave assicurativa con il riconoscimento del c.d. rischio professionale¹²;

¹⁰ M. Persiani, *Il Sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960, p. 7; M. Persiani e M. D'Onghia *Diritto della Previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p.3. La Germania è stata all'avanguardia nella legislazione sociale europea grazie al Cancelliere Otto von Bismark che, attraverso la creazione di un sistema di assicurazioni sociali obbligatorie per l'industria (1884 infortuni, 1883 malattia, 1889 invalidità, vecchiaia e disoccupazione), attribuì allo Stato la funzione sociale di “protezione”.

¹¹ M. Cinelli, *Diritto della protezione sociale*, Torino, 2020. La politica di welfare in questo periodo è divenuta un'importante dimensione della competizione per il voto popolare: con l'introduzione del suffragio universale maschile (1912) si garantisce la rappresentanza in Parlamento degli interessi delle classi sociali emergenti. Durante l'età giolittiana il *welfare state* abbandonò pertanto la “via tedesca” della concessione di spettanze “dall'alto”, recependo e rispondendo alle richieste che provenivano dai cittadini. Gli interventi normativi di questo periodo sono ad esempio le leggi istitutive della Cassa nazionale di maternità per le donne in caso di parto e aborto, l'estensione dell'assicurazione obbligatoria per singole categorie di lavoratori senza però garantire criteri uniformi e introducendo disparità di trattamento.

¹² M. Persiani e M. D'Onghia, *Diritto della Previdenza sociale*, op. cit. osservano come “*Quest'ultima rappresentò un punto di svolta fondamentale in quanto prevedeva l'obbligatorietà dell'assicurazione che non copriva solo gli infortuni causati da colpa o dolo del datore di lavoro, ma anche tutti quelli subiti dal lavoratore nello svolgimento dell'attività lavorativa, ovvero quelli determinati da caso fortuito, forza maggiore o da colpa non grave del lavoratore*”.

- l'istituzione della Cassa Nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai (legge del n. 350 del 17 luglio 1898), fondata sul principio della “previdenza libera sussidiata” ovvero di un'assicurazione libera, volontaria e facoltativa, integrata dal contributo libero dei lavoratori e datori di lavoro, contro i rischi della vecchiaia e invalidità¹³;
- l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria per la maternità (*strumento assicurativo*) con il R.D.L. n. 250 del 1 agosto 1910. La normativa precedente, R.D.L. n. 242 del 19 giugno 1902 (legge Carcano sul lavoro delle donne e dei fanciulli), tutelava l'astensione non indennizzata dal lavoro ma solo per un mese.

Per ciò che riguarda l'assistenza sociale¹⁴, la previsione dell'intervento statale avverrà con la legge n. 6972 del 17 luglio 1890, che diede vita alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), preposte all'assistenza sanitaria e sociale a favore di indigenti e bisognosi. Il dettato legislativo attribuiva alle Istituzioni due finalità principali da perseguire: *“prestare assistenza ai poveri tanto in istato di sanità quanto di malattia...e procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico”*.

¹³ M. Persiani e M. D'Onghia, *Diritto della Previdenza sociale, op. cit.*; M. Cinelli e S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2020. Si sostituì così al totale privatismo delle società di mutuo soccorso un Organismo a conduzione statale, controllato e integrato dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. La partecipazione alla cassa è ancora su base volontaria, lo Stato ha un ruolo marginale e non v'è alcun riferimento alla responsabilità del datore di lavoro. Inoltre, tale istituto è accessibile solo per gli operai maggiormente retribuiti, ma non per la generalità dei lavoratori. A ciascun iscritto veniva intestato un conto individuale sul quale sono accreditati i contributi dei lavoratori e datori di lavoro.

¹⁴ Anche se storicamente il concetto dell'assistenza nasce prima di quello di previdenza, in Italia lo Stato non riesce ad assumere tale funzione in quanto osteggiato dalla Chiesa che rivendicava un ruolo esclusivo nello svolgimento di opere di carità per gli indigenti. La legge Crispi fu duramente criticata dalla Chiesa perché l'intervento dello Stato sembrava essere finalizzato più al mantenimento dell'ordine pubblico che al contrasto dell'emarginazione delle fasce più deboli della società. In Europa, la prima legge statale del 1601 di assistenza sociale, la *Poor Law*, fu emanata in Gran Bretagna, sotto il regno di Elisabetta I e aveva la finalità di soccorrere i poveri invalidi e vecchi, avviare i ragazzi indigenti ad un mestiere, procurare lavoro ai poveri abili. La legge ha subito importanti modifiche due secoli dopo, nel 1834, quando la *Poor Law Reform Act* ha introdotto in modo esplicito la distinzione tra poveri meritevoli e non meritevoli, distinzione che *“fa sentire ancora oggi i suoi effetti nell'architettura istituzionale dei sistemi di assistenza sociale di diversi paesi”*. Nell'Illuminismo il concetto di assistenza si distanzia da quello di carità e beneficenza, legato alla sfera religiosa. Nasce il diritto all'assistenza, come dovere sociale dello Stato: secondo l'ideologia illuminista il cittadino invalido e indigente non deve più “supplicare” per ricevere assistenza e cure mediche, ma è compito dell'organizzazione politica erogarle. F. Del Passo, *Storia dell'Assistenza. Nascita Evoluzione e futuro del Welfare State*, 2015.

2.2 Fase di consolidamento (1919-1945)

L'anno 1919 rappresenta la tappa fondamentale dell'impianto della previdenza sociale italiana. L'exkursus di seguito proposto evidenzia le tappe che hanno segnato l'evoluzione del sistema di protezione sociale in senso pubblicistico, nel quale lo Stato assume un ruolo sempre più attivo.

1919	<p>Con la legge n. 603 del 21 aprile 1919:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ viene resa obbligatoria l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia per i lavoratori dipendenti privati (<i>strumento assicurativo</i>)¹⁵. Al finanziamento del sistema concorreva anche lo Stato che versava un contributo di 100 lire per ogni pensione, oltre che i lavoratori ed i datori di lavoro. Il metodo di calcolo, inoltre, prevedeva un sistema ibrido commisurato ai contributi versati ed ai tassi di rivalutazione (principio della capitalizzazione). Si evidenzia che, in questi primi interventi normativi, era presente una tendenza universalistica per la copertura dei rischi legati alla vecchiaia anche per i lavoratori autonomi che potevano versare volontariamente la contribuzione;✓ viene istituita la Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali che segna il definitivo riconoscimento allo Stato del compito di proteggere il lavoratore dagli eventi che possano mettere a rischio il reddito individuale e familiare;✓ viene introdotta una forma di tutela della disoccupazione involontaria (<i>strumento assicurativo</i>) e la percezione dell'indennità era assoggettata ad una embrionale forma di condizionalità¹⁶.
------	---

¹⁵ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit.. Viene così istituito il tassello fondamentale del sistema previdenziale pubblico in Italia – che va ad aggiungersi allo schema preesistente per i dipendenti dello Stato, istituito fin dal 1864 – con la definizione di uno schema pensionistico obbligatorio (di vecchiaia e invalidità) per i lavoratori del settore privato.

¹⁶ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. Condizione essenziale per poter usufruire del sussidio era l'obbligo per il disoccupato di presentarsi a un Organismo di collocamento entro il giorno successivo all'inizio della disoccupazione. Perdevano il diritto al sussidio coloro che rifiutavano senza giustificato motivo un'occupazione adeguata, che risultassero “dediti all'ozio o all'ubriachezza” o che si rifiutassero di seguire corsi di istruzione elementare o professionale, se richiesti. Le indagini in merito erano affidate ad agenti della forza pubblica e ad agenti comunali.

Durante l'età corporativa (ventennio fascista) la copiosa legislazione sociale risente dell'ideologia fascista che, come riportato nella Carta del Lavoro del 21 aprile del 1927¹⁷, ripudia la lotta di classe in nome del principio corporativo della collaborazione tra classi sociali.

L'ideologia fascista, infatti, attribuiva allo Stato un compito residuale ovvero di intervenire prevalentemente nel caso di tutela dell'ordine pubblico, perché la realizzazione della tutela previdenziale, seppure obbligatoria, doveva trovare attuazione nell'ambito della mutualità tra datore di lavoro e lavoratore, tipica del sistema corporativo. Nonostante questa impostazione, il regime fascista creò un apparato burocratico Statale¹⁸ sul quale accentrare le attività assistenziali e previdenziali ed emanò una serie di disposizioni a tutela di nuove tipologie di rischi e bisogni, nonché di categorie di lavoratori.

In quest'ottica, dunque, si collocano i seguenti interventi:

¹⁷ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana*, op. cit. M. Persiani, op. cit.; M. Cinelli e S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, op. cit.; M. Persiani e M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, op. cit. La Legislazione fascista innovò la materia previdenziale ed assistenziale con funzioni residuali per lo Stato, come si evince dalla Carta del lavoro secondo cui la previdenza sociale è intesa come "alta manifestazione del principio di collaborazione", per cui "Il datore di lavoro e il prestatore di opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di esso. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali procurerà di coordinare e di unificare per quanto più e possibile il sistema della previdenza. Il lavoro, sotto tutte le sue forme, organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali, è un dovere sociale. A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato. L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato". Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento o della gestione diretta. Gli interessi di classe vengono piegati all'interesse generale dello Stato e della produzione nazionale. Proprio in tale ottica, viene imposto il divieto di sciopero e di serrata, nonché l'obbligatorietà della soluzione arbitrale di tutte le controversie giuridiche ed economiche. Il lavoratore, dunque, viene tutelato non in quanto persona umana, ma in quanto elemento essenziale del sistema produttivo nazionale. Si registra, anche, una marcia indietro rispetto ad alcune conquiste in tema di diritti sociali: con R.D. n. 3184/1923 vengono esclusi dall'obbligo assicurativo contro la vecchiaia - ma poi anche contro la disoccupazione involontaria - affittuari e mezzadri e le pensioni di vecchiaia vengono erogate in base ai contributi che datore e lavoratore sono tenuti a versare in egual misura (i contributi confluiscono nel Fondo assicurati obbligatori, istituito ai sensi del R.D. n. 245 del 1920), mentre il ruolo statale è relegato al coordinamento, all'unificazione del sistema di istituti previdenziali (ruolo che lo Stato fascista svolge solo parzialmente, dato che sussiste e si va accentuando sia il diverso trattamento di quiescenza tra dipendenti pubblici e privati sia il particolarismo previdenziale).

¹⁸ Per una ricostruzione completa consultare F. Del Passo, *Storia dell'Assistenza. Nascita Evoluzione e futuro del Welfare State*, op. cit. Tra gli interventi più rilevanti oltre quelli elencati si segnalano l'istituzione dell'Unione Italiana Ciechi (1923), dell'IPIM (Istituti Provinciali Infanzia e Maternità che provvedevano alle ragazze madri e ai bambini illegittimi, 1927) e dell'ONOG (Organizzazione Nazionale degli Orfani di Guerra, 1937).

1923	Previsione dell'Assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia ai soli lavoratori dipendenti con l'esclusione dei mezzadri, affittuari e coltivatori diretti (<i>strumento assicurativo</i>) (R. D. 3184 del 1923)
1925	Istituzione dell'Opera nazionale maternità ed infanzia che erogava interventi a sostegno di gestanti e madri bisognose, bambini di famiglie non abbienti e minorenni in stato di handicap o di abbandono
1927	Introduzione dell'Assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (<i>strumento assicurativo</i>)
1929	Previsione dell'Assicurazione obbligatoria contro le malattie per la gente di mare (<i>strumento assicurativo</i>)
1933	Riorganizzazione amministrativa: creazione dell'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale a seguito della soppressione della Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (R.D.L. n. 371 del 1933)
1936	Istituzione degli assegni familiari a tutti gli operai capofamiglia (<i>strumento assicurativo</i>) (R.D.L. n.1632 del 21 agosto 1936) ¹⁹
1935	Riorganizzazione della disciplina sulla disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro (R.D.L. n. 1827 del 4 ottobre 1935)
1937	Istituzione degli Enti Comunali di assistenza (legge n. 843 del 3 giugno 1937) con il compito di svolgere assistenza generica agli indigenti e poveri. Al riguardo la stessa legge prevede un'addizionale da applicare ai tributi locali e statali che rappresentò il primo obbligo in base al quale ogni cittadino doveva contribuire in misura proporzionale ai propri averi al "soccorso dei poveri"
1939	Introduzione della pensione di reversibilità (<i>strumento assicurativo</i>), con la riforma del R.D.L. n. 636 del 1939, a tutela dei familiari che a seguito della morte del capo famiglia (soggetto che svolgeva attività lavorativa) si sarebbero trovati senza una fonte di sostentamento
1942	Approvazione del Codice Civile nel 1942 che dedica diverse disposizioni in materia di protezione sociale contenute nel libro V "Del Lavoro", quali ad esempio gli articoli nn. 2116 sul principio di automaticità delle prestazioni (secondo il quale le prestazioni previdenziali obbligatorie sono esigibili anche qualora il datore di lavoro non abbia adempiuto all'obbligazione contributiva) e 2110 sulla tutela della malattia, infortunio, puerperio, gravidanza, ecc.
1943	Riorganizzazione amministrativa: istituzione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) a seguito della soppressione dell'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale

¹⁹ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. L'assegno familiare è stato introdotto all'interno della contrattazione collettiva nel 1934 quale quota di maggiorazione della retribuzione per tutte le aziende della confederazione fascista. Tali assegni "non sono il frutto di una specifica strategia promossa dal regime, non nascono cioè all'interno di un disegno ad hoc di sostegno della famiglia e di crescita demografica, ma sono un effetto collaterale delle misure adottate nell'ambito della lotta alla disoccupazione e prendono forma all'interno della contrattazione collettiva e non della legislazione sociale":

Caratteristica di questo periodo è stata anche la frammentazione del sistema pensionistico italiano con l'istituzione di fondi rivolti a specifiche categorie di lavoratori (società addette ai servizi marittimi, addetti trasporto pubblico) e, a seguire, di fondi integrativi e sostitutivi confluiti di recente quasi tutti nell'INPS.

2.3 Fase di espansione (1945-1975)

Coincide con il c.d trentennio glorioso, periodo compreso fra la fine della Seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta, caratterizzato da una crescita demografica ed economica ininterrotta. Questa fase è particolarmente rilevante nella formazione dei sistemi di welfare in quanto in Italia, ma anche in altri Stati Europei, si deve scegliere quale modello di welfare adottare tra quello universalistico o Beveridgiano - che garantisce universalità delle coperture dei rischi e prestazioni egualitarie a tutti i cittadini, indipendentemente dalla posizione lavorativa, finanziato prevalentemente dal gettito fiscale - e quello occupazionale o Bismarckiano - caratterizzato da una copertura graduale dei rischi attraverso le assicurazioni sociali, rivolto ai lavoratori, finanziate con contributi sociali - . Come descritto nel paragrafo successivo, nella Costituzione italiana non si aderisce ad un modello puro tra i due descritti, ma si opta per uno misto²⁰.

²⁰ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, op cit.; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit.; M. Persiani e M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, op. cit.: la dottrina riconosce due modelli di *welfare* in base alle regole di accesso e ai principali schemi di protezione sociale: uno universalistico e uno occupazionale. Il primo modello di sicurezza sociale che incarna una visione etica e giuridica della persona umana è quello delineato in Gran Bretagna da Lord W. Beveridge, nel 1942, è il c.d. modello universalistico o Beveridgiano, le cui linee guida si ricavano dal cosiddetto Beveridge Plan che delinea un sistema di protezione sociale finalizzato a realizzare tre obiettivi primari attraverso tre istituti: a) l'assicurazione sociale obbligatoria per soddisfare i bisogni essenziali; b) l'assistenza nazionale per casi più gravi; c) l'assicurazione volontaria per accrescere le prestazioni pensionistiche di base. È un sistema che si basa sul principio di protezione universale, in grado di garantire protezione minime a tutti i cittadini, a prescindere dalla diversità di status dei beneficiari ed è finanziato dalla fiscalità generale oltre che dai contributi. L'obiettivo era instaurare un primo coerente assetto di politiche sociali strutturato su un ampio ventaglio di tutele volte ad accompagnare la generalità dei cittadini *"from the cradle to the grave"* (dalla culla alla tomba). È un sistema fondato su un'idea di Stato sociale che deve garantire una *"sicurezza organizzata o appoggiata dallo Stato contro quei rischi a cui l'individuo rimarrà esposto anche quando le condizioni della società saranno il più possibile buone"*. Il ruolo attivo e preponderante dello Stato si concretizza nel finanziamento e nella fornitura di cure assistenziali e previdenziali. Il modello occupazionale o Bismarkiano rappresenta la prima forma di assicurazione sociale che fu introdotta in Europa nel 1883 dal Cancelliere Bismarck. Si fonda sul sistema assicurativo e attribuisce allo Stato la gestione diretta delle assicurazioni di tutela sociale. Tale modello considera le vulnerabilità come rischio rispetto al quale occorre assicurarsi, in forma collettiva e con regolazione dello Stato, commisurando l'entità della protezione alla grandezza del danno economico subito. Tale sistema mira a mantenere il livello di vita e le sue differenziazioni tra i vari individui e gruppi sociali ed è basato sul principio contributivo-assicurativo: garantisce una copertura frammentata e differenziata solo per determinate categorie di lavoratori. È il modello più diffuso in Europa, in particolare per quanto concerne gli istituti lavoristici classici: pensioni, indennità di disoccupazione, maternità e presuppone *«l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra datore di lavoro e lavoratore, la tripartizione dei contributi in ragione dell'interesse del datore e della collettività (Stato) alla pace sociale e dell'interesse del lavoratore alla pensione»*. Viceversa, il sistema inglese mira alla tutela dell'uomo in quanto tale, ed è volto così a realizzare, secondo il pensiero dell'economista liberale, la *pax publica* *"... in una società nella quale non esistono privilegi di classe, nella quale ogni uomo è uguale giuridicamente ad ogni altro uomo... non può non essere riconosciuto preminente e prevalere [sulla] mera pace sociale"*. L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, 1949, Torino, p. 57 e ss.

Gli interventi legislativi di questo periodo risentono dell'iniziale crisi postbellica, seguita dalla forte espansione economica e tendono non solo a proteggere i lavoratori impiegati nei settori maggiormente produttivi, prediligendo e rafforzando le tutele per i rischi collegati alla vecchiaia e alla disoccupazione, ma anche ad allargare il paniere dei rischi protetti nonché la platea dei beneficiari (lavoratori autonomi, coltivatori diretti e mezzadri, artigiani e commercianti). Si assiste, infatti, alla progressiva estensione dell'obbligo assicurativo anche per i lavoratori autonomi e alla diffusione di forme di tutela previdenziale per i liberi professionisti.

L'assistenza continuava ad avere carattere residuale ed era assicurata dalla famiglia, principale ammortizzatore sociale²¹. Tuttavia, è in questo periodo che nascono i primi interventi espressione del principio di solidarietà, in ottica redistributiva e nell'obiettivo di una tutela universalistica.

Di seguito i principali interventi in tema di sicurezza sociale.

1945	Introduzione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (<i>strumento assicurativo</i>) (decreto legislativo n. 788 del 9 novembre 1945) per far fronte alla situazione delle imprese in difficoltà nella fase postbellica
1950	Previsione della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, limitata alle sole lavoratrici dipendenti (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 860 del 26 agosto 1950)
1952	Abbandono del sistema di finanziamento a capitalizzazione in favore di quello a ripartizione, a causa della svalutazione monetaria del dopoguerra; viene mantenuto come meccanismo di calcolo delle pensioni quello contributivo (legge n. 218 del 1952) Previsione del trattamento di integrazione al minimo delle pensioni (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 218 del 4 aprile 1952, modificata dal decreto-legge n. 463 del 12 settembre 1983, convertito dalla legge n. 638 dell'11 novembre 1983). I trattamenti minimi sono stati concepiti per assolvere una funzione redistributiva, in applicazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale ed eguaglianza sostanziale a causa della forte inflazione del dopoguerra. Al fine di adeguare la pensione alla effettiva situazione di bisogno, l'integrazione al trattamento minimo, finanziata dallo Stato, viene riconosciuta quando l'importo della pensione retributiva non raggiungeva un determinato importo ²²
1955	Riordino della normativa degli assegni familiari (D.P.R. n. 797 del 1955), estesi alle diverse categorie di lavoratori dipendenti pubblici e privati

²¹ M. Ferrera, *Il welfare State in Italia. Sviluppi e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984 osserva "la situazione italiana nell'immediato dopoguerra, così come descritta nell'Inchiesta parlamentare sulla miseria nel 1952: le istituzioni assistenziali sono tante, non coordinate, costose, frammentate, non sottoposte a procedimenti di verifica e controllo da parte della burocrazia pubblica".

²² La legge n. 335 dell'8 agosto 1995, di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, ha abolito l'istituto della integrazione al minimo, per quanto concerne le pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo.

1957/1966	Introduzione della copertura assicurativa obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti estesa agli autonomi (<i>strumento assicurativo</i>) del settore agricolo (legge n. 1047 del 1957), del settore dell'artigianato (legge n. 463 del 1959) e del settore del commercio (legge n. 613 del 1966)
1965	Istituzione della pensione di anzianità (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 903 del 21 luglio 1965). Creazione del Fondo Sociale (legge n. 903 del 21 luglio 1965) che istituzionalizza l'intervento dello Stato al finanziamento delle prestazioni sociali, sia previdenziali che assistenziali. Lo Stato assume l'onere di corrispondere alle gestioni previdenziali l'importo di ciascuna mensilità, pari a lire 12.000, di pensione a carico dell'assicurazione contro l'invalidità, vecchiaia, superstiti
1967	Estensione degli Assegni familiari ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 585 del 14 luglio 1967)
1968	Introduzione della Cassa Integrazione Straordinaria ²³ (<i>strumento assicurativo</i>) distinguendone l'ambito di operatività rispetto a quella ordinaria (legge n. 1115 del 5 novembre 1968) Utilizzo del sistema di calcolo retributivo per i trattamenti pensionistici dei dipendenti privati (legge n. 238 del 1968)
1969	Introduzione della Pensione sociale ²⁴ (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 153 del 30 aprile 1969) rivolta ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di altri redditi. È anche la prima volta che si introduce la c.d. prova dei mezzi, di cui si parlerà nel prosieguo. Viene abbandonato il sistema a capitalizzazione a favore di quello a ripartizione
1971	Previsione della Pensione di inabilità civile e dell'Assegno mensile di invalidità civile (<i>strumenti assistenziale</i>) (legge n. 118 del 30 marzo 1971). Nasce, l'esigenza di tutelare gli invalidi anche con forme di assistenza, destinate a tutti i cittadini che si trovano in uno stato morbosissimo e in una situazione di bisogno. Il diritto alla prestazione per gli invalidi civili non è subordinato ad un requisito contributivo, ma è condizionato all'accertamento del presupposto sanitario. L'accertamento sanitario era effettuato dalle Commissioni mediche periferiche e dalle Prefetture, mentre l'erogazione dei trattamenti era a carico del Ministero per l'Interno ²⁵

²³ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit, individuano le ragioni storiche della nascita di questo strumento osservando come “l'introduzione della Cassa Integrazione Guadagni straordinaria assume una connotazione di strumento di politica economica in quanto a tutela dell'attività produttiva nazionale e della situazione di grave crisi occupazionale. Nel processo di concessione della Cassa integrazione straordinaria lo Stato assume un ruolo importante. Viene introdotta dalla contrattazione collettiva corporativa all'inizio della Seconda guerra mondiale per fronteggiare la sospensione del lavoro dovuta dagli eventi bellici”.

²⁴ Abrogata dalla legge n. 335 del 1995 che ha introdotto l'assegno sociale.

²⁵ Con l'articolo 130 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 (in attuazione della delega di cui alla legge n. 59 del 1997), la funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili è stata trasferita ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'INPS.

2.4 Fase di crisi (1975-1990)

Tra la fine degli anni 70 (in concomitanza con la crisi energetica) e gli anni 90, si verifica un rallentamento della crescita economica e della produttività, un aumento della disoccupazione e della spesa pensionistica. Lo Stato si trova ad affrontare nuove esigenze di tutela dovute a diversi mutamenti socio-economici quali lo sviluppo della società post-industriale²⁶. A causa dei processi di ristrutturazione e riconversione industriale viene introdotto lo strumento del prepensionamento, destinato ai lavoratori meno giovani. Si modificano le strutture demografiche in quanto inizia il graduale invecchiamento della popolazione accompagnato dal calo delle nascite e si assiste ai primi flussi migratori; si avviano i processi di integrazione europea nonché quelli di globalizzazione e aumenta la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Quest'ultimo evento riduce la capacità di assistenza all'interno della famiglia²⁷ ma contribuisce a mitigare il rischio di assenza di reddito²⁸. Inoltre, in questo periodo si trasforma strutturalmente il mercato del lavoro con la nascita delle forme di lavoro atipiche per assecondare le richieste di maggiore flessibilità dei datori di lavoro e del mercato. Tali trasformazioni hanno causato una frammentazione delle esperienze occupazionali nonché il rischio, per il lavoratore, di numerosi periodi di disoccupazione.

Di fronte a questi cambiamenti anche nel mercato del lavoro, il legislatore ha introdotto l'istituto della ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i lavoratori e per i liberi professionisti (leggi n. 29 del 1979 e n. 45 del 1990) che consente di accorpare, presso un'unica gestione, periodi assicurativi maturati presso enti o gestioni diverse.

I principali interventi di questa fase in materia di sicurezza sociale sono caratterizzati da un fine perequativo e di risparmio di risorse come la riforma dell'invalidità pensionabile e l'abolizione delle baby pensioni.

²⁶ G. Ciocca, *Il Sistema previdenziale nel federalismo*, Relazione al Convegno su "Federalismo e diritto del lavoro" (Ancona, 14 aprile 2003), organizzato dal Dipartimento di Scienze sociali della Facoltà di Economia dell'Università Politecnica delle Marche osserva che "la commistione della previdenza con l'assistenza, però, unita a fattori economico-finanziari e demografici, ha causato la ben nota crisi dello Stato assistenziale, da considerarsi una degenerazione dello Stato sociale, attuato, soprattutto negli anni '70, attraverso la previsione di molteplici interventi, dimostratisi progressivamente non più sostenibili."

²⁷ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. "Le famiglie italiane hanno assicurato sussistenza e assistenza ai propri componenti e sono riuscite a soddisfare le molteplici esigenze di cura non coperte dal sistema pubblico."

²⁸ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit. Gli autori sottolineano che "l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro è in buona parte connesso alla espansione dei servizi. Se questa tendenza ha favorito l'espansione dei nuclei a doppio reddito, economicamente più sicuri, essa ha anche creato nuove tensioni e spesso un sovraccarico di funzioni all'interno delle famiglie, con pesanti ripercussioni sulle donne e in particolare sulle madri lavoratrici. Nei vari sistemi di protezione sociale è così emersa una nuova domanda di sostegno collettivo alla famiglia, di strumenti capaci di attutire gli squilibri fra attività lavorativa e vita privata".

1974	Estensione degli Assegni familiari ai titolari di pensione dell'AGO (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 114 del 1974)
1978/1980	Nascita del Servizio Sanitario Nazionale (legge n. 833 del 1978) Affidamento all'INPS dei compiti dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie (INAM) in materia di riscossione di contributi per malattia e erogazione diretta dell'indennità di malattia per determinate categorie (decreto-legge n.663 del 1979 convertito dalla legge n. 33 del 1980)
1980	Introduzione dell'indennità di accompagnamento (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 18 del 1980)
1983	Abolizione delle c.d. baby pensioni (legge n. 79 del 1983) Revisione del trattamento di integrazione al minimo delle pensioni (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 638 del 1983) subordinato alla verifica di requisiti di reddito: per la concessione del trattamento minimo si introduce la prova dei mezzi (valutazione del reddito personale, dal 1992 coniugale)
1984	Istituzione dell'Assegno ordinario di invalidità (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 222 del 12 giugno 1984) con l'obiettivo di superare l'assistenzialismo del periodo precedente ²⁹
1988	Estensione degli Assegni al nucleo familiare a beneficio dei lavoratori dipendenti e titolari di pensione non a carico della gestione speciale dei lavoratori autonomi (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 153 del 1988) ³⁰ .
1989	Introduzione presso INPS della "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" (GIAS): con lo scopo di monitorare la spesa finanziata dalla fiscalità generale rispetto a quella strettamente previdenziale, la legge di ristrutturazione dell'INPS (legge n. 88 del 1989) abolisce il Fondo Sociale e istituisce la GIAS (<i>finalità assistenziale</i>)

²⁹ Si era determinata nel tempo una crescita sproporzionata della pensione di invalidità, legata alla diminuzione della capacità di guadagno, in quanto nelle zone economicamente depresse, era divenuta una forma assistenziale di sostegno al reddito. Tale uso distorto ha, quindi, determinato l'adozione della legge n. 222 del 12 giugno 1984 che ha istituito l'assegno ordinario di invalidità legato alla verifica dell'esistenza di un requisito contributivo e alla effettiva riduzione della capacità di lavoro e non più alla riduzione della capacità di guadagno.

³⁰ Gli assegni familiari rimangono attivi per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri e i titolari di pensione a carico della gestione speciale dei lavoratori autonomi.

2.5 Fase di riforma e ricalibratura (1990 – ad oggi)

Secondo Ferrera³¹, per avviare una fase di riforma di un sistema di welfare deve essere attivato il c.d. processo di ricalibratura che deve interessare diversi ambiti. La ricalibratura deve essere “funzionale” (decidere quali rischi tutelare), “distributiva” (stabilire a chi estendere la copertura, ribilanciare il grado di protezione sociale fra le categorie ipergarantite e quelle sotto garantite attraverso la copertura dei soggetti esclusi) e “normativa” (razionalizzare l’esistente e introdurre nuovi interventi legislativi per attuare la ricalibratura funzionale e distributiva).

Dagli anni Novanta si assiste ad un processo continuo di riforma del welfare³² volto a razionalizzare³³ e semplificare l’esistente. Il periodo considerato è caratterizzato da un’austerità permanente dovuta a crisi sociali, economiche e politiche (ad esempio la caduta della prima repubblica).

La compatibilità macroeconomica della spesa sociale è stata al centro di un intenso dibattito politico e sociale, a partire dai primi anni ’90, con una accelerazione prodotta a metà del decennio dal processo di unificazione europea³⁴. L’esigenza di revisione del sistema si è tradotta nell’istituzione della Commissione Onofri, avente il compito di formulare una proposta organica di riforma della spesa sociale, alla luce delle modificazioni strutturali allora già in corso nell’economia mondiale e degli impegni che il governo con la legge finanziaria aveva preso in Europa³⁵.

Significative di questo periodo sono le riforme del mercato del lavoro e dei contratti di lavoro (ad esempio la legge n. 196 del 1997 - c.d. Pacchetto Treu - che introduce il lavoro interinale,

³¹ M. Ferrera e A. Hemerijck, *Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in Biblioteca delle libertà, XXXVII (2002), maggio-agosto, n. 164-165: il termine ricalibratura “venne originariamente suggerito da Jonathan Zeitlin al seminario conclusivo del Forum europeo su Recasting European Welfare States, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 18 giugno 1999”. Nel testo gli autori chiariscono che la ricalibratura indica un “intervento di riconfigurazione e ribilanciamento” ed è articolato in “quattro dimensioni”: funzionale (passaggio da misure passive di sostegno al reddito a promozione attiva dell’occupazione), distributiva (interventi a ribilanciare gli interventi tra insiders ed outsiders, ovvero tra i beneficiari delle diverse prestazioni, tenendo conto anche della componente generazionale), normativa (l’agenda delle riforme deve tener conto dei nuovi temi) e politico-istituzionale (attori che devono essere coinvolti nel governo delle politiche sociali).

³² G. Ciocca, *Il Sistema previdenziale nel federalismo*, op. cit., osserva come la produzione normativa degli anni Novanta “ha tentato di risolvere i numerosi problemi scaturiti dall’eccessiva generosità del sistema previdenziale e dalla confusione, a livello gestionale, tra previdenza ed assistenza”.

³³ La razionalizzazione ha interessato anche l’organizzazione amministrativa, intesa come riduzione dell’assetto istituzionale degli organi deputati ad erogare le prestazioni in ambito previdenziale e assistenziale, ed è stata attuata per rispondere ad una esigenza, sempre più necessaria, di semplificazione. Il riordino degli Enti di assistenza e previdenza è avvenuto attraverso diversi interventi normativi che hanno soppresso numerosi Enti, i cui compiti e risorse umane sono confluiti nell’INPS: si ricordano la soppressione dell’ENAO (Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per le Ostetriche), dell’INPDAL (Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali - legge n. 289 del 2002), dell’IPOST (Istituto post telegrafonici - legge n. 122 del 2010), dell’ENPALS (Ente di previdenza e assistenza dei lavoratori dello spettacolo) e da ultimo dell’INPDAP (legge n. 214 del 2011).

³⁴ M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all’Italiana, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, op. cit.

³⁵ L. Guerzoni, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, in www.astrid-online.it. Tutti gli autori evidenziano come le proposte formulate negli ambiti analizzati dalla Commissione non sono state recepite dal legislatore. Si parla di riforme incompiute, ad esempio, in tema di ISEE.

il d.lgs. n. 276 del 2003 adottato a seguito della legge delega n. 30 del 2003 - c.d. legge Biagi - a favore della liberalizzazione di forme di lavoro flessibile, come la somministrazione di lavoro, l'introduzione dei c.d. rapporti di lavoro atipici, la revisione continua del rapporto di lavoro a tempo determinato, ecc.) a tutela delle emergenti tipologie di lavoro. L'utilizzo di forme di lavoro flessibili si è rivelato uno strumento per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro ma ha determinato anche la nascita di nuovi rischi a causa delle carriere discontinue che queste forme di lavoro comportano.

Merita, poi, di essere menzionata la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3 del 2001), che ha ripartito i compiti di protezione sociale fra Stato e Regioni ed ha attribuito rilevanza costituzionale alle materie della "previdenza sociale", della "assistenza", della "previdenza complementare ed integrativa". In base alla nuova ripartizione delle competenze:

- le Regioni hanno competenza esclusiva nella materia dell'assistenza³⁶ ex articolo 117, comma 4;
- le Regioni e lo Stato hanno competenza concorrente ex art. 117, comma 3, nella previdenza complementare ed integrativa;
- lo Stato ha competenza esclusiva, ex art. 117, comma 2 lett. o) in materia della previdenza sociale (è la prima volta che questo termine entra nella Costituzione) nonché il compito di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio statale. Lo Stato può, dunque, intervenire nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni per garantire un uniforme trattamento nazionale attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

In ambito previdenziale i maggiori interventi hanno dovuto rispondere alla sfida demografica e ai problemi di sostenibilità finanziaria modificando, ad esempio, i requisiti di accesso alla pensione e le modalità di calcolo della stessa, introducendo meccanismi di blocco delle perequazioni e contributi di solidarietà e spostando, a carico delle aziende o dello stesso lavoratore, i costi degli strumenti di accompagnamento alla pensione (ad esempio l'Isopensione e l'Ape volontaria, che garantiscono flessibilità del sistema pensionistico)³⁷. Si evidenziano, tuttavia, anche interventi, seppur sperimentali, di senso opposto che riducono l'età di accesso alla pensione (ad esempio Quota 100, requisiti di accesso più vantaggiosi per particolari categorie di lavoratori quali quelli precoci, esposti all'amianto o che svolgono

³⁶ La precedente versione dell'articolo 117 prevedeva la distinzione fra assistenza e beneficenza.

³⁷ A. Bernardini, *L'Anticipo Pensionistico*, in *Informazione previdenziale*, osserva come con la manovra 2017 il legislatore ha dunque fatto propria l'esigenza di ricercare un punto di equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale: alcuni lavoratori potrebbero scegliere di anticipare l'uscita dal mondo del lavoro a proprie spese in cambio dell'acquisto di una risorsa immateriale, scarsa, e dunque preziosa (il tempo).

attività usuranti). Sono stati introdotti, inoltre, altri istituti giuridici che consentono la valorizzazione dei periodi assicurativi temporalmente non coincidenti accreditati in tutte le gestioni previdenziali di natura obbligatoria, per l'accesso alla pensione, quali ad esempio la totalizzazione (d. lgs. n. 42 del 2006) ed il cumulo (legge n. 228 del 2012, come modificata dalla legge n. 232 del 2016).

Di notevole importanza, inoltre, la normativa promozionale del secondo pilastro, la c.d. previdenza complementare.

Di seguito i principali interventi di questa fase storica.

1992/1993	La riforma Amato in materia di pensioni, attuata con il d.lgs. n. 503 del 1992, è la prima riforma compiutamente sottrattiva, dopo oltre quarant'anni di espansione del sistema di tutela della vecchiaia che ha dato il via anche al processo di armonizzazione dei diversi regimi. Il sistema di calcolo retributivo era rimasto inalterato dal 1969 e i requisiti di accesso alla vecchiaia dal 1939. Da questo momento in poi si assiste ad un inasprimento delle regole di accesso ai trattamenti di vecchiaia e anzianità nonché del calcolo della prestazione: graduale aumento dell'età pensionabile per i lavoratori dipendenti e del requisito minimo di contribuzione (da 15 a 20 anni), aggiornamento delle pensioni (perequazione) sulla base del solo adeguamento al costo della vita e non più in base alla dinamica dei prezzi e dei salari (<i>processo di riforma degli strumenti assicurativi</i>).
1995	La riforma Dini sulle pensioni (legge n. 335 del 1995), le cui principali caratteristiche possono così sintetizzarsi: <ul style="list-style-type: none"> ✓ modifica del sistema di calcolo delle pensioni su base contributiva; ✓ innalzamento dei requisiti per la pensione di anzianità, unica nel panorama europeo; ✓ introduzione dell'assegno sociale e abrogazione della pensione sociale nonché dell'integrazione al minimo per le pensioni liquidate con il sistema contributivo; ✓ previsione di un massimale retributivo imponibile; ✓ istituzione della gestione separata per assicurare la tutela previdenziale a categorie di lavoratori fino ad allora escluse; ✓ condizionamento dell'importo della pensione di reversibilità alla situazione economica del beneficiario; ✓ nascita della previdenza complementare, intesa come secondo pilastro, nella logica dell'articolo 38, comma 4, della Costituzione.

2001	Introduzione degli “incrementi della pensione in favore di soggetti disagiati” ovvero il c.d. incremento al milione (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 448 del 28 dicembre 2001, articolo 38)
2004	<p>Interventi di modifica dei criteri di accesso alle pensioni, in particolare si segnala la legge n. 243 del 2004 che introduce:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ il c.d. scalone per le pensioni di anzianità; ✓ il meccanismo della c.d. salvaguardia rispetto alle nuove previsioni normative; ✓ forme di flessibilità di accesso (introduzione della c.d. Opzione donna, ossia la possibilità di conseguire il diritto a pensione con anzianità inferiore a 35 anni e età non inferiore a 57 anni per le lavoratrici dipendenti, e 58 per le autonome, se optano per la liquidazione secondo le regole del sistema contributivo)
2005	La riforma della previdenza complementare in un’ottica di promozione della stessa prevedendo, ad esempio, che i lavoratori dipendenti possano scegliere di destinare alle forme pensionistiche complementari il proprio TFR futuro (d. lgs. n. 252 del 5 dicembre 2005)
2007	<p>Previsione di una “somma aggiuntiva” (cd. quattordicesima) (<i>strumento assistenziale</i>) a favore dei pensionati con età pari o superiore a sessantaquattro anni, variabile in ragione degli anni di contribuzione e del reddito del pensionato (legge n. 127 del 2007)</p> <p>Introduzione delle “quote” per la pensione di anzianità, di una tutela dei lavoratori che svolgono attività usuranti (introducendo requisiti ridotti) e applicazione delle “finestre” sia per l’accesso alle pensioni di vecchiaia che di anzianità (legge n. 247 del 2007).</p>
2010	Incremento di tutti i requisiti di età in base alla speranza di vita e introduzione delle “finestre mobili” per la decorrenza (legge n. 122 del 2010)
2012	<p>La riforma Fornero (d. lgs. n. 201 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011) che ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ esteso, dal 2012, a tutti il metodo di calcolo contributivo; ✓ innalzato i requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia; ✓ eliminato le quote e ridenominato la pensione di anzianità in pensione anticipata;

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ previsto il blocco delle perequazioni³⁸ per le pensioni superiori a tre volte il minimo e un contributo di solidarietà; ✓ previsto una nuova prestazione di accompagnamento alla pensione, la c.d. isopensione. <p>La riforma ha dato vita al fenomeno dei c.d. esodati e si contano fino al 2021 nove interventi di salvaguardia degli stessi.</p>
2014/2019	<p>Introduzione di meccanismi di prepensionamento e accompagnamento alla pensione:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Anticipo Pensionistico (Ape) volontario (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 232 del 2016); ✓ Anticipo Pensionistico (Ape) sociale (<i>strumento assicurativo finanziato dalla fiscalità generale</i>) (articolo 1, commi da 179 a 186, della legge di bilancio 2017), che consiste in una indennità a carico dello Stato erogata dall'INPS; ✓ tutela dei lavoratori precoci (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 232 del 2016). <p>Previsione della Rendita integrativa temporanea anticipata (R.I.T.A.) che prevede la facoltà per gli iscritti a forme di previdenza complementare di anticipare l'erogazione della pensione integrativa (legge n.205 del 2017)</p> <p>Introduzione pensione Quota 100 (<i>strumento assicurativo</i>), flessibilità in uscita sperimentale per tre anni (legge n. 26 del 2019)</p> <p>Introduzione del Contratto di espansione (<i>strumento assicurativo</i>) finalizzato ad agevolare processi di riqualificazione e reindustrializzazione e il ricambio generazionale (decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019, e legge n. 178 del 2020)</p>

In ambito assistenziale, a seguito delle crisi finanziarie degli anni Novanta e del 2008, nasce una forte domanda di protezione sociale cui il legislatore risponde con diversi interventi. Si ricorda in particolare l'adozione della legge quadro n. 388 del 2000 di riforma dell'assistenza sociale (sistema integrato degli interventi e servizi sociali) che segna il passaggio alla "logica

³⁸ In base alle disposizioni delle leggi nn. 41 del 1986 e 388 del 2000, i criteri di perequazione prevedevano la suddivisione delle pensioni per 3 classi di importo complessivo e la perequazione dell'intero trattamento sulla base dell'indice di perequazione attribuito alla fascia di appartenenza. Con la Riforma Fornero del 2012 è stato disposto il blocco dell'indicizzazione nei confronti delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps. Dal 1° gennaio 2022 si applica il meccanismo di perequazione previsto dalla legge n. 388 del 2000 (ovvero tre scaglioni), come modificata dalla legge 160/2019 (legge di bilancio 2020); l'indicizzazione è applicata in forma progressiva ripristinando la rivalutazione per scaglioni d'importo (meccanismo valido sino al 2011) e superando il criterio che vede gli aumenti annui calcolati sull'importo complessivo.

Inoltre, *ex lege* n. 448 del 1998, la perequazione si effettua in via cumulata: ai fini dell'individuazione dell'indice di perequazione da attribuire, si prende a riferimento il reddito complessivo derivante dal cumulo dei trattamenti, erogati dall'INPS e dagli altri Enti presenti nel Casellario Centrale dei Pensionati, per ciascun pensionato.

dell'assistenza", intesa come forma di prevenzione e di sollievo dallo stato di bisogno e non più solo come modalità di realizzazione di interventi esclusivamente riparativi del disagio.

Il legislatore è intervenuto su diversi ambiti, di seguito elencati con evidenza delle principali norme adottate.

1. Maternità, natalità e sviluppo di strumenti di conciliazione vita e lavoro (*work life balance* tra i quali ricordiamo anche l'introduzione del telelavoro e del lavoro agile):

1997/1998	Assegno di maternità per le madri sprovviste di copertura assicurativa (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 448 del 1998) Assegno al nucleo familiare per le famiglie con almeno tre figli minori (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 448 del 1998)
2001	Testo Unico delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d. lgs. n. 151 del 26 marzo 2001) che ricompone e armonizza tutte le precedenti disposizioni di legge in materia di tutela della maternità di lavoratrici autonome (prevista dalla legge n. 546 del 1987) e subordinate, nonché iscritte alla gestione separata (stabilita nella legge n. 379 del 1990), introducendo l'equiparazione totale tra madre e padre nella cura dei figli (<i>strumento assicurativo</i>)
2014	Introduzione dell'assegno di natalità o c.d. bonus bebè (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 190 del 2014)
2016	Introduzione bonus baby asilo nido e il premio alla nascita (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 232 del 2016)
2021	Introduzione dell'assegno unico e universale (<i>strumento assistenziale</i>) con la legge n. 46 del 1 aprile 2021 (recante "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale") nelle cui more è stato avviato l'assegno temporaneo. Tutti questi bonus dal 1 gennaio 2022 saranno unificati, insieme agli Assegni al nucleo familiare e alle detrazioni per i figli a carico, nel costituendo Assegno Unico e universale previsto dal decreto legislativo n. 230 del 2021. Introduzione dell'Assegno temporaneo per i figli minori (<i>strumento assistenziale</i>) misura temporanea prevista con il decreto-legge n. 79 del 8 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 30 luglio 2021, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 46 del 2021.

2. Ammortizzatori sociali. Le riforme attuate in materia hanno avuto l'obiettivo di garantire una copertura universalistica. Bilanciando gli interessi degli *insider* (garantiti) e degli *outsider* (ancora poco garantiti) si passa dal sistema di “*welfare*” basato sull’assistenza passiva dei lavoratori disoccupati (attraverso il sostegno del loro reddito) a quella del c.d. “*welfare to work* o *workfare*”³⁹, caratterizzato dalla centralità del lavoro e dell’impegno attivo del lavoratore disoccupato alla ricerca di una nuova occupazione. Si attuano così le riforme delle politiche del lavoro attraverso l’introduzione degli strumenti contrattuali di *flexsecurity*⁴⁰ e parallelamente la revisione degli ammortizzatori sociali (prima con l’introduzione di quelli in deroga, per far fronte all’emergenza e crisi del 2008). Con la legge n. 92 del 2012 prima e con il Jobs act nel 2015, si è intervenuti razionalizzando gli strumenti in un’ottica di universalità delle coperture:

1991	Introduzione dell’indennità di mobilità (<i>strumento assicurativo</i>) (legge n. 223 del 1991) che riconosce tutele ai lavoratori licenziati a seguito di una procedura di licenziamento collettivo
1997	Ridefinizione dell’istituto dei Lavori Socialmente Utili (LSU), nato con la legge n. 390 del 1981, con l’obiettivo dichiarato di offrire ai lavoratori temporaneamente sospesi dal lavoro un’attività con finalità di pubblica utilità: tale istituto diviene uno “ <i>strumento di politica attiva del lavoro, di qualificazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro e di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo</i> ” (legge n. 468 del 1997). Gli LSU, disciplinati anche dal d.lgs. n. 81 del 28 febbraio 2000, rappresentano, insieme all’indennità di mobilità, le prime espressioni delle politiche di <i>workfare</i>
2008	Introduzione degli ammortizzatori sociali in deroga (<i>strumento tendenzialmente assicurativo/ assistenziale</i>) ⁴¹ con l’intenzione di sostenere i lavoratori licenziati o sospesi

³⁹ F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi e T. Treu, *Diritto del lavoro*, vol.2. Il rapporto di lavoro subordinato, Utet, 2019; S. Spattini, *Dal Welfare al Workfare: l’attivazione delle politiche passive*, in A. Marsala, *Il Welfare to Work: modelli di intervento europei*, Italia Lavoro, Rome, 2016 precisa come con tale espressione si indica tratta “*del c.d. welfare responsabilizzante, un modello alternativo al sistema di welfare tradizionale che consiste in politiche di welfare attivo finalizzato ad evitare gli effetti disincentivanti sull’offerta di lavoro che il welfare classico ha di solito prodotto, collegando il trattamento previdenziale allo svolgimento di un’attività di lavoro. Uno degli aspetti più importante del workfare è l’obbligo, da parte del “disoccupato e percettore di sussidi” (o indennità), di stipulare un piano personalizzato avente lo scopo di ridurre le prestazioni puramente assistenziali che mira a ricollocare immediatamente nel mercato del lavoro tale soggetto. Da sottolineare come all’interno di una logica del «lavoro prima di tutto», l’eventuale rifiuto di un’offerta di lavoro «congrua» (definita dall’Attore Pubblico) comporta sanzioni fino all’esclusione del beneficiario della prestazione stessa. Nei sistemi di workfare, quindi, l’erogazione dei benefici è subordinata all’espletamento di un’attività lavorativa, al fine di favorire l’etica del lavoro e combattere la “benefit dependency”.*

⁴⁰ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della commissione al Consiglio europeo di primavera - È ora di cambiare marcia, COM (2006) «*una combinazione di contratti di lavoro sufficientemente flessibili, politiche efficaci e attive per il mercato del lavoro intese a facilitare il passaggio da un impiego all’altro, un sistema di apprendimento permanente affidabile e in grado di reagire ai cambiamenti nonché un’adeguata protezione sociale*».

⁴¹ Gli ammortizzatori sociali in deroga (CIG e mobilità in deroga a sostegno di imprese e lavoratori che non possono ricorrere agli strumenti ordinari, o perché esclusi ab origine da questa tutela oppure perché hanno già esaurito il periodo di fruizione delle tutele ordinari) non sono stati classificati come “strumento assicurativo” in quanto, a differenza degli ammortizzatori

	a fronte della grave crisi del 2008 e privi di qualsiasi forma di tutela e istituzione in via sperimentale dell'indennità una tantum co.co.pro. (<i>strumento assicurativo</i>) (D.L. n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009).
2012	<p>Riforma del mercato del lavoro ispirata ai principi di <i>flexsecurity</i> e revisione degli ammortizzatori sociali in termini di universalità delle tutele. Con la legge n. 92 del 2012 si è proceduto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ riorganizzare gli strumenti di sostegno al reddito vigenti. Sono abrogate le indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti, le indennità di mobilità e i trattamenti speciali di disoccupazione edile. Contestualmente, a tutela del rischio disoccupazione, vengono introdotte l'ASPI (<i>strumento assicurativo</i>) e la Mini Aspi (<i>strumento assicurativo</i>). Questi ultimi due strumenti tutelano i lavoratori subordinati con carriere lavorative discontinue, legano la durata e l'importo della prestazione alla pregressa storia contributiva del lavoratore e subordinano la percezione ad una forte condizionalità rispetto a politiche attive e di attivazione; ✓ introdurre l'indennità una tantum per i collaboratori a progetto disoccupati ed iscritti alla gestione separata (<i>strumento assicurativo</i>); ✓ istituire i Fondi di solidarietà bilaterali (<i>strumento assicurativo</i>) per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti; ✓ introdurre misure di sostegno alla genitorialità e occupazione femminile prevedendo i voucher baby-sitting (<i>strumento assistenziale</i>)
2015	<p>Riforma del JOBS act con legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014, attuato attraverso l'emanazione di più decreti.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Decreto Legislativo n. 22 del 2015 che: <ul style="list-style-type: none"> ✓ introduce un'unica indennità di disoccupazione NASpI (<i>strumento assicurativo</i>); ✓ istituisce una prestazione di natura assistenziale ASDI (<i>strumento assistenziale</i>) per coloro che si trovano in situazioni di bisogno al termine della NASPI; ✓ tutela i collaboratori continuati e continuativi con la DIS COLL (<i>strumento assicurativo</i>). ➤ Decreto Legislativo n. 148 del 14 settembre 2015 che:

ordinari (ad esempio la CIG, CIGS, mobilità ordinaria e l'allora indennità di disoccupazione), non è presente il versamento dei contributi a carico delle aziende e dei lavoratori. Il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è, infatti, a carico in gran parte dalla fiscalità generale (cofinanziamento del Fondo sociale europeo fino al 2012 e poi con stanziamenti statali specifici e risorse delle Regioni).

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ riforma la Cassa Integrazione Ordinaria e Straordinaria (<i>strumento assicurativo</i>) in ottica di razionalizzazione dell'utilizzo della stessa per evitarne gli abusi strutturali degli anni di utilizzo; ✓ revisiona la disciplina dei Fondi di solidarietà Bilaterale e trasforma il Fondo di solidarietà residuale in Fondo di Integrazione salariale (<i>strumenti assicurativi</i>). <p>➤ Decreti Legislativi nn. 80 e 81 del 15 giugno 2015, che prevedono interventi volti a sostenere le cure parentali e a tutelare la maternità delle lavoratrici: il congedo parentale (<i>strumento assicurativo</i>) viene esteso fino a 12 anni di vita del bambino ⁴².</p>
2020/2021	<p>Per mitigare gli effetti negativi dovuti allo stato di emergenza, negli ultimi due anni sono state introdotte diverse misure “emergenziali” che si sono concretizzate in interventi indirizzati a stimolare la crescita e l'occupazione (incentivi ed esoneri contributivi) e ad estendere gli ammortizzatori sociali ordinari e a sostegno del lavoro e delle famiglie. In considerazione della numerosità degli interventi, si riassumono di seguito le misure e le caratteristiche salienti in materia di ammortizzatori sociali, introdotte dai decreti legge nn. 18/2020, 23/2020, 34/2020, 104/2020 e 137/2020, nonché dalla legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), dal D.L. 41/2021, dal D.L. 73/2021 e dal D.L. 146/2021 di proroga delle numerose misure⁴³:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trattamenti di integrazione salariale, ordinari e in deroga, e di assegno ordinario erogati dai Fondi di Bilateralità e dal Fondo di Integrazione Salariale (FIS) richiesti per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (<i>strumento assicurativo finanziato dalla fiscalità generale</i>). Rispetto alla normativa ordinaria, sono stati semplificati i requisiti di accesso, snelliti gli adempimenti richiesti, derogati i limiti di durata complessiva e previste esenzioni, anche parziali, dal pagamento delle addizionali contributive⁴⁴. - Estensione della durata delle indennità di disoccupazione NASpI e DIS-COLL: è stata prevista la proroga di quelle indennità che erano terminate nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2020. Inoltre, è stato previsto che, a decorrere dal 23 marzo 2021 e fino al 31 dicembre 2021, l'indennità NASpI sia concessa a prescindere dal possesso da parte dell'interessato del requisito richiesto

⁴² Nel caso di fruizione del congedo parentale viene riconosciuta, per un massimo di sei mesi, una indennità pari al 30% della retribuzione media globale giornaliera. Tale indennità spetta esclusivamente se il congedo parentale sia stato usufruito entro i sei anni di vita; oltre i sei anni ed entro i 12 il genitore potrà assentarsi a titolo di congedo senza percepire l'indennità. Tuttavia, è previsto che se il reddito individuale del genitore richiedente è inferiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione ed entrambi i genitori non ne abbiano fruito nei primi sei anni, l'erogazione dell'indennità può avvenire sino agli otto anni di età del bambino.

⁴³ Per una ricostruzione degli interventi si rinvia alle circolari INPS, in particolare alla circolare n. 28 del 2021 e alla nota del Servizio studi della Camera dei deputati, *Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*, 22 settembre 2021, in www.camera.it.

⁴⁴ Ad esempio, è stato previsto che la Cassa Integrazione Ordinaria possa essere riconosciuta in favore dei lavoratori anche in assenza di un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni al momento della presentazione della richiesta e che il riconoscimento delle settimane previste dalla normativa emergenziale non determina l'obbligo del versamento di un contributo addizionale.

dalla normativa vigente circa la sussistenza di 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono lo stato di disoccupazione.

-Indennità destinate a diverse categorie di lavoratori – Bonus COVID- 19 -(*strumento tendenzialmente assicurativo/ assistenziale*): liberi professionisti e collaboratori coordinati e continuativi, lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO), lavoratori stagionali e i lavoratori in somministrazione dei settori del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi occasionali, lavoratori agricoli, lavoratori incaricati alle vendite a domicilio, lavoratori a tempo determinato dei settori del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori dello spettacolo, lavoratori domestici, pescatori autonomi e operai agricoli, lavoratori marittimi, ecc.

Previsione di un nuovo sistema di welfare per i lavoratori dello spettacolo: in particolare viene introdotta l'Assicurazione per la disoccupazione involontaria dei lavoratori autonomi dello spettacolo (ALAS) (*strumento assicurativo*) (decreto-legge n. 73 del 2021). Questi lavoratori fino all'introduzione di questa norma erano sprovvisti di questa tipologia di ammortizzatori

Istituzione dell'Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO) (*strumento assicurativo*) a favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 8 agosto 1995, che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'articolo 53 del Testo unico delle imposte sui redditi (legge n. 178 del 2020)

Di notevole importanza è anche il nuovo sistema di tutele in materia di licenziamento, contratto a termine, somministrazione e delocalizzazione introdotte dal decreto-legge n. 87/2018 convertito dalla legge n. 96/2018 (c.d. decreto dignità).

3. Inclusione sociale e contrasto alla povertà. Dopo la crisi del 2008 e la sperimentazione del Reddito Minimo Garantito a livello regionale, si è passati all'introduzione di misure nazionali, che si affiancano ad interventi locali, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

1998	Sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (<i>strumento assistenziale</i>) per il biennio 1999/2000 che rappresenta la prima misura di contrasto alla povertà: lo strumento, inizialmente introdotto con il d.lgs. n. 237 del 1998, è stato oggetto di una prima sperimentazione negli anni 1998-2000 che ha interessato 39 Comuni. Con la legge finanziaria del 2001 è stata prorogata la sperimentazione per altri due anni, estendendola a 306 Comuni Introduzione dell'Indicatore della situazione Economica (ISEE) per accedere alle prestazioni sociali e assistenziali collegate a determinate situazioni economiche (d.lgs. n. 109 del 1998)
2008	Introduzione della Carta acquisiti ordinaria (<i>strumento assistenziale</i>) (decreto-legge n. 112 del 2008)
2015	Introduzione del Sostegno di inclusione attiva (SIA) (<i>strumento assistenziale</i>) (legge n. 208 del 28 dicembre 2015)
2017	Introduzione del Reddito di inclusione (REI) (<i>strumento assistenziale</i>) (d. lgs. n. 147 del 15 settembre 2017)
2019	Introduzione del Reddito/Pensione di cittadinanza (<i>strumento assistenziale</i>) (decreto-legge n. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 2019)
2020/2021	Introduzione del Reddito di emergenza (REm) (<i>strumento assistenziale</i>) (decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 e successive proroghe)

Nonostante la forte ambizione di questi programmi di riforma per modernizzare il sistema del welfare che hanno ampliato la platea dei lavoratori tutelati, permane lo sbilanciamento della spesa sociale verso la tutela pensionistica degli anziani e delle categorie più tutelate. Si registra un deficit di protezione verso i bisogni sociali emergenti durante il rapporto di lavoro mancando ancora, pressoché totalmente, una rete universale di protezione sociale a tutela degli inoccupati o dei *working poor* (ad esempio i lavoratori su piattaforma, i c.d. *riders*). La costante attenzione ai profili economici e finanziari del sistema di protezione sociale condiziona inevitabilmente, come dimostrato dagli interventi legislativi elencati, le diverse scelte normative dello Stato sui rischi o situazioni di bisogno da soddisfare e sulla scelta del *quantum* della prestazione. In un'ottica evolutiva, la crisi del *welfare-state* dovuta alla mancanza di risorse economiche e alla difficoltà dello Stato di rispondere ai bisogni crescenti e diversificati dei cittadini, ha spinto la nascita del c.d. "*secondo welfare*"⁴⁵ ovvero forme di

⁴⁵ M. Ferrera, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, Primo Rapporto sul secondo welfare, 2013, a cura di F. Maino e M. Ferrera, cui si rinvia per una più approfondita disamina dell'argomento, chiarisce il significato e l'origine di questa espressione "meglio conosciuto sotto etichette come *welfare mix* o *welfare community*". L'autore chiarisce che l'espressione secondo welfare sta a individuare le "nuove forme di intreccio, collaborazione e sinergia" fra l'ambito privato (mercato e società) e "il settore pubblico". Continua l'autore "A queste nuove forme di protezione (e investimento) sociale abbiamo scelto di dare il nome di secondo welfare. L'aggettivo "secondo" ha una duplice connotazione: a) temporale ovvero si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975;b) funzionale cioè il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico. Soprattutto, il secondo welfare mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali".

collaborazione fra pubblico, privato e terzo settore (ad esempio attraverso le forme di welfare aziendale, la promozione della previdenza complementare, ecc.). Tale sistema è stato ipotizzato come risposta alla crisi del welfare statale: la disponibilità di risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche potrebbe garantire la copertura di nuove forme di vulnerabilità⁴⁶.

Come evidenziato nel breve excursus storico, il sistema di sicurezza sociale così descritto è stato messo a dura prova nel corso degli ultimi due anni a seguito della pandemia da COVID-19 che ha richiesto interventi rapidi ed efficaci a sostegno del lavoro e delle famiglie per mitigare gli effetti negativi dovuti allo stato di emergenza, attuato attraverso l'adozione sia di misure di sostegno al reddito, quali l'estensione degli ammortizzatori sociali, sia di interventi per stimolare la crescita e l'occupazione.

Gli interventi adottati hanno messo in evidenza la debolezza⁴⁷ del sistema di welfare che già prima della pandemia non sembrava ancora in grado di “proteggere” pienamente i nuovi rischi e bisogni causati dalla frammentazione e precarietà del lavoro in quanto basato su un modello prettamente assicurativo orientato alla tutela di lavoratori impiegati in specifici settori (ad es. l'industria, l'edilizia per le integrazioni salariali) e in aziende con determinate caratteristiche dimensionali (oltre i 5 dipendenti per i fondi di solidarietà bilaterale). I rapporti di lavoro autonomo erano totalmente esclusi dalle tutele relative al sistema di sostegno del reddito.

Per estendere le coperture ai soggetti che ne erano privi sono state intraprese le seguenti iniziative:

⁴⁶ F. Maino e M. Ferrera, *Grande trasformazione 2.0 e secondo welfare: un nesso possibile?* in *Nuove alleanze per un welfare che cambia, quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2019, in www.secondowelfare.it elencano le forme di vulnerabilità quali “instabilità occupazionale, spirali di impoverimento (spesso improvvise), bisogni di conciliazione famiglia-lavoro, non autosufficienza, fragilità del capitale sociale, debolezza del capitale umano” ed inoltre evidenziano come “si tratta di vulnerabilità che si intrecciano a corsi di vita sempre più individualizzati e costruiti attraverso molteplici transizioni tra lavoro e non lavoro, formazione, cura, disoccupazione e inattività, che richiedono servizi mirati e forme di sostegno e accompagnamento personalizzato”.

⁴⁷ Si vedano in particolare i contributi del volume “Quaderni della coesione sociale”, *COVID-19 e la sfida della coesione in Italia: imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive* Collettivo, Social Cohesion Papers 3/2020; D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì e F. Seghezzi, *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, in Volume III ADAPT, e-Book series, n.1/2021: in particolare D. Garofalo, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, osserva come “la pandemia ha messo impietosamente a nudo, quindi bisogni non nuovi, ma già radicati nel nostro tessuto sociale, generati dalla precarietà (o discontinuità) occupazionale che vede a fianco degli stagionali del settore turistico e degli stabilimenti termali persino i magistrati onorari che somministrano quotidianamente giustizia, al pari dei colleghi togati, oltre ad una vasta platea di lavoratori autonomi, anche liberi professionisti, che svolgono attività in posizione di dipendenza economica con redditi di poco superiori alla soglia di povertà, se non addirittura inferiori. La legislazione dell'emergenza, soprattutto nell'ambito del sostegno al reddito, ma non solo, accende quindi i riflettori su una nuova questione sociale che trascende il singolo intervento governativo, in quanto affonda le proprie radici nella evoluzione (spesso degenerativa) del modo di produrre e di lavorare (gli esempi sono tanti e noti) nell'impresa, ma anche e soprattutto al di fuori di essa, coinvolgendo chiunque viva del proprio lavoro a prescindere dall'aggettivo che lo colora”.

- sono stati previsti numerosi strumenti ⁴⁸ quali le c.d. indennità COVID-19 a tutela, per la prima volta, anche di categorie di lavoratori tradizionalmente esclusi quali i lavoratori autonomi;
- è stata creata una apposita causale della CIGO e semplificata la procedura di concessione;
- è stata rifinanziata la Cassa integrazione in deroga per tutti i datori di lavoro del settore privato, compresi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore che non potevano accedere a CIGO, FIS o altri Fondi di solidarietà, e indipendentemente dal numero di lavoratori.

Le diverse forme di intervento del sistema di sostegno al reddito “emergenziale” non in tutti i casi hanno tenuto conto dell’apporto contributivo dei destinatari, tipico del modello assicurativo, ma dello stato di bisogno degli stessi: l’erogazione delle stesse è avvenuta tendenzialmente in base a requisiti slegati da anzianità contributive, qualifiche rivestite o rapporti di lavoro esistenti e l’importo della prestazione è stato definito a prescindere da quello della retribuzione o del reddito percepito in precedenza.

Questo approccio “emergenziale” ha fatto venire meno la logica assicurativa degli ammortizzatori in essere, che ne giustifica il finanziamento prevalente attraverso la contribuzione. Inoltre, il rifinanziamento del Reddito di Cittadinanza in piena pandemia e l’introduzione del Reddito di Emergenza sembrano confermare la recente tendenza del sistema di protezione sociale verso una riduzione dei modelli assicurativi a favore di quelli assistenziali o universali.

3. La scelta del sistema di protezione sociale nella Costituzione. La distinzione di assistenza e previdenza dell’articolo 38 della Costituzione e l’interpretazione di dottrina e giurisprudenza.

Come emerso nell’analisi storica, nell’immediato dopoguerra nasce una nuova idea di sicurezza sociale: lo Stato deve essere investito dell’autorità e del compito di rimuovere le disegualianze sociali ed economiche dei cittadini. Infatti, con l’enunciazione dell’idea di “sicurezza sociale” nella Carta Atlantica, idea che ispira anche la nascita dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), si esprime l’esigenza di garantire a tutti i cittadini la

⁴⁸ S. Caffio, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”* in Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale a cura di D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili e F. Seghezzi, Volume III ADAPT, e-Book series, n.1/2021, parla proprio di galassia di interventi normativa per evidenziare come il sistema era impreparato a tutelare fasce di lavoratori e il legislatore è dovuto intervenire con politiche emergenziali.

liberazione dal bisogno che è condizione imprescindibile per il godimento dei diritti civili e politici⁴⁹.

È in questo contesto che viene adottata la Carta costituzionale del 1948 che accoglie il principio per cui la realizzazione della liberazione dallo stato di bisogno “*non può essere garantita singolarmente dagli individui che ne sono titolari, ma è un dovere inderogabile della collettività organizzata nello Stato*”⁵⁰. Diventa quindi compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che “*limitano la libertà e l’uguaglianza dei cittadini*”⁵¹, lavoratori e non. Il fondamento della tutela sociale risiede nell’interesse pubblico a che vengano garantiti, a tutti i cittadini, i mezzi necessari per consentire l’effettivo godimento dei diritti civili e politici tutte le volte che si verifichi una situazione di bisogno in ragione di determinati eventi⁵².

Con l’entrata in vigore della Costituzione cambia, dunque, il ruolo dello Stato che non è più esentato da un intervento in via diretta nel sistema di sicurezza sociale. Lo Stato non si può limitare a costituire gli istituti e disciplinare l’organizzazione, ma deve tendere alla tutela effettiva dei soggetti protetti per affrancarli da quella “*schiavitù del bisogno*” che impedisce il pieno godimento dei diritti civili e politici: la realizzazione di tale tutela è il fine dello Stato e corrisponde ad un interesse pubblico immediato e diretto. Lo Stato ha un ruolo fondamentale nella valutazione della meritevolezza delle situazioni protette e del grado di sostenibilità degli interventi redistributivi per prevenire situazioni di disuguaglianza sociale.

I cinque commi dell’articolo 38⁵³ della Costituzione rappresentano, dunque, il nucleo forte di questa idea di Stato sociale voluto dai costituenti. L’articolo 38 della Costituzione, letto in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, comma 2, della Costituzione costituisce il fondamento costituzionale del sistema di sicurezza sociale in Italia⁵⁴. Infatti, l’articolo 2 della Costituzione riconosce nella formazione sociale la sede dello sviluppo della persona umana,

⁴⁹ M. Persiani e M. D’Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, op.cit.; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit.. Il concetto di sicurezza o protezione sociale è ricavabile da fonti internazionali quali la Carta Atlantica del 1941, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950 nonché dalla Convenzioni OIL n. 102 del 1952.

⁵⁰ M. Persiani e M. D’Onghia, *Diritto della Previdenza sociale*, op.cit.

⁵¹ M. Persiani e M. D’Onghia, *Diritto della Previdenza sociale*, op.cit.

⁵² S. Cassese, *L’incompletezza del «welfare state» in Italia*, in *Pol. dir.*, 1986.

⁵³ L’art. 38 recita: “*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L’assistenza privata è libera*”. Per una più completa analisi si rinvia ai principali commenti: M. Persiani, *Commentario delle Costituzione, Rapporti economici*, a cura di G. Branca, Zanichelli, 1980; L. Violini, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, 2006; C. Tripodina, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. Bartole - R. Bin, Padova, Cedam, 2008.

⁵⁴ Il fondamento dei diritti sociali, nella costituzione, si basa su due principi fondamentali: il principio di solidarietà (art. 2 Cost. che sancisce l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale) che persegue finalità di garanzia della vita individuale e sociale delle persone; il principio di eguaglianza (art. 3, c. 2, Cost. che prevede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale [...] che impediscono il pieno sviluppo della persona previsto.) che persegue l’obiettivo di un eguale accesso a lavoro, istruzione, salute, cultura, e sicurezza sociale:

sancendo il dovere di solidarietà economica e sociale, mentre l'articolo 3, comma 2, sancisce il principio di uguaglianza sostanziale. La formulazione dell'articolo 38 è il frutto di un acceso dibattito, in Assemblea costituente, su quale modello di sistema di sicurezza sociale scegliere per la neonata Repubblica. Il testo condiviso fra le due maggiori fazioni racchiude due anime, quella del modello di welfare universale (modello Beveridgiano) e quello occupazionale (modello Bismarkiano).

Tradizionalmente la dottrina e la giurisprudenza interpretano i primi due commi dell'articolo 38 della Costituzione in senso divisionista⁵⁵:

1. il primo comma sancisce un diritto all'assistenza, gratuita ed universale, diretta ai cittadini in condizioni di indigenza e inabilità al lavoro e finanziata dalla fiscalità generale. Tale concetto è legato al modello universale e fondato sul principio solidaristico. In tale ambito è previsto un intervento "condizionato" dello Stato, ossia lo Stato può intervenire nei confronti dei cittadini (lavoratori e non)⁵⁶ inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Per valutare questa condizione il legislatore ha introdotto la c.d prova dei mezzi⁵⁷, ovvero la valutazione della situazione economica. Come dettagliato nei successivi paragrafi, si rinvengono strumenti assistenziali non collegati alla prova dei mezzi (si pensi ad esempio all'indennità di accompagnamento). A seguito delle modifiche del sistema sociale, il comma 1 dell'art. 38 è stato interpretato in ottica evolutiva: beneficiari delle tutele assistenziali non sono più solo i "cittadini inabili al lavoro" che non sono in grado di provvedere alle esigenze minime di vita, ma "tutti i cittadini" sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. In tale scenario sono state adottate le misure di contrasto alla povertà nell'ultimo ventennio⁵⁸.

⁵⁵ Alcuni autori ritengono che l'art. 38 Cost. distingue nettamente l'assistenza dalla previdenza, in ragione del fatto che la seconda avrebbe costituito una forma di solidarietà fra i soli lavoratori: G. Mazzoni, *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Milano, Giuffrè, 1968, 1219; V. Simi, *Il regime di sicurezza sociale e le sue componenti nella nostra Costituzione*, in *Lavoro e previdenza sociale*, 1981, V. Simi, in *Il Pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano: quest'ultimo sostiene che deve essere tracciata una netta distinzione fra assistenza e previdenza, criticando aspramente la tesi di Persiani.

⁵⁶ Corte Costituzionale, Prestazioni sociali e cittadinanza, Quaderni, a cura di M. Fierro, raccoglie le sentenze della Corte Costituzionale che, soprattutto in materia di accesso alle prestazioni sociali di assistenza, ha affermato che ai cittadini vanno equiparati anche i cittadini dell'Unione Europea, gli stranieri titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, gli apolidi, i titolari di protezione internazionale (ex pluribus Corte costituzionale n. 432 del 2005).

⁵⁷ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, op. cit.: "La prova dei mezzi (o "means test") consiste in una forma di valutazione da parte di un'autorità pubblica, della situazione economica di chi richiede una prestazione di assistenza o l'accesso a condizioni agevolate ad un servizio. Il termine "prova dei mezzi" riassume una serie di indicatori delle disponibilità economiche del soggetto richiedente (reddito individuale, reddito familiare, ricchezza) e in base ai valori che tali indicatori assumono viene dichiarata l'esistenza del diritto di un soggetto a determinati trasferimenti monetari o servizi". In Italia, la prova dei mezzi si effettua attraverso lo strumento dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ma in Europa la verifica delle risorse economiche dell'utenza assume forme e contenuti estremamente diversificati.

⁵⁸ G.G. Baldini, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2018, sostiene che ci si deve sforzare, riorientando l'interpretazione dell'art. 38, in maniera evolutiva, al fine di dare al primo comma dell'art. 38 della Costituzione un'ampiezza tale da assorbire l'universo dei cittadini poveri ovvero sprovvisti nei mezzi necessari per vivere.

2. il secondo comma dell'articolo 38 viene ricondotto al concetto di previdenza, destinata solo ai cittadini lavoratori *tout court* al verificarsi di alcuni eventi e finanziata dal versamento dei contributi (c.d. welfare occupazionale). La norma riserva una protezione dei rischi e bisogni dei "lavoratori", imponendo un sistema di sicurezza sociale qualificato in ragione del contributo offerto alla collettività per mezzo della loro opera. Il trattamento previdenziale è riservato a coloro che hanno svolto qualsiasi tipologia di attività lavorativa (non solo subordinata) e abbiano versato i relativi contributi⁵⁹. Al verificarsi dell'evento protetto, i lavoratori (soggetti assicurati) hanno diritto alla prestazione in quanto vantano una posizione giuridica di diritto soggettivo, irrinunciabile e indisponibile. Lo scopo della norma è la protezione del bisogno socialmente rilevante, non del singolo rischio. Il concetto di bisogno socialmente rilevante è individuato come carenza di beni essenziali della vita al verificarsi di alcuni eventi protetti, quali quelli di cui all'articolo 38, comma 2: infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione. Tale elencazione non ha, però, valore tassativo: non è presente, ad esempio, il rischio morte, che ha dato vita alle pensioni indirette a tutela dei familiari superstiti. Proprio per il carattere non tassativo dell'elencazione il legislatore può dare voce e tutelare nuovi bisogni espressi dalla collettività⁶⁰.

Il sistema di sicurezza sociale è poi completato da quanto disposto dal quarto e quinto comma dell'articolo 38, relativi, rispettivamente, alla previsione di una complessa organizzazione amministrativa statale ("*...ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato...*") e al riconoscimento di dignità costituzionale anche ad una forma privata di tutela ("*l'assistenza privata è libera*").

⁵⁹ La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la tutela previdenziale spetta a tutti i soggetti che, per ragioni di lavoro, siano esposti al rischio a prescindere dal regime giuridico del lavoro prestato (Corte Costituzionale 171 del 2002). Da ciò deriva la progressiva estensione della tutela previdenziale anche ai lavoratori autonomi e liberi professionisti.

⁶⁰ La Giurisprudenza ha posto in correlazione gli articoli 36 "retribuzione sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa" e 38, comma 2, della costituzione "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita", fornendo una lettura unitaria fra i due articoli e concependo spesso la pensione come retribuzione differita. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita primarie e delle loro famiglie (ex pluribus Corte Costituzionale n. 516 del 2000, n. 70 del 2015 che ha rievocato la nozione di "salario previdenziale" di Santoro Passarelli). Tuttavia, è opinione concorde della dottrina e giurisprudenza che deve essere garantita una proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto come cittadini attivi anche se non in modo indefettibile e astrattamente proporzionale. L'adeguatezza della prestazione previdenziale non è il c.d. minimo vitale di cui al primo comma ovvero il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Pertanto, "i mezzi necessari per vivere non possono identificarsi con i mezzi adeguati alle esigenze di vita: questi ultimi comprendono i primi, ma non si esauriscono in essi". Tuttavia, non c'è una rigida connessione fra il principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione (art. 36 della Costituzione) e il principio di adeguatezza (art. 38, comma 2, della Costituzione). Non può essere dubitato che, nel disegno del legislatore costituente, la tutela di chi lavora debba avere un'effettività più intensa rispetto a quella riservata a tutti i cittadini proprio perché i lavoratori concorrono, ovvero hanno concorso, al "progresso materiale e spirituale della società", ma questo non significa che l'adeguatezza non deve corrispondere al mantenimento di un tenore di vita sostanzialmente corrispondente a quello raggiunto al termine dell'attività lavorativa. M. Barbieri, M. D'Onghia (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Volume n. 4/2015; M. Faioli, *Relazione a-tecnica tra art. 38 Cost. e art. 36 Cost. Pensioni, adeguamento automatico e equilibrio di bilancio*, in www.federalismi.it.

Questa tradizionale interpretazione dualistica dell'articolo 38 della Costituzione (binomio assistenza-previdenza ovvero cittadino-lavoratore) è, oggi, superata da quella unitaria elaborata dalla dottrina (Persiani) che, attraverso il concetto di "sicurezza sociale"⁶¹, esprime l'esigenza di garantire a tutti la *libertà dal bisogno*, condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici⁶²: la sicurezza sociale deve essere, quindi, garantita da un servizio pubblico (Stato) per soddisfare i bisogni essenziali di tutti i cittadini (lavoratori e non)⁶³.

Il fondamento dell'assistenza e della previdenza è, dunque, il medesimo (liberare dalla situazione di bisogno) ma è diverso il modo in cui l'ordinamento ha valutato e valuta le esigenze dei cittadini rispetto a quelle dei lavoratori⁶⁴.

L'articolo 38 della Costituzione si pone, quindi, come "*norma aperta ed elastica*"⁶⁵ che vincola il legislatore solo nel fine: creare un modello di protezione dell'individuo e di liberazione dallo stato di bisogno. Tale modello viene scelto discrezionalmente dal legislatore a seconda del tempo e delle esigenze: il legislatore è libero nella scelta delle modalità e mezzi di finanziamento del welfare state, nonché dei rischi da tutelare⁶⁶. L'impianto costituzionale

⁶¹ Sostenitori della tesi unitaria avrebbero contribuito a delineare un vero proprio sistema di «sicurezza sociale» in grado di comprendere sia l'assistenza che la previdenza (M. Persiani, *Commento all'art. 38 Cost.*, in *Commentario della Costituzione artt. 35-40*, a cura di G. Branca, XXI, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1979, 238; E. Balboni, *I servizi sociali*, cit., 171; G. Guarino, *Brevi osservazioni in tema di Costituzione e previdenza sociale*, in *La Rivista italiana di previdenza sociale*, n. 5, 691).

⁶² Secondo la concezione "integrata" del sistema di sicurezza sociale, non è possibile comporre i due settori di previdenza e assistenza. La conseguenza di tale impostazione è che alla luce della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, l'assistenza sociale, materia di competenza residuale delle regioni sarebbe attratta dalla competenza legislativa Statale. M. Persiani e M. D'Onghia *Diritto della Previdenza sociale*, op cit., e da ultimo R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2004.

⁶³ La giurisprudenza costituzionale ha affermato che sono equiparati ai cittadini anche i cittadini dell'UE, extracomunitari titolari di permesso di soggiorno, titolari di protezione internazionale e apolidi: ex pluribus Corte Costituzionale n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 22 del 2015).

⁶⁴ M. Persiani e M. D'Onghia, *Diritto della Previdenza sociale*, op cit., "esprime l'esigenza che venga garantita a tutti la libertà dal bisogno, condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici"; R. Pessi, *I problemi del diritto del lavoro: proposte per un inventario*, Padova, 2007; *La previdenza complementare tra legge e contratto*, in *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Padova, 1997, secondo il quale il sistema di sicurezza sociale delineato dall'art. 38, si articola in "quattro cerchi concentrici, dei quali solo i primi tre insistono su bisogni socialmente rilevanti", dei quali il primo garantisce tutela ai "bisogni soggettivamente esistenti ed oggettivamente accertati al cosiddetto minimo vitale, di cui al 1° comma dell'art. 38 Cost., riferiti e riferibili a tutti i cittadini", il secondo soddisfa "i bisogni soggettivamente esistenti ed oggettivamente accertati per un'esistenza libera e dignitosa, di cui al 2° comma del l'art. 38 Cost., riferiti e riferibili a tutti i lavoratori", il terzo "i bisogni presunti al mantenimento del tenore di vita raggiunto durante l'occupazione, anche essi rinvenibili nel 2° comma dell'art. 38 Cost., riferiti e riferibili a tutti i lavoratori". Il quarto cerchio è devoluto alla previdenza/assistenza privata. Si veda anche G. Sigillò Massara, *Sul fondamento costituzionale della previdenza complementare*, in *Lavoro e Previdenza oggi*, 5, 2010.

⁶⁵ M. Cinelli, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Rivista italiana di diritto del Lavoro*, 1982; *L'adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, 1986, sostiene che l'art. 38 imporrebbe allo Stato un "obbligo solidale" non di mezzo, ma di risultato cioè il legislatore è vincolato solo nel fine, cioè nell'attuazione della liberazione dal bisogno prevista dall'art. 38, mentre è libero nelle modalità di esecuzione di tale obbligazione.

⁶⁶ P. Sandulli, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, op.cit.

(artt. 2 e 3 in combinato disposto con l'articolo 38 della Costituzione) lascia al legislatore ordinario il compito di decidere il *quantum* e il *quomodo* per realizzare la liberazione dal bisogno, ma non anche l'*an* o il *quid*⁶⁷. Quello che emerge, però, è la rispondenza di tale articolo all'istanza solidaristica, che impone il superamento di logiche esclusivamente mutualistiche e assicurative e fa della sicurezza sociale un interesse dell'intera comunità, in virtù del soddisfacimento diretto di un bisogno del singolo che comporta, inevitabilmente, il soddisfacimento indiretto dell'intera comunità. Dalla lettura della norma, dunque, emerge la piena libertà lasciata dal Costituente al legislatore di scegliere sia il modello di sicurezza da adottare (assicurativo/mutualistico o solidaristico) sia la modalità di finanziamento del sistema e del metodo di calcolo della prestazione previdenziale (nel rispetto dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà imposti dalla Costituzione e non da ultimo quello di compatibilità finanziaria, ai sensi del riformato art. 81 della Costituzione), nonché i destinatari delle tutele (individuo o nucleo familiare)⁶⁸.

Quindi, premesso che i due filoni assistenza e previdenza rispondono alla stessa finalità (liberare dal bisogno), si può in generale ritenere superata l'interpretazione dualistica della norma.

La dottrina e la giurisprudenza hanno individuato ulteriori criteri per distinguere l'assistenza dalla previdenza: la c.d. prova dei mezzi e la modalità di finanziamento.

Relativamente al primo criterio si ritiene che generalmente le prestazioni assistenziali si ispirino al principio dell'universalismo selettivo⁶⁹ (ossia il concetto di universalità rispetto ai potenziali beneficiari si combina con la selettività nell'erogazione effettiva delle prestazioni, attraverso la prova dei mezzi). L'erogazione delle prestazioni previdenziali, invece, non è subordinata alla verifica dalla c.d. prova dei mezzi.

⁶⁷ M. Cinelli, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in Rivista italiana di diritto del Lavoro, 1982, e *L'adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, 1986; G. Sigillò Massara, *I fondi di solidarietà bilaterali: natura e regime delle prestazioni*, op.cit.; G. Proia., *La previdenza dei liberi professionisti e la privatizzazione degli enti gestori*, entrambi in *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?* a cura di G. Canavesi. Il legislatore ha ampia discrezionalità nel decidere (*quantum, quomodo e quando*) l'importo della prestazione, i requisiti della stessa, la decorrenza, le modalità per riceverla, le fonti di finanziamento, ma è vincolato dal fine (*an e quid*) che la Costituzione ha previsto nell'art. 38 ovvero la liberazione dal bisogno garantendo i mezzi necessari ed adeguati.

⁶⁸ Ci si riferisce, in particolare, alle misure di contrasto alla povertà di recente introduzione (ad es. Reddito di Inclusione, Reddito di Cittadinanza) che individuano come destinatari della prestazione i nuclei familiari e non solo l'individuo.

⁶⁹ E. Granaglia, *Welfare: universalismo e selettività*, in www.astrid-online.it definisce universalismo selettivo "nei termini classici di Weisbrod, l'universalismo selettivo favorirebbe l'efficienza verticale dei trasferimenti, impedendo che non poveri vengono egualmente avvantaggiati dai trasferimenti. Selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi: accedono ai trasferimenti i poveri, intesi come i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia. La prova dei mezzi, inoltre, dovrebbe avvenire su base familiare, in modo da evitare che dei trasferimenti si avvantaggino individui che poveri non sono, vivendo in famiglie non povere. Universalismo significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza". I criteri stessi di definizione della situazione economica dei soggetti dovrebbero essere uniformi per tutto il paese. Sull'argomento per approfondire Franzini M., Raitano M. 2007, "Welfare state universalistici e selettivi: definizioni, tendenze ed effetti", *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Roma, Utet.

Adottando il criterio distintivo del finanziamento (versamento o meno dei contributi), le prestazioni previdenziali sono finanziate dal versamento dei contributi mentre quelle assistenziali sono slegate dalla contribuzione versata e sono erogate a totale carico dello Stato.

Rimandando ai successivi paragrafi per un approfondimento, si anticipa che la distinzione che si basava sui differenti metodi di finanziamento, che non influiscono sulla funzione propria delle varie forme di tutela, sembrerebbe superata. Infatti, nell'articolo 38 non viene in diretta rilevanza il tema del finanziamento del sistema di protezione sociale.

Si registra, piuttosto, una certa prossimità tra i due comparti della previdenza e dell'assistenza, anche sotto il profilo del finanziamento: l'obbligazione di versare i contributi e quella di erogare le prestazioni non sono obbligazioni corrispettive, non realizzano la composizione di un conflitto di interessi tra soggetti obbligati, ma sono destinate a soddisfare un interesse superiore, quello pubblico. Infatti, se i contributi previdenziali hanno natura di tributo, sono imposti per reperire mezzi necessari al soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso alla realizzazione della tutela previdenziale⁷⁰. Come precisato, la scelta sulle modalità di reperimento dei mezzi per soddisfare tale interesse pubblico, imposizione fiscale generale o contributiva limitata ad alcune categorie di cittadini in quanto lavoratori, è esclusivamente politica⁷¹.

3.1 L'assistenza e la previdenza nella giurisprudenza ⁷²

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha profondamente innovato la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, introducendo il concetto di *previdenza sociale* e attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in questa materia. Inoltre, nella nuova versione dell'articolo 117 della Costituzione la materia dell'*assistenza* è attribuita alla competenza residuale delle Regioni⁷³.

⁷⁰ La Corte Costituzionale (sentenze n.173/1986; n.501/1988 e n.96/1991) pur con qualche discontinuità nelle pronunce sulla natura dei contributi previdenziali a causa "*del compromesso tra la logica mutualistica e quella solidaristica che, allo stesso tempo, informano il nostro sistema previdenziale*", ha affermato che "*i contributi non vanno a vantaggio del singolo che li versa, ma di tutti i lavoratori e, peraltro, in proporzione del reddito che si consegue, sicché i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi*": *Giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale*, Focus, Documentazioni parlamentari, Camera dei Deputati, febbraio 2021.

⁷¹ Lo Stato partecipa anche a sostegno della previdenza qualora i mezzi raccolti con i versamenti contributivi siano insufficienti, ovvero quando si voglia ridurre, per ragioni di politica economica, l'onere a carico delle imprese con misure di c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali.

⁷² Per una ricostruzione completa si rinvia all'analisi di *Giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale*, Focus, Documentazioni parlamentari, Camera dei Deputati, febbraio 2021; G.M. Napolitano, *L'assistenza sociale da materia a politica multilevel*, in *Italian Paper of Federalism*, n. 2/2020; a M. Massa, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018.

⁷³ Nella precedente formulazione dell'art. 117 della Costituzione, la materia della "beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera" era demandata alla regione che poteva emanare "*norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato....*".

Di seguito sono riportate alcune pronunce in tema di assistenza e previdenza, in particolare quelle della Corte Costituzionale che è dovuta intervenire per definire il perimetro delle due materie oggetto della citata riforma.

Secondo la Corte Costituzionale, i beneficiari delle prestazioni previdenziali sono i lavoratori, ai quali va garantita non solo la soddisfazione dei bisogni primari alimentari, di pura sussistenza materiale, bensì anche l'appagamento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita ovvero, per riprendere letteralmente la norma, i *“mezzi adeguati alle loro esigenze di vita”* in ragione del *“contributo di benessere offerto alla collettività, oltreché alla contribuzione previdenziale prestate”* (Corte Costituzionale sentenza n. 31 del 1986). La prestazione previdenziale tutela l'infortunio, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria: non presuppone lo stato di bisogno e per questo è caratterizzata dal principio dell'automaticità della prestazione e dal carattere di generalità (Corte Costituzionale sentenze nn. 76 del 1966, 134 del 1971, 64 del 1973 e 36 del 2000). Gli elementi propri della prestazione previdenziale sono il carattere temporaneo e indennitario, che prescinde *“da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche”* (Corte Costituzionale n. 261 del 2004).

Diversamente l'assistenza, avendo come beneficiari i cittadini (intera collettività), deve garantire a questi ultimi *“il minimo essenziale, i mezzi necessari per vivere”* (Corte Costituzionale n. 31 del 1986). La Corte, in altre pronunce, ha sottolineato come l'intervento assistenziale, tuttavia, non sia *“indifferenziato”* né viene riconosciuto in base a *“criteri automatici”*, richiedendo *“al contrario, l'esistenza di alcune precise condizioni, fra le quali, anzitutto, l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare”*. La Consulta, nel qualificare l'assegno al secondo figlio, ad esempio, riconosce che tale prestazione rientra nella *“materia”* della previdenza sociale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e non in quella dei *“servizi sociali”* (*rectius* assistenza) in quanto manca *“un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona”* (Corte Costituzionale n. 287 del 2004)⁷⁴.

⁷⁴ La Corte precisa che la prestazione di cui all'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326 (che prevede la concessione di un assegno, una tantum, per la nascita del secondo o ulteriore figlio e per ogni figlio adottato, nonché l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali, per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie), *“tenuto conto delle caratteristiche che contraddistinguono la provvidenza in questione, che è disposta a favore delle donne, cittadine italiane o comunitarie, residenti in Italia – in relazione alla nascita del secondo o ulteriore figlio, o all'adozione di un figlio – senza che assumano alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, deve senz'altro escludersi la appartenenza di detta provvidenza al genus delle prestazioni ricadenti nell'ambito dei servizi sociali.”*

Continua la consulta che *“si tratta, infatti, di una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo (sentenze n. 197 del 2002 e n. 405 del 2001).”*

La Consulta ha ribadito che la materia dell'assistenza *“identifica tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”* (sentenze n. 10/2010, nn. 168 e 124 del 2009, nn. 168 e 50 del 2008, n.121 del 2010).

Pertanto, la prestazione rientra nell'area assistenziale se c'è una situazione di bisogno non tutelata da quella previdenziale e c'è una precisa condizione soggettiva del beneficiario.

Relativamente ai criteri distintivi fra le due prestazioni la Consulta, nella sentenza n. 157 del 1980 in tema di pensione sociale, ha affermato che *«l'istituzione della pensione sociale si inquadra nell'attuazione del primo (non del secondo) comma dell'articolo 38 Costituzione»* e che *«la natura assistenziale della pensione sociale è fra l'altro sottolineata dal fatto che essa è a carico dello Stato»*. Sembra che la tipologia del finanziamento sia un requisito da prendere in considerazione per valutare la natura, previdenziale o assistenziale, della prestazione, ma non l'unico. Infatti, con sentenza n. 34 del 1981 in materia di trattamento minimo (una prestazione che rappresenta l'intreccio, spesso difficilmente inestricabile tra la previdenza e l'assistenza), la Corte Costituzionale ha confermato che la determinazione e l'adeguamento dell'istituto dell'integrazione al minimo sono rimessi alla discrezionalità del legislatore. Infatti, il trattamento minimo spetta quando, dal calcolo dei contributi accreditati al lavoratore, risulti un importo inferiore a un minimo ritenuto vitale, tale da assicurargli mezzi adeguati alle esigenze di vita, in mancanza di altri redditi di una certa consistenza (per l'integrazione al minimo l'ammontare dovuto al lavoratore è slegato dai contributi versati). L'integrazione al trattamento minimo, individuato come avente natura previdenziale in quanto ha la funzione di integrare la pensione, è fondata sul principio di solidarietà⁷⁵. Sullo stesso istituto, la Corte di Cassazione ha riconosciuto la natura *“sostanzialmente assistenziale e formalmente previdenziale”* dell'integrazione al trattamento minimo che inerisce, senza dubbio, *“ad un trattamento previdenziale al quale accede andandolo ad integrare”*⁷⁶.

Sotto tale aspetto, la provvidenza in questione è, quindi, riconducibile, in senso lato, alla competenza statale in materia di "previdenza sociale", in base a quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.”

⁷⁵ M. Intorcchia, *L'Ordinamento pensionistico, Lineamenti*, Quarta edizione, INPS. Sulla questione la Corte Costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 31 del 1986 definendo l'integrazione al minimo come uno strumento atto ad offrire mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori. Sulla funzione sociale e solidaristica della pensione sociale e dell'integrazione al minimo si vedano anche le pronunce della Corte Cost. n. 173 del 1986 e n. 240 del 1994. Nella sentenza n. 127 del 7-9 maggio 1997 la Corte definisce il trattamento minimo come *“una erogazione ulteriore rispetto al trattamento pensionistico dovuto in base ai contributi versati, al quale si aggiunge per assicurare al lavoratore in quiescenza il reddito minimo considerato necessario per far fronte alle esigenze di vita del titolare della pensione e della sua famiglia”*. Secondo la Corte, il legislatore può condizionare, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili, l'intervento solidaristico all'ammontare dei redditi non solo del soggetto interessato, ma anche a quello della sua famiglia. L'integrazione al minimo ha lo scopo di far fronte alle esigenze di vita minime del pensionato e della famiglia e, dunque, si basa su un intervento solidaristico condizionato anche dai redditi del nucleo familiare, indipendentemente dalla circostanza che siano stati o meno lavoratori, ma a condizione che siano in disagiate condizioni economiche.

⁷⁶ La Corte di Cassazione nella sentenza n. 1691 del 1997 aderisce alla tesi che definisce il trattamento minimo come componente integrativa della pensione, ma con connotati di autonomo diritto fondato su propri presupposti.

Nonostante le differenze fra assistenza e previdenza, rimarcate nelle richiamate pronunce⁷⁷, la Corte Costituzionale ha evidenziato per entrambe l'elemento comune dell'ampia discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità di tutela dei rischi e bisogni della collettività, nella determinazione dei destinatari e dei criteri di accesso alla prestazione, pur sempre nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, non discriminazione, razionalità e salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti costituzionalmente tutelati⁷⁸.

In base a questo orientamento la Corte Costituzionale ha riconosciuto legittima la scelta del legislatore di delimitare la platea dei *“beneficiari delle prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni”*(ex pluribus sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013, n. 432 del 2005, n. 137 del 2021). Secondo la Corte, il legislatore può modulare la disciplina delle prestazioni assistenziali prevedendo, in riferimento all'assegno sociale, come requisito di accesso, il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo dell'Unione europea, in quanto tale condizione di accesso non è irragionevole perché *“espressiva della necessità per lo straniero extra-comunitario di comprovare, ai fini dell'accesso a una provvidenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società”* (Corte Costituzionale n. 137 del 2021).

Parimenti, è illegittima la previsione legislativa di uno *“status di indegnità”*⁷⁹, per l'accesso a determinate provvidenze pubbliche, che determini la revoca da trattamenti assistenziali (ivi compresa l'indennità di disoccupazione) per il condannato che ha commesso reati di particolare allarme sociale, ammesso a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere. Tale limitazione all'accesso alla

⁷⁷ Costante è l'orientamento a configurare assistenza e previdenza come “due fattispecie distinte” in particolare Corte Costituzionale n. 31 del 1986 secondo la quale l'assistenza è fondata sul principio della solidarietà sociale ed è destinata a tutti i cittadini, mentre la previdenza mediante strumenti mutualistico assicurativi ed è destinata ai soli lavoratori.

⁷⁸ Il carattere unitario della sicurezza sociale, che comprende sia l'assistenza che la previdenza ed è costruito su “istanze solidaristiche a cerchi concentrici” alla luce degli art. 2 e 38 della Cost., è stato riconosciuto dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 173 del 1986, nella quale ha comunque avallato la distinzione fra assistenza (da realizzarsi attraverso il coinvolgimento della solidarietà da parte dell'intera collettività) e previdenza (che presuppone un rapporto mutualistico/assicurativo ed è quindi espressione dell'istanza solidaristica di cui all'art. 2 e 3 della Cost. e preordinata a logiche redistributive). Nella sentenza n. 17 del la Corte ha osservato che le modalità con cui realizzare tale istanza solidaristica è rimessa *“alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi, e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie”*. Nella storica sentenza n. 31 del 1986, poi, la Corte definisce il sistema delineato dall'art. 38 della Costituzione come *“rigido nei fini, ma aperto nelle modalità di realizzazione del risultato”*, che può essere innovato e modulato senza alterarne il fine. Si vedano anche sentenze della Corte Costituzionale n. 136 del 1993, n. 509 del 1995, n. 50 del 2019.

⁷⁹ La Corte Costituzionale con la pronuncia n. 137 del 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. L'illegittimità della revoca, infatti, deriva dal pregiudizio al diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere, che deve essere comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati reati.

prestazione non rispetta il canone di ragionevolezza, né i principi di chiarezza e non discriminazione “*perché pone in pericolo la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato privandolo del minimo vitale in violazione dei principi costituzionali (art. 2, 3 e 38 Cost.) su cui si fonda il diritto all’assistenza*”.

La Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 137 del 2021, sottolinea anche che sia il primo che il secondo comma dell’articolo 38 sono fondati su un dovere di solidarietà sociale: la sicurezza sociale, che è compito dello Stato ed interesse della collettività, in base al combinato disposto dell’art. 38 e 2 della Costituzione, “*non potrebbe essere ridotta a mera aspirazione programmatica, ma sarebbe un precetto immediatamente applicabile, atto a creare veri e propri diritti di prestazione, operante nell’ordinamento, sia come parametro di legittimità costituzionale, sia come norma di principio esplicante effetti sull’interpretazione dell’ordinamento legislativo*”⁸⁰.

Tuttavia, dagli anni Novanta, le pronunce della Corte Costituzionale hanno introdotto un ulteriore parametro di costituzionalità nel giudicare le scelte del legislatore circa l’individuazione dello strumento maggiormente idoneo al perseguimento del dettato costituzionale di cui agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Nelle recenti pronunce, infatti, la Corte ha valorizzato il principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie di cui al nuovo articolo 81 della Costituzione, riconoscendo al legislatore la discrezionalità nella determinazione dell’ammontare delle prestazioni sociali, ma tenendo conto della disponibilità delle risorse finanziarie⁸¹. Tale interpretazione ha dato vita ai diritti sociali “*finanziariamente condizionati*”⁸² in contrasto con la qualificazione propria dei diritti sociali che sono

⁸⁰ Nella sentenza n. 137 del 2021 la Corte ha ricordato le differenze fra il primo comma dell’art. 38 della Costituzione rispetto al secondo: “*il primo comma dell’art. 38 Cost. configura un dovere di solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato. Il secondo comma, invece, anch’esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (tra le tante, sentenze n. 22 del 1969 e n. 27 del 1965)*”. La Corte richiamando altre pronunce ricorda come il legislatore può circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali ma sempre nel rispetto del principio di ragionevolezza.

⁸¹ R. Pessi, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, Fascicolo unico, 2018, osserva come il sistema di previdenza sociale è oggetto di un difficile equilibrio fra sostenibilità economica e adeguatezza sociale, evidenziando come la Corte Costituzionale con le pronunce nn. 70 del 2015, 173 del 2017 e con quelle nn. 173 del 2016 e 250 del 2017 abbia tracciato “*i confini più netti della discrezionalità del legislatore in materia previdenziale, con una valorizzazione più attenta e rigorosa della ragionevolezza e della proporzionalità in chiave di bilanciamento tra diritti previdenziali e necessità di bilancio*”. Sul punto anche Occhino A., *I diritti sociali nell’interpretazione costituzionale*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, n. 1 pag. 17; D’Onghia M. *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in Lavoro e diritto, n. 1/2018; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Costituzione.*, in Osservatorio Costituzionale n.11/2018, in www.osservatorioaic.it; M. Massa, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in Lavoro e diritto, n. 1/2018.

⁸² L’espressione «diritti finanziariamente condizionati» si deve a F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990, 30-31, secondo cui “*i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi*”. In giurisprudenza, si

*irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili e inviolabili*⁸³, ma pienamente compatibili con il quadro costituzionale. Infine, la stessa Corte dei Conti ha sottolineato che “*tracciare una linea di confine tra i concetti di previdenza e assistenza*” è sempre più difficile “*nell’evolversi della legislazione di settore*” se si utilizza il criterio discrezionale della fonte di finanziamento (risorse proprie ovvero dall’apporto dello Stato)⁸⁴.

4. La Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno al reddito (GIAS)

La Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno al reddito (GIAS) è stata introdotta dalla legge n. 88/1989, che ha riformato la struttura del bilancio dell’INPS, riunendo tutti gli interventi finanziati dalla fiscalità generale e ponendo a carico della solidarietà generale prestazioni e agevolazioni contributive.

L’analisi di questa gestione (Gestione n. 24), una di quelle più importanti del bilancio INPS, consente di delineare il labile confine tra prestazioni assistenziali e previdenziali e di riflesso fra spesa previdenziale e assistenziale, unicamente nell’ipotesi di una classificazione basata sulla fonte di finanziamento.

Tuttavia, la denominazione della gestione non deve indurre a pensare che tutte le prestazioni a carico della stessa siano di tipo assistenziale.

Il quadro delle prestazioni erogate dalla GIAS, infatti, è complesso in quanto deriva dalla stratificazione di numerosi interventi legislativi che hanno attribuito alla GIAS gli oneri delle diverse prestazioni introdotte, indipendentemente dalla qualificazione della prestazione come assistenziale o previdenziale.

parla per la prima volta di diritto costituzionale condizionato, in relazione al diritto alla salute, Corte Cost. sent. 16 ottobre 1990, n. 455; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, in www.giurcost.it osserva che, “*a partire dagli anni ’90, la Corte costituzionale mostra maggiore sensibilità al necessario contenimento della spesa pubblica. La Corte sempre più spesso, quindi, ricorre a formule come quelle dei diritti finanziariamente condizionati, al principio di gradualità delle riforme onerose, alla limitatezza delle risorse disponibili, ai diritti sociali condizionati*”. Si veda anche Sandulli P., *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Massimario della Giurisprudenza*, n. 3 del 2019; M. D’Onghia, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018.

⁸³ M. Cinelli e M. Persiani (a cura di), *Commentario alla riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Milano, Giuffrè, 1995; M. Persiani, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *Arg. dir. lav.*, 1996, p. 53; Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, *op.cit.* Sigillò Massara G., *I fondi di solidarietà bilaterali: natura e regime delle prestazioni*, in *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento? a cura di Canavesi G., parlano di affievolimento o precarizzazione dei diritti sociali: alcune prestazioni sono condizionate dalla limitazione delle risorse finanziarie: c’è una selezione dei beneficiari in base alla data di presentazione della domanda come ad esempio la salvaguardia, quota 100, lo stesso Reddito di cittadinanza*. G. Proia, *La previdenza dei liberi professionisti e la privatizzazione degli enti gestori*, *op. cit.*

⁸⁴ Corte dei Conti - Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) 2018 – Determinazione n. 83 del 21 luglio 2020.

Nello specifico, si tratta di benefici erogati dalla gestione aventi natura prettamente assistenziale a copertura di una parte del “sistema” degli ammortizzatori sociali (CIGS) e anche di oneri relativi a erogazioni pensionistiche e agli interventi di esonero e agevolazioni contributive per particolari categorie di lavoratori, settori e territori.

La componente preponderante della GIAS è costituita da trasferimenti effettuati da parte dello Stato a copertura degli oneri di natura assistenziale o che trovano il loro finanziamento nella fiscalità generale sulla base della finalità da cui sorge per legge il relativo trasferimento.

Tabella 4.1 Trasferimenti attivi alla GIAS (in mln di euro)

Finalità del trasferimento	2022 preventivo originario	2021 preventivo asestato
Pensioni e assegni sociali	4.467	4.277
Pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili	19.144	18.477
Prestazioni di invalidità civile a cittadini stranieri	567	540
Prestazioni di inclusione sociale: reddito e pensione di cittadinanza	7.720	8.280
Maggiorazione al milione – art. 38 Legge 448/2001	2.019	1.993
Pensioni ai cdc con decorrenza ante 1989	696	827
Riduzione di imponibili contributivi	1.838	1.843
Sgravi contributivi e agevolazioni per l'occupazione	21.188	24.091
Copertura oneri pensionistici Cassa pensionistica dipendenti Stato (CTPS)	7.970	7.388
Copertura oneri pensionistici personale Poste Italiane (legge n.71/1994)	897	888
Copertura disavanzo Fondo speciale Ferrovie dello Stato	4.531	4.473
Copertura disavanzo Fondo porto di Genova e porto di Trieste	32	33
Copertura disavanzo Fondo spedizionieri doganali	24	24
Copertura disavanzo Fondo addetti alle abolite imposte di consumo	108	114
Quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata	25.277	24.785
Quota parte di pensioni di invalidità ante 1984	5.700	5.588

Oneri per pensionamenti anticipati	3.414	3.545
Maggiori oneri per trattamenti pensionistici "quota 100"	6.323	6.998
Mensilità aggiuntiva ai pensionati ultra64enni (d.l. n.81/2007)	1.353	1.417
Oneri per altri trattamenti di natura pensionistica	3.632	3.585
Interventi a sostegno del reddito	7.969	9.345
Prestazioni a sostegno del reddito collegate alla pandemia covid-19	0	11.421
Interventi a favore della famiglia	5.812	6.256
Prestazioni a favore della famiglia collegate alla pandemia covid-19	0	283
Prestazioni a fronte di riduzione di oneri previdenziali	491	496
Interventi diversi a carico dello Stato	156	169
TOTALE	131.328	147.136

Fonte: Bilancio preventivo INPS 2022.

Esaminando in dettaglio le voci declinate in tabella, la GIAS assicura la copertura non solo di istituti di natura prettamente assistenziale (assegno sociale, pensione agli invalidi civili, maggiorazioni sociali, ecc.), ma anche del sistema degli ammortizzatori sociali, di quota parte dei ratei di pensioni erogate ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, a lavoratori autonomi di specifici settori. In tale ambito, ad esempio, sono a carico della GIAS:

- oneri per prestazioni assistenziali ex articolo 37 della legge n. 88 del 1989 (quali pensioni sociali, assegni sociali, vitalizi, maggiorazioni sociali, quattordicesima mensilità, ecc.) e per reddito e pensione di cittadinanza;
- le pensioni della gestione dei coltivatori diretti e mezzadri con decorrenza ante 1989⁸⁵;
- quota parte di ciascuna mensilità di pensione delle gestioni pensionistiche dell'assicurazione obbligatoria⁸⁶, nonché quota parte dell'onere delle pensioni di invalidità liquidate ante legge 12 giugno 1984;

⁸⁵ La gestione dei coltivatori diretti e mezzadri è in deficit a causa dello squilibrio tra lavoratori attivi e pensionati, dovuto ridimensionamento dell'agricoltura in Italia. La sproporzione tra contributi e prestazioni erogate ha determinato, quindi, l'assunzione a carico della GIAS (legge 27 dicembre 1997 n. 449, art. 59, comma 34).

⁸⁶ Ai sensi della lettera c) del comma 3 dell'art. 37 della legge n. 88 del 1989, è a carico della GIAS una quota parte delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), dalla gestione dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS e INPDAP. Il relativo trasferimento annuale dello Stato viene rideterminato ogni anno in sede di legge di bilancio, applicando all'importo dell'anno precedente una percentuale di rivalutazione pari alla variazione dell'indice di inflazione per le famiglie di operai ed impiegati (FOI) più un punto percentuale. La ripartizione del

- copertura dell'intero fabbisogno della gestione degli Invalidi civili⁸⁷;
- indennità di mobilità e cassa integrazione guadagni straordinaria;
- oneri per pensionamenti anticipati.

Inoltre, pesano sulla GIAS anche gli interventi a sostegno di alcune gestioni previdenziali finalizzati al solo ripianamento dei disavanzi d'esercizio tra i contributi versati e le prestazioni eseguite, quali ad esempio i trattamenti pensionistici a favore del personale delle Ferrovie dello Stato, degli spedizionieri doganali, degli addetti alle imposte di consumo.

La GIAS, dunque, finanzia direttamente il pagamento di prestazioni che sono erogate dalla stessa gestione e indirettamente, tramite trasferimenti ad altre gestioni, alcune prestazioni previdenziali che prevedono il versamento dei contributi⁸⁸. Il criterio della fonte di

trasferimento fra le diverse gestioni avviene sulla base delle determinazioni assunte nella conferenza di servizi, prevista dall'art. 37, comma 3, lett. c) della legge 88 del 1989 come modificato dall'art. 3, comma 2, legge n. 335 del 1995. L'art. 59, comma 34, della legge n. 449 del 1997 (provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1998) ha previsto un ulteriore incremento dell'importo dei trasferimenti dallo Stato alle gestioni pensionistiche, di cui alla predetta lettera c). Tale incremento è assegnato esclusivamente al FPLD, alla gestione artigiani e alla gestione esercenti attività commerciali ed è a sua volta incrementato annualmente in base ai criteri previsti dalla medesima lettera c). Con la legge n. 448 del 1998 si stabilì il superamento della pratica delle anticipazioni di tesoreria, usate al posto dei trasferimenti dovuti e sancì la cancellazione del debito pregresso accumulato a tale titolo dall'Inps. Si trattò di un'operazione da 160 mila miliardi di lire. Il bilancio dell'Inps ne trasse beneficio, in termini di risultato d'esercizio, per effetto della integrale finanziamento della GIAS. L'art. 2, comma 4, della legge n. 183 del 2011, al fine del riordino del trasferimento dal bilancio dello Stato all'INPDAP, istituisce nel bilancio INPDAP un'apposita "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alla gestione previdenziale", in analogia con quanto previsto per l'INPS. In particolare, nell'ambito del bilancio INPDAP, attualmente confluito nel bilancio INPS a seguito della soppressione dell'INPDAP con l'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, vengono istituite apposite evidenze contabili, relative alla gestione di cui al primo periodo del presente comma, nonché alle gestioni che erogano trattamenti pensionistici e di fine servizio. Sono a carico della Gestione richiamata:

- una quota-parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dall'INPDAP. Tale somma è annualmente adeguata, con la legge di stabilità, in base alle variazioni dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai ed impiegati calcolato dall'ISTAT incrementato di un punto percentuale ed è ripartita tra le evidenze contabili interessate con il procedimento di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 7 agosto 1990;
- tutti gli oneri relativi agli altri interventi a carico dello Stato previsti da specifiche disposizioni di legge.

Nel rendiconto INPS 2020, Tomo I, pag. 544 nella tabella 22 è rappresentato il "Riparto del trasferimento dello Stato a copertura dell'onere pensionistico" pari ad un totale di 24.639 mln di euro.

⁸⁷ L'art. 130 del decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998, ha disposto che "a decorrere dal 3 settembre 1998, il trasferimento ad un apposito fondo di gestione presso l'INPS della funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti. Alla copertura degli oneri derivanti da tali prestazioni provvede lo Stato, con appositi apporti che vengono fatti transitare nella Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali".

⁸⁸ Corte dei Conti- Determinazione n. 83 del 21 luglio 2020, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps): "all'istituzione della GIAS (gestione interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88 del 1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non può essere ricondotta la finalità di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale". Continua la Corte che "è da considerare, infatti, come la GIAS sia destinata a finanziare tutti gli interventi previsti dalla legge che per la propria natura non siano coperti o siano soltanto parzialmente coperti da entrate contributive. Interventi, quindi, di natura squisitamente assistenziale (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo), ma anche destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (con una principale voce rappresentata dal finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata ai lavoratori privati e pubblici) e a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria). Confluiscono a finanziare la GIAS, ultimo, le misure previste dalla legge di bilancio per il 2017 - ove ad esse corrisponda un onere da parte dello Stato - tra le quali è compresa anche l'Ape sociale. A fronte di ciò la GIAS opera contabilmente attraverso un doppio regime, da una parte

finanziamento per distinguere tra prestazioni previdenziali e assistenziali viene, dunque, meno considerando i casi in cui l'intervento è finalizzato a garantire la sostenibilità del sistema. Inoltre, è bene poi ricordare che uno dei principi di redazione del bilancio dell'INPS è quello della solidarietà finanziaria cioè lo scambio di risorse finanziarie fra le diverse gestioni.

Ai fini di una corretta ricostruzione delle fonti di finanziamento del sistema di protezione sociale e dei complessi meccanismi che regolano i rapporti fra il bilancio dell'INPS e quello dello Stato, giova segnalare che la legge n. 88 del 1989 sancisce il principio dell'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali dell'INPS. La copertura delle esigenze finanziarie delle gestioni previdenziali da parte dello Stato (*rectius* fiscalità generale), si realizza anche attraverso le anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (vale a dire prestiti a lungo termine coperti da appositi stanziamenti nel bilancio dello Stato, che costituiscono un debito per l'INPS) previste dall' art. 35, comma 3, della legge n. 448 del 1998 e le anticipazioni di tesoreria (vale a dire prestiti a breve termine: aperture di liquidità) disciplinate dall'art. 35, comma 7, legge n. 448 del 1998 e dal decreto ministeriale dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 5 settembre 2000⁸⁹.

5. La rilevazione della spesa per prestazioni sociali in sede europea

Tenuto conto di quanto esposto nei precedenti paragrafi emerge, a livello nazionale, che non è sempre possibile classificare una prestazione come assistenziale o previdenziale. Giova, tuttavia, rimarcare che tale classificazione assume particolare importanza ai fini della quantificazione della spesa previdenziale per le previsioni di bilancio.

Diversamente da quanto rappresentato sopra, a livello europeo l'applicazione del principio della c.d. governance economica – ossia il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi U.E. a seguito della crisi finanziaria del 2008 – ha fatto emergere l'esigenza di una classificazione chiara delle voci di spesa ai fini della comparazione tra gli Stati membri dell'Unione. Il criterio adottato è un sistema di classificazione della spesa per “funzioni”. Nei successivi paragrafi si descrivono i diversi sistemi di classificazione della spesa per la protezione sociale con l'obiettivo di evidenziare che la separazione fra spesa previdenziale e assistenziale è tipica dell'ordinamento italiano e sembra essere superata dal più moderno concetto di classificazione della spesa per “funzioni/rischi”; all'interno della funzione le

di finanziamento diretto delle prestazioni (prima tra tutte, il pagamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione), dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per l'erogazione delle relative prestazioni (come per gli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti), ovvero per la copertura dei disavanzi strutturali (personale delle Ferrovie dello Stato spa) e per il finanziamento degli oneri derivanti dal mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote, nonché per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

⁸⁹ L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nella nota n. 3 del 2017, osserva come i rapporti contabili tra il bilancio INPS e quello dello Stato non rilevino ai fini della sostenibilità del sistema previdenziale.

prestazioni sono anche registrate secondo il requisito della prova dei mezzi che consentirebbe, quindi, di recuperare la distinzione fra previdenza e assistenza.

5.1 La classificazione delle prestazioni sociali nel Sistema Europeo dei Conti (SEC)

Nel Sistema Europeo dei Conti (SEC)⁹⁰, sulla base del quale è redatto il Conto Economico delle Amministrazioni pubbliche, si rinviene una chiara definizione di prestazioni sociali: “*Le prestazioni sociali sono i trasferimenti, in denaro o in natura, operati a favore delle famiglie e finalizzati a sgravare queste ultime dall’onere finanziario rappresentato da vari rischi o bisogni. I trasferimenti sono operati tramite sistemi organizzati collettivamente o, al di fuori di tali sistemi, dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie*”⁹¹. Tuttavia, la definizione è più ampia rispetto a quella dell’Eurostat e dell’ISTAT, riportate a seguire, in quanto ricomprende anche il settore dell’istruzione.

Le prestazioni sociali possono essere erogate indifferentemente da soggetti pubblici o privati. Tuttavia, anche per i soggetti privati deve esserci “assenza di contropartita equivalente”: sono quindi esclusi tutti i soggetti che forniscono prestazioni sanitarie non convenzionate, pagate dal beneficiario a prezzo di mercato, con una contropartita equivalente (usualmente per prestazioni offerte da soggetti privati) e per le quali, in altri termini, manca il carattere “sociale”. Inoltre, non deve trattarsi di accordi di tipo individuale, condizione che esclude tutti i soggetti privati che offrono polizze sulla vita o altri accordi a carattere individuale, in cui cioè è il beneficiario stesso che decide di sottoscrivere un accordo di sua iniziativa (tutto il c.d. terzo pilastro della protezione sociale resta escluso per effetto di questa condizione, sia in termini di soggetti erogatori, sia in termini di prestazioni erogate).

Il vigente manuale SEC, inoltre, fornisce indicazioni per distinguere le prestazioni sociali nelle due tipologie: “previdenza” e “assistenza sociale”.

- Le prestazioni sociali incluse nell’area d’intervento previdenza sono quelle erogate nell’ambito dei sistemi di assicurazione sociale, ovvero quei “*sistemi presso i quali i partecipanti sono obbligati o incoraggiati dai loro datori di lavoro o dalle amministrazioni pubbliche*”

⁹⁰ Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa pubblica in Europa: anni 2006-2014*, in www.rgs.mef.gov.it; si rinvia al sito della Banca d’Italia e dell’ISTAT, Eurostat e della Commissione UE, per approfondimenti. Il Regolamento Ue n. 549/2013 ha introdotto il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali – Sec 2010 – in sostituzione del Sec 95. Il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell’Unione europea, è il risultato di una stretta collaborazione fra l’Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri. È stato adottato in Italia dal 2014 coerentemente con gli altri Stati membri. Il Sec 2010 definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo. Fissa in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento di una economia, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 SNA).

⁹¹ Regolamento Ue n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione Europea (par. 4.83).

ad assicurarsi contro taluni rischi o eventi che possono pregiudicare il loro benessere o quello delle persone a loro carico. Tali sistemi prevedono il versamento di contributi sociali da parte dei lavoratori dipendenti o di altri soggetti, o dei datori di lavoro per conto dei loro dipendenti, allo scopo di garantire - ai lavoratori o agli altri soggetti contribuenti, alle persone a loro carico o ai loro superstiti - il diritto a beneficiare, immediatamente o in un periodo successivo, delle prestazioni di assicurazione sociale”⁹². Nella previdenza rientrano pertanto tutte le prestazioni, consistenti in trasferimenti in denaro, erogate nell’ambito dei sistemi di sicurezza sociale che presuppongono il versamento di contributi sociali e l’esistenza di una relazione tra datore di lavoro e lavoratore. Relativamente poi ai soggetti erogatori, il ruolo preminente è quello degli Enti di previdenza, mentre quello delle Amministrazioni Pubbliche (centrali e locali) è residuale in quanto erogano prestazioni previdenziali esclusivamente per i dipendenti (ad esempio ANF).

- Al contrario, le prestazioni sociali incluse nell’area assistenza si possono ricevere *“solo se si è idonei, e non dipende dalla scelta di partecipare dimostrata dal versamento di contributi. Generalmente tutti i membri di famiglie residenti hanno il diritto di presentare domanda di assistenza sociale ma le condizioni a cui viene concessa sono spesso restrittive. Viene spesso effettuata una valutazione del reddito disponibile comprese le prestazioni di assicurazione sociale, in relazione ai bisogni percepiti di una famiglia. Solo le famiglie al di sotto di una determinata soglia hanno diritto a questo tipo di assistenza sociale”⁹³.* Secondo questa definizione, le prestazioni di tipo assistenziale sono, quindi, universali cioè potenzialmente destinate a coloro che sono residenti nello Stato. In molti casi, l’idoneità è subordinata alla valutazione della situazione di bisogno o c.d. prova dei mezzi. Diversamente dalle prestazioni previdenziali, che si concretizzano solo in trasferimenti in denaro, quelle assistenziali assumono la forma sia di trasferimenti in denaro che di prestazioni in natura; tali prestazioni esulano dal sistema di assicurazione sociale e sono erogate in favore di soggetti che ne hanno diritto indipendentemente dal versamento dei contributi. Anche nell’erogazione delle prestazioni assistenziali è preminente la funzione degli Enti previdenziali, rispetto alle altre amministrazioni. A conferma di ciò all’INPS è affidato il ruolo di erogare numerose prestazioni assistenziali in denaro, quali l’assegno sociale, il reddito di cittadinanza, ecc. Tale compito è stato affidato all’INPS dallo Stato attraverso la costituzione della GIAS con la legge n. 88 del 1989, come illustrato in precedenza. Le prestazioni sociali sono registrate in tale sistema al lordo di eventuali imposte.

⁹² Regolamento Ue n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione Europea (par. 4.88).

⁹³ Regolamento Ue n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione Europea (par. 17.05).

5.2 Il Sistema Europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS)

L'esigenza di adottare un criterio univoco di classificazione della spesa per prestazioni sociali è da tempo sentita a livello internazionale, soprattutto a seguito dell'approvazione dell'Agenda 2030. Il SESPROS, Sistema Europeo delle statistiche integrate della protezione sociale, è l'unico sistema che garantisce la comparabilità tra le statistiche dei paesi membri permettendo di confrontare i diversi sistemi di protezione sociale vigenti all'interno dell'Unione Europea, attraverso le otto funzioni della spesa sociale con le caratteristiche sopra descritte⁹⁴.

L'Eurostat, nel regolamento SESPROS, definisce la protezione sociale come l'insieme di *“tutti gli interventi, di organismi pubblici e privati, intesi a sollevare le famiglie e gli individui dall'insorgere di un insieme definito di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di accordi stipulati per iniziativa del beneficiario. I rischi o bisogni considerati dell'ambito della protezione sociale sono i seguenti: malattia/sanità, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio, esclusione sociale non altrove classificata”*⁹⁵.

La mancata valorizzazione degli interventi *“di contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di accordi stipulati per iniziativa del beneficiario”*, sistematizzata sia nel regolamento SEC che SESPROS, potrebbe, per alcuni rischi (ad es. sanità), non consentire una puntuale comparazione della spesa fra gli Stati tenuto conto delle diverse scelte di *policy* in tema di *welfare state*.

Le prestazioni sociali sono classificate in base a:

- modalità in cui la prestazione viene erogata (in denaro o in natura) e sono registrate in base al principio della competenza economica (lo stesso principio che il SEC prevede si utilizzi per la redazione dei Conti nazionali);
- funzione/rischio protetto: malattia/sanità, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio, esclusione sociale non altrove classificata. La distinzione delle aree di intervento delle prestazioni, non avviene, dunque, in base alla distinzione tra prestazioni previdenziali e assistenziali.

All'interno delle singole funzioni è possibile distinguere tra prestazioni la cui erogazione è *“condizionata alla situazione economico e/o patrimoniale”* ovvero *means tested e non means tested*.

⁹⁴ ISTAT, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica al CNEL, 2020, su “Il Sistema previdenziale italiano”, del Dott. Roberto Monducci, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica, www.istat.it.

⁹⁵ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (EC) No 458/2007 del 25 Aprile 2007 sul Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS). Manuale SESPROS, edizione 2019, in <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

Nel SESPROS si misura la spesa per la protezione sociale complessivamente erogata ai cittadini da tutti gli operatori pubblici e privati: non è possibile isolare la sola spesa pubblica per la protezione sociale, cioè quella erogata dalle sole Amministrazioni pubbliche (settore S13 del SEC). Infatti, le spese per prestazioni sociali sono registrate per regime erogatore, non per unità istituzionali come per il SEC. Quindi, il totale della spesa per protezione sociale si riferisce a tutte le prestazioni in denaro erogate da ciascuno Stato dalla totalità dei regimi considerati (in Italia sono stati individuati 28 regimi) senza possibilità di differenziare fra spesa pubblica e privata. I dati, invece, relativi alle entrate sono distinti non solo per tipologia (contributi sociali o trasferimenti pubblici), ma anche per settore di origine (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, ecc.). Questa specifica però riguarda il regime nel suo complesso e non la singola prestazione.

È importante, ai fini comparativi, sottolineare che la rilevazione prevista dal SESPROS riporta l'importo delle prestazioni sia al lordo che al netto⁹⁶ del prelievo fiscale: ciò consente di verificare la differenza fra spesa lorda e netta per le prestazioni di protezione sociale e l'incidenza del prelievo fiscale e contributivo sulle prestazioni sociali nei diversi paesi⁹⁷.

Nella seguente tabella sono riportate le tipologie di prestazioni classificate in base alle otto funzioni/rischio protetti ai fini della rilevazione della spesa.

FUNZIONE SESPROS	DESCRIZIONE SINTETICA FUNZIONE	PRESTAZIONE NEL SISTEMA ITALIANO
Malattia/sickness/Health care	Prestazioni in denaro a salvaguardia del reddito erogate in occasione di una malattia fisica o mentale, esclusa l'invalidità Assistenza sanitaria volta a mantenere, ripristinare o migliorare la salute delle persone protette, indipendentemente dalla causa della malattia	Congedo malattia retribuito, assenza malattia figli, altre prestazioni in denaro quali diaria per cure intensive, indennità per tubercolosi, cure termali, ecc.
Invalidità/Disability	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria), erogate in occasione di	Pensioni IVS di invalidità e inabilità con età inferiore all'età pensionabile, contiene anche prestazioni quali le

⁹⁶ Nel SESPROS le prestazioni sociali sono registrate sia al lordo che al netto del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari a partire dal 2010 (modulo NET social benefits).

⁹⁷ Si segnala che altre organizzazioni internazionali (OCSE, ILO, World Bank) hanno predisposto dei *data base* sulla protezione sociale per elaborare dati ed effettuare analisi comparative della spesa sociale.

	un'invalidità fisica o mentale che impedisce di intraprendere attività economiche e sociali	rendite infortunistiche, le prestazioni per invalidità civile (ivi inclusa la spesa per indennità di accompagnamento). Le prestazioni al raggiungimento dell'età pensionabile vengono registrate nella funzione di vecchiaia
Vecchiaia/Old age	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) erogate per raggiunti limiti di età (pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata, pensione parziale)	<p>Spesa per pensioni dirette IVS (con esclusione delle pensioni di invalidità con età inferiore all'età pensionabile e di quota dei prepensionamenti classificati nella funzione "Disoccupazione")</p> <p>Le erogazioni annuali da parte dei datori di lavoro privato e pubblici in termini di TFR limitatamente alla quota riferibile alla funzione vecchiaia (la restante quota è registrata nell'ambito della funzione "Disoccupazione")</p> <p>Alcune spese per servizi erogati a protezione della funzione vecchiaia, le pensioni integrative corrisposte dai fondi pensione privati</p> <p>Comprendono anche eventuali integrazioni che nell'ordinamento italiano sono a carico della fiscalità generale (integrazioni al minimo, quattordicesima mensilità, maggiorazioni sociale...)</p> <p>In sintesi vengono considerate di vecchiaia tutte le pensioni se erogate a soggetti con età superiore a quella pensionabile</p>

		indipendentemente dalla tipologia originaria (eccetto quelle ai superstiti)
Superstiti/Survivors	Prestazioni in denaro o in natura a salvaguardia del reddito erogate in occasione del decesso di un membro della famiglia	Pensioni IVS indirette, sono incluse le pensioni di guerra indirette e le rendite infortunistiche indirette
Famiglia/figli Family/Children	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) connesse con la gravidanza, il parto, l'adozione, la crescita dei figli e la cura di altri membri della famiglia	Assegni al Nucleo familiare, indennità di maternità, premio alla nascita, premio di natalità, congedo parentale, ecc.
Disoccupazione/Unemployment	Prestazioni in denaro o in natura erogate al verificarsi dello stato di disoccupazione	Indennità di disoccupazione totale (ad es. NaspI, DIS-COLL), o parziale (ad es. CIGO, CIGS, ecc) prepensionamenti per motivi legati al mercato del lavoro, indennità di licenziamento
Alloggio/Housing	Contributi alle spese di alloggio	
Esclusione sociale non altrove classificata/Social exclusion n.e.c.	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) specificamente destinate a combattere l'esclusione sociale se non siano coperte da altre funzioni (assistenza a persone indigenti, immigrati, profughi, alcolisti o tossicodipendenti, vittime di violenza criminale)	Reddito e pensione di cittadinanza, Carta acquisti, prestazioni sociali dei Comuni/Regioni

Passando all'esame di alcuni dati, nelle Tavole seguenti si può osservare la spesa in valori assoluti (5.2.1) e in rapporto al PIL (5.2.2) e l'incidenza percentuale delle prestazioni erogate in denaro e in natura con la distinzione tra quelle soggette alla prova dei mezzi o meno (5.2.3).

**Tabella 5.2.1 Prestazioni sociali nei principali paesi UE distinti per funzioni protette
(in milioni di euro)**

COUNTRY	Total	Sickness / Health care	Disability	Old age	Survivors	Family / Children	Unemployment	Housing	Social exclusion n.e.c.
EU 27	3.760.770	1.110.334	286.699	1.512.258	227.957	315.550	170.276	50.140	87.557
Germania	1.002.774	357.919	87.578	325.647	60.021	115.920	31.825	17.261	6.605
Francia	761.744	218.200	49.171	307.328	39.287	56.172	46.048	16.857	28.682
Italia	507.356	115.790	28.518	249.350	47.239	20.080	27.969	542	17.868
Spagna	294.872	80.454	20.298	123.515	28.751	16.477	21.087	1.374	2.916
Paesi Bassi	219.000	76.185	20.337	83.420	7.754	9.959	6.817	3.555	10.973
Belgio	130.905	35.711	12.124	52.832	8.434	10.028	7.259	1.126	3.392
Svezia	129.062	35.403	12.554	57.377	1.172	13.768	3.725	1.798	3.264
Austria	113.668	30.349	6.990	51.233	6.298	10.503	6.092	302	1.903
Polonia	111.563	26.922	6.295	50.369	8.706	16.169	1.237	141	1.725
Danimarca	93.903	19.909	14.808	38.021	767	10.275	3.908	2.026	4.189
Finlandia	70.913	16.222	6.781	30.872	1.844	7.118	3.930	2.107	2.039
Portogallo	49.466	13.208	3.571	24.439	3.825	2.581	1.401	5	435
Irlanda	46.446	18.290	2.667	14.722	1.187	4.652	2.744	1.843	341
Grecia	45.410	8.958	1.979	24.763	4.330	2.816	1.797	4	764
Rep. Ceca	41.171	13.890	2.544	18.239	1.218	3.686	886	341	369
Romania	33.476	9.974	1.979	16.017	1.443	3.756	101	24	183
Ungheria	23.940	6.782	1.381	10.579	1.174	2.708	456	561	297
Slovacchia	16.367	5.332	1.371	6.660	772	1.515	469	42	206
Lussemburgo	13.515	3.480	1.410	4.430	974	2.098	751	51	321
Croazia	11.607	3.923	1.161	4.005	957	1.062	321	10	169
Slovenia	10.539	3.591	517	4.335	585	880	240	12	378
Bulgaria	9.847	2.973	817	4.149	513	980	285	0	130
Lituania	7.876	2.400	684	3.236	177	849	363	35	131
Lettonia	4.708	1.378	401	2.142	61	491	188	16	30
Estonia	4.525	1.317	523	1.835	13	654	149	16	18
Cipro	4.077	1.029	165	1.869	298	237	202	74	203
Malta	2.039	745	76	875	158	117	25	16	26

Fonte: Eurostat - ESSPROS - edizione 2021. I dati si riferiscono al 2019.

Nel 2019, ultimo anno disponibile su ESSPROS, l'Italia occupava il terzo posto tra i 27 paesi europei con una spesa pari a 507 milioni di euro. In quasi tutti i paesi europei la funzione che assorbe maggiori risorse è la “vecchiaia” eccetto che per l'Irlanda e la Germania, stati nei quali è la spesa per la funzione malattia a occupare il primo posto tra le diverse funzioni. L'Italia, in particolare, destina a tale bisogno il 49,1% della spesa a fronte della media europea (UE 27) pari al 40,2%, superata solo dalla Grecia (54,5%) e dal Portogallo (49,4%).

Infine, l'Italia fa registrare una spesa per l'esclusione sociale pari al 3,5% del totale, ponendosi lievemente al di sopra della media europea (UE 27 pari a 2,3%).

Tabella 5.2.2 Prestazioni sociali nei principali paesi UE distinti per funzioni protette in rapporto al PIL (valori %)

COUNTRY	Total	Sickness/ Health care	Disability	Old age	Survivors	Family/ Children	Unemploy ment	Housing	Social exclusion n.e.c.
EU 27	26,9	8,0	2,1	10,8	1,6	2,3	1,2	0,4	0,6
Francia	31,4	9,0	2,0	12,7	1,6	2,3	1,9	0,7	1,2
Danimarca	30,0	6,4	4,7	12,2	0,2	3,3	1,2	0,6	1,3
Finlandia	29,5	6,7	2,8	12,8	0,8	3,0	1,6	0,9	0,8
Germania	29,1	10,4	2,5	9,4	1,7	3,4	0,9	0,5	0,2
Austria	28,6	7,6	1,8	12,9	1,6	2,6	1,5	0,1	0,5
Italia	28,3	6,5	1,6	13,9	2,6	1,1	1,6	0,0	1,0
Belgio	27,5	7,5	2,5	11,1	1,8	2,1	1,5	0,2	0,7
Svezia	27,2	7,5	2,6	12,1	0,2	2,9	0,8	0,4	0,7
Paesi Bassi	27,0	9,4	2,5	10,3	1,0	1,2	0,8	0,4	1,4
Grecia	24,8	4,9	1,1	13,5	2,4	1,5	1,0	0,0	0,4
Spagna	23,7	6,5	1,6	9,9	2,3	1,3	1,7	0,1	0,2
Portogallo	23,2	6,2	1,7	11,5	1,8	1,2	0,7	0,0	0,2
Slovenia	21,8	7,4	1,1	9,0	1,2	1,8	0,5	0,0	0,8
Croazia	21,4	7,2	2,1	7,4	1,8	2,0	0,6	0,0	0,3
Lussemburgo	21,3	5,5	2,2	7,0	1,5	3,3	1,2	0,1	0,5
Polonia	21,0	5,1	1,2	9,5	1,6	3,0	0,2	0,0	0,3
Rep. Ceca	18,4	6,2	1,1	8,1	0,5	1,6	0,4	0,2	0,2
Cipro	18,3	4,6	0,7	8,4	1,3	1,1	0,9	0,3	0,9
Slovacchia	17,4	5,7	1,5	7,1	0,8	1,6	0,5	0,0	0,2
Ungheria	16,4	4,6	0,9	7,2	0,8	1,9	0,3	0,4	0,2
Bulgaria	16,1	4,9	1,3	6,8	0,8	1,6	0,5	0,0	0,2
Estonia	16,1	4,7	1,9	6,5	0,0	2,3	0,5	0,1	0,1
Lituania	16,1	4,9	1,4	6,6	0,4	1,7	0,7	0,1	0,3
Lettonia	15,5	4,5	1,3	7,0	0,2	1,6	0,6	0,1	0,1
Malta	15,2	5,6	0,6	6,5	1,2	0,9	0,2	0,1	0,2
Romania	15,0	4,5	0,9	7,2	0,6	1,7	0,0	0,0	0,1
Irlanda	13,0	5,1	0,7	4,1	0,3	1,3	0,8	0,5	0,1

Fonte: Eurostat - ESSPROS - edizione 2021. I dati si riferiscono al 2019.

L'ammontare delle risorse destinate alle diverse funzioni varia se dai valori assoluti si passa a considerare il rapporto tra la spesa per prestazioni sociali ed il PIL: se l'Italia era terza per spesa per prestazioni sociali in valori assoluti, in rapporto al PIL si colloca al sesto posto, con una spesa totale del 28,3%, più alta della media UE 27 (26,9%). Inoltre, l'Italia risulta il primo tra gli Stati dell'Unione Europea, insieme alla Grecia, a destinare più risorse per le funzioni "vecchiaia" e "superstiti". L'Italia registra una spesa al di sopra della media europea per le funzioni "disoccupazione" e "esclusione sociale" e al di sotto di tale media per le funzioni "famiglia e figli" "alloggio", "invalidità" e "malattia".

Tabella 5.2.3 Prestazioni sociali totali dei principali paesi UE divisi tra erogazioni in natura (means tested/non means tested) e in denaro (means tested/non means tested) (in milioni di euro e valori %)

COUNTRY	Social protection benefits	Cash benefits		Cash benefits non means-tested - % su Social protection benefits	Cash benefits means-tested - % su Social protection benefits	Benefits in kind		Benefits in kind non means-tested - % su Social protection benefits	Benefits in kind means-tested - % su Social protection benefits
		mln	%			mln	%		
EU 27	3.760.708	2.453.702	65,2%	59,0%	6,3%	1.307.007	34,8%	30,2%	4,5%
Belgio	130.905	87.474	66,8%	62,5%	4,3%	43.432	33,2%	31,8%	1,3%
Bulgaria	9.847	6.519	66,2%	64,3%	1,9%	3.328	33,8%	33,2%	0,6%
Rep Ceca	41.171	26.881	65,3%	64,9%	0,4%	14.289	34,7%	33,8%	0,9%
Danimarca	93.903	53.595	57,1%	23,8%	33,3%	40.308	42,9%	40,0%	2,9%
Germania	1.002.774	609.310	60,8%	56,3%	4,5%	393.464	39,2%	31,5%	7,7%
Estonia	4.525	3.132	69,2%	68,9%	0,3%	1.394	30,8%	30,4%	0,4%
Irlanda	46.446	27.044	58,2%	42,3%	15,9%	19.402	41,8%	32,1%	9,7%
Grecia	45.410	36.355	80,1%	75,0%	5,0%	9.055	19,9%	19,2%	0,8%
Spagna	294.872	204.068	69,2%	62,2%	7,0%	90.803	30,8%	25,7%	5,1%
Francia	761.744	484.769	63,6%	55,8%	7,9%	276.975	36,4%	32,9%	3,5%
Croazia	11.607	7.447	64,2%	60,5%	3,6%	4.160	35,8%	34,4%	1,4%
Italia	507.356	388.566	76,6%	69,9%	6,7%	118.790	23,4%	21,7%	1,7%
Cipro	4.077	2.967	72,8%	61,8%	11,0%	1.110	27,2%	25,3%	1,9%
Lettonia	4.708	3.273	69,5%	69,3%	0,2%	1.435	30,5%	30,1%	0,4%
Lituania	7.876	5.253	66,7%	65,8%	0,9%	2.623	33,3%	31,3%	2,0%
Lussemburgo	13.515	9.317	68,9%	67,0%	1,9%	4.199	31,1%	29,8%	1,3%
Ungheria	23.940	15.531	64,9%	63,0%	1,9%	8.409	35,1%	31,9%	3,2%
Malta	2.039	1.199	58,8%	53,3%	5,5%	840	41,2%	38,3%	3,0%
Paesi Bassi	219.000	135.699	62,0%	55,4%	6,6%	83.301	38,0%	29,6%	8,4%
Austria	113.605	76.396	67,2%	63,7%	3,5%	37.209	32,8%	27,4%	5,3%
Polonia	111.563	83.187	74,6%	72,7%	1,9%	28.376	25,4%	25,1%	0,3%
Portogallo	49.466	35.179	71,1%	66,8%	4,3%	14.288	28,9%	25,1%	3,8%
Romania	33.476	22.503	67,2%	64,4%	2,8%	10.973	32,8%	32,2%	0,6%
Slovenia	10.539	6.873	65,2%	59,9%	5,3%	3.666	34,8%	31,2%	3,6%
Slovacchia	16.367	10.681	65,3%	63,1%	2,1%	5.687	34,7%	33,5%	1,2%
Finlandia	70.913	42.599	60,1%	56,3%	3,8%	28.315	39,9%	37,0%	3,0%
Svezia	129.062	67.885	52,6%	51,6%	1,0%	61.177	47,4%	46,0%	1,4%

Fonte: Eurostat – ESSPROS - edizione 2021. I dati si riferiscono al 2019.

Esaminando le modalità di erogazioni delle prestazioni, nel 2019 la maggior parte delle prestazioni viene erogata in denaro (65,2%): il valore dell'Italia, pari al 76,6%, è di gran lunga superiore alla media europea. Il dato rilevante che emerge è che in Europa la prevalenza delle prestazioni sociali erogate, sia in denaro che in natura, non sono sottoposte alla prova dei mezzi (59% per quelle in denaro e 30,2% per quelle in natura): l'Italia è nella media europea.

Relativamente alle sole prestazioni sociali in denaro, si segnala il dato della Danimarca che eroga il 33,3% delle prestazioni sulla base della prova dei mezzi (media UE 27 pari a 6,3%).

5.3 La classificazione internazionale per “funzione” della spesa della pubblica amministrazione (COFOG- Classification of the functions of government)

In ambito europeo, i Paesi UE devono fornire anche statistiche sulla spesa per prestazioni in denaro delle Pubbliche Amministrazioni classificate per funzioni secondo i criteri COFOG. La classificazione COFOG, che individua per ciascuna uscita le funzioni/finalità della spesa, costituisce parte integrante del sistema classificatorio usato dal Sec 2010 ed è strutturata su tre livelli sequenziali: il I livello comprende 10 voci (dette anche Divisioni) che rappresentano le grandi finalità a cui è diretta l'azione pubblica, il II livello (Gruppi) identifica, all'interno di ciascuno di questi 10 obiettivi, le macro-aree d'intervento delle politiche pubbliche e il III livello (Classi) definisce ulteriormente i comparti di attività in cui si articolano le aree d'intervento⁹⁸.

Analizzando la divisione 10, rappresentata dalla “protezione sociale” (che raggruppa le classi della malattia e invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale n.a.c., ricerca e sviluppo per la protezione sociale, protezione sociale n.a.c.), è possibile comparare la spesa per prestazioni sociali in denaro dei diversi paesi (ad esempio la spesa per invalidità).

Utilizzando questa ripartizione non è, però, possibile effettuare una distinzione tra spesa assistenziale e previdenziale in quanto tale specifica non è richiesta dai regolamenti europei per la ripartizione della spesa secondo i criteri COFOG.

⁹⁸ Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa pubblica in Europa: anni 2006-2014*: La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni pubbliche (COFOG) prevede tre successivi livelli di analisi e permette di classificare tutte le voci di spesa delle amministrazioni pubbliche. Sono previste dieci Divisioni (funzioni di 1° livello), analizzate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello), e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento. Ciascuna Divisione prevede la presenza di due particolari Gruppi relativi alle spese per la Ricerca e lo Sviluppo e alle spese di tipo residuale che non trovano una collocazione nei gruppi specifici. Le Divisioni COFOG sono: *Servizi generali; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazioni e assetto del territorio; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale*. Nel Bilancio dello Stato tutte le risorse siano rappresentate secondo la finalità, ossia secondo “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa” e i programmi di spesa siano raccordati univocamente alla nomenclatura COFOG di secondo livello cioè i Gruppi (art. 21, c.2, legge n. 196 del 2009).

6. La classificazione in Italia

Il dibattito sulla rilevazione della spesa pubblica per la protezione sociale investe le modalità di rilevazione della stessa, anche ai fini del confronto con gli altri stati membri, come dettagliato nei paragrafi precedenti. Di seguito viene sinteticamente riportata la metodologia utilizzata dall'ISTAT e dalla Ragioneria generale dello Stato per rappresentare la spesa per le prestazioni sociali.

6.1 La rilevazione nei conti della protezione sociale elaborati dall'ISTAT

L'ISTAT attraverso due pubblicazioni semestrali, ad aprile ed ottobre, predispone i Conti della protezione sociale. La rappresentazione della spesa nei Conti della protezione sociale, a cura dell'ISTAT, è costruita coerentemente con quanto stabilito nell'apposito regolamento SESPROS dell'Eurostat e dal regolamento SEC⁹⁹. Infatti, la definizione di protezione sociale utilizzata dall'ISTAT è la medesima proposta dal SESPROS.

Mentre il SESPROS non consente un confronto internazionale della spesa per prestazioni in base alla distinzione tra previdenza e assistenza, l'ISTAT, nei Conti della protezione sociale, differenzia le due tipologie.

Esistono diverse tipologie di tavole dei conti della protezione sociale che consentono di distinguere le spese per le prestazioni sociali in base a:

- soggetto erogatore (soggetto pubblico, rilevando la parte di spesa che grava direttamente sull'indebitamento netto o soggetto privato, comprensiva delle prestazioni erogate dai Fondi pensione, i datori di lavoro privati che erogano prestazioni ai propri dipendenti o gli enti di beneficenza del terzo settore). Le tavole permettono di distinguere all'interno del settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche le prestazioni sociali erogate dai sottosettori del settore S.13, Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Locali ed Enti di previdenza per permettere di svolgere una valutazione anche del ruolo delle diverse amministrazioni coinvolte nell'erogazione delle prestazioni sociali;
- aree di intervento (Sanità, Previdenza e Assistenza);
- tipologia di prestazioni erogate all'interno dell'area (ad esempio Area Previdenza: pensioni dirette e indirette);

⁹⁹ I riferimenti del presente paragrafo sono riscontrabili nella "Nota metodologica e glossario" a cura di ISTAT, sui Conti della protezione sociale, www.istat.it; ISTAT, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica al CNEL, 2020, su "Il Sistema previdenziale italiano", del Dott. Roberto Monducci, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica, www.istat.it.

- modalità in cui si concretizzano (trasferimenti alle famiglie in denaro o in natura). I trasferimenti in natura, presenti solo nel settore dell'assistenza, si distinguono in: a) beni e servizi prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche (voce *prestazioni sociali in natura corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market* ad esempio asili nido, case di accoglienza, ecc.); b) beni e servizi prodotti da produttori market¹⁰⁰, poi acquisiti dalle Amministrazioni pubbliche ed erogati senza ulteriori trasformazioni (voce *prestazioni sociali in natura corrispondenti a servizi prodotti da produttori market* come ad esempio asili nido gestiti da privati, rimborsi di spese sostenute dalle famiglie per acquistare taluni beni ecc.);
- rischio protetto o funzione di spesa (*malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrove classificata*).

Le due tavole riportate mostrano la distinzione delle prestazioni di protezione sociale (settori di intervento “Previdenza” e “Assistenza”) secondo l'evento, il rischio e il bisogno, per funzione e per tipo prestazione: nella prima è fornito il dato della spesa complessiva (Totale economia) e nella seconda la quota parte delle Amministrazioni Pubbliche. È stata stralciata la sezione relativa al settore di intervento “Sanità” in quanto esula dal campo di interesse della presente analisi.

¹⁰⁰ A. Monorchio e L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2018. I produttori market sono le unità istituzionali non comprese nel settore S.13 “Settore Istituzionale delle Amministrazioni pubbliche” che, come definito dal SEC, “è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese”. Sulla base di questa definizione e di criteri prettamente economici definiti dai regolamenti comunitari, l'ISTAT annualmente con proprio provvedimento individua gli enti ed i soggetti che costituiscono il settore S. 13. I criteri utilizzati per classificare un ente nel settore S.13 prescindono dalla forma giuridica assunta dall'ente (non coincidono con le P.A: ex d.lgs n. 165 del 2001) e sono di natura prevalentemente economica: a) analisi della concorrenzialità del mercato in cui essa opera (criteri qualitativi) e l'applicazione del test market/non market (o test del 50%, criterio quantitativo). Il grado di concorrenzialità dei mercati deve essere verificato mediante valutazioni che riguardano la struttura della domanda e dell'offerta, quali, ad esempio, le modalità di affidamento dei servizi o delle concessioni e le condizioni contrattuali. Se non sussiste un grado sufficiente di concorrenzialità rispetto ad altri soggetti, l'unità viene classificata nel settore S.13. Il test market/non market verifica in quale quota i ricavi da vendite realizzate in condizioni di mercato concorrenziale coprono i costi di produzione dell'unità istituzionale considerata. Se tale quota risulta inferiore al 50%, per un congruo periodo di tempo e siano controllate e prevalentemente finanziate dallo Stato o da altre amministrazioni pubbliche, l'unità viene classificata nel settore S.13.

Tabella 6.1.1 Prestazioni di protezione sociale del settore Assistenza e Previdenza (Totale economia)

SETTORE ISTITUZIONALE: TOTALE ECONOMIA - ANNO 2020 (milioni di euro)									
Evento, rischio, bisogno	malattia	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccupazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	tutte le voci
SETTORE DI INTERVENTO: PREVIDENZA									
Prestazioni	7824	7266	14919	249020	47110	41674	0	0	367813
- prestazioni sociali in denaro	7824	7266	14919	249020	47110	41674	0	0	367813
pensioni e rendite ¹	0	6979	0	228234	45240	1882	0	0	282335
liquidazioni per fine rapporto di lavoro	0	0	0	14141	1870	10974	0	0	26985
indennità di malattia, per infortuni e maternità	7824	0	6012	0	0	0	0	0	13836
indennità di disoccupazione	0	0	0	0	0	13338	0	0	13338
assegno di integrazione salariale	0	0	0	0	0	14492	0	0	14492
assegni familiari	0	0	5722	0	0	0	0	0	5722
altri sussidi e assegni ²	0	287	3185	6645	0	988	0	0	11105
SETTORE DI INTERVENTO: ASSISTENZA									
Prestazioni	0	21671	5864	7621	331	8353	576	24016	68432
- prestazioni sociali in denaro	0	20395	2431	5854	331	8212	455	21162	58840
pensione e assegno sociale	0	0	0	4839	0	0	0	0	4839
pensioni di guerra	0	81	0	155	130	0	0	0	366
prestazioni agli invalidi civili	0	17257	0	260	0	0	0	0	17517
prestazioni ai non vedenti	0	1128	0	0	0	0	0	0	1128
prestazioni ai non udenti	0	215	0	0	0	0	0	0	215
altri assegni e sussidi ³	0	1714	2431	600	201	8212	455	21162	34775
- prestazioni sociali in natura	0	1276	3433	1767	0	141	121	2854	9592
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market ⁴	0	980	1062	942	0	138	88	1838	5048
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market ⁵	0	296	2371	825	0	3	33	1016	4544

1 Il dato relativo all'evento disoccupazione comprende i prepensionamenti legati alle politiche del mercato del lavoro.

2 Comprendono equo indennizzo, liquidazione in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

3 Comprende tutte le altre prestazioni non classificate nelle precedenti voci (ad es. bonus COVID).

4 Sono beni e servizi prodotti direttamente dalle Amministrazioni Pubbliche o dalle Istituzioni senza scopo di lucro non destinabili alla vendita (ad esempio asili nido).

5 Sono beni e servizi, destinabili alla vendita, acquistati dalle Amministrazioni pubbliche da privati (ad esempio accesso agevolato per i cittadini ad asili nido privati, convenzionati con le Amministrazioni Pubbliche).

Fonte: dati Istat Conti della protezione sociale, "Prestazioni secondo evento, rischio e bisogno", settore istituzionale, Totale economia (settori di intervento assistenza e previdenza), edizione Ottobre 2021.

La spesa complessiva per prestazioni sociali (al netto del settore di intervento della "sanità"), erogata dalle Istituzioni pubbliche e private è pari a 436 milioni di euro: l'86% è assorbito dal settore previdenza, il restante 14% da quello dell'assistenza.

All'interno delle prestazioni del settore di intervento "previdenza" la componente della spesa più rilevante è quella delle "pensioni e rendite" che assorbe il 76,8%, a conferma dello sbilanciamento del sistema di welfare italiano di cui si è parlato nei paragrafi precedenti. Tra le prestazioni del settore di intervento "assistenza", invece, l'aggregato "altri assegni e sussidi", che comprende non solo il Reddito/Pensione di cittadinanza ma anche i diversi bonus COVID-19, è pari al 51%.

Nel settore di intervento “previdenza” tutte le prestazioni sono erogate in denaro; nel settore di intervento “assistenza” la percentuale delle prestazioni in denaro è pari al 86%.

Tabella 6.1.2 Prestazioni di protezione sociale del settore Assistenza e Previdenza (Amministrazioni Pubbliche)

SETTORE ISTITUZIONALE: AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE - ANNO 2020 (milioni di euro)									
Evento, rischio, bisogno	malattia	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccupazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	tutte le voci
SETTORE DI INTERVENTO: PREVIDENZA									
Prestazioni	3866	7261	11872	238533	45551	33248	0	0	340331
- prestazioni sociali in denaro	3866	7261	11872	238533	45551	33248	0	0	340331
pensioni e rendite ¹	0	6974	0	227485	45018	1882	0	0	281359
liquidazioni per fine rapporto di lavoro	0	0	0	10783	533	3016	0	0	14332
indennità di malattia, per infortuni e maternità	3866	0	6012	0	0	0	0	0	9878
indennità di disoccupazione	0	0	0	0	0	13338	0	0	13338
assegno di integrazione salariale	0	0	0	0	0	14492	0	0	14492
assegni familiari	0	0	5722	0	0	0	0	0	5722
altri sussidi e assegni ²	0	287	138	265	0	520	0	0	1210
SETTORE DI INTERVENTO: ASSISTENZA									
Prestazioni	0	21590	5455	7317	331	8353	576	23839	67461
- prestazioni sociali in denaro	0	20395	2431	5854	331	8212	455	21162	58840
pensione e assegno sociale	0	0	0	4839	0	0	0	0	4839
pensioni di guerra	0	81	0	155	130	0	0	0	366
prestazioni agli invalidi civili	0	17257	0	260	0	0	0	0	17517
prestazioni ai non vedenti	0	1128	0	0	0	0	0	0	1128
prestazioni ai non udenti	0	215	0	0	0	0	0	0	215
altri assegni e sussidi ³	0	1714	2431	600	201	8212	455	21162	34775
- prestazioni sociali in natura	0	1195	3024	1463	0	141	121	2677	8621
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market ⁴	0	980	1062	942	0	138	88	1838	5048
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market ⁵	0	215	1962	521	0	3	33	839	3573

1 Il dato relativo all'evento disoccupazione comprende i prepensionamenti legati alle politiche del mercato del lavoro.

2 Comprendono equo indennizzo, liquidazione in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

3 Comprende tutte le altre prestazioni non classificate nelle precedenti voci (ad es. bonus COVID).

4 Sono beni e servizi prodotti direttamente dalle Amministrazioni Pubbliche o dalle Istituzioni senza scopo di lucro non destinabili alla vendita (ad esempio asili nido).

5 Sono beni e servizi, destinabili alla vendita, acquistati dalle Amministrazioni pubbliche da privati (ad esempio accesso agevolato per i cittadini ad asili nido privati, convenzionati con le Amministrazioni Pubbliche).

Fonte: dati Istat Conti della protezione sociale, "Prestazioni secondo evento, rischio e bisogni", Settore istituzionale: Amministrazioni pubbliche (settori di intervento assistenza e previdenza), edizione Ottobre 2021.

Soffermandosi sui dati dell'aggregato “pensioni e rendite” del settore di intervento “previdenza” emerge che lo stesso è per la quasi totalità a carico del settore istituzionale Amministrazioni pubbliche (281.359 milioni di euro sul totale di 282.335 milioni di euro).

6.2 Le componenti della spesa sociale nei documenti di finanza pubblica

È interessante evidenziare come la stessa Ragioneria Generale dello Stato nella pubblicazione *“Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – aggiornamento 2020”*, osserva che esistono diversi aggregati di spesa pensionistica. All’interno della spesa sociale, RGS non distingue tra spesa previdenziale e assistenziale, ma tra spesa pensionistica e spesa per altre prestazioni sociali (escluse quelle in natura). Inoltre, la Ragioneria rileva una diversità degli aggregati di spesa pensionistica tra l’ISTAT, Eurostat e la stessa RGS.

La Ragioneria Generale dello Stato ai fini delle proiezioni di breve e di medio-lungo periodo del rapporto spesa pensionistica/PIL adotta una definizione di “spesa pensionistica” che include le pensioni IVS (al netto delle prestazioni in capitale) erogate da Istituzioni pubbliche¹⁰¹ e le pensioni sociali (assegno sociale dal 1995). L’aggiunta di quest’ultima componente si giustifica in quanto trattasi di un istituto direttamente connesso al fenomeno dell’invecchiamento demografico. Lo stesso aggregato è adottato nelle previsioni dei Conti della PA pubblicati annualmente nei documenti ufficiali di finanza pubblica, ove viene indicata la scomposizione delle “prestazioni sociali in denaro” in “spesa per pensioni” e “spesa per altre prestazioni sociali in denaro”.

Nella seguente tabella è riportata la previsione della spesa per prestazioni sociali, distinte per le voci “pensioni” e “altre prestazioni sociali in denaro”.

Tabella 6.2 Spesa per prestazioni sociali in denaro (D62) - Previsioni DEF 2020 e Aggiornamento Programma di Stabilità 2021 - Previsioni in milioni di euro

	2017	2018	2019	2020	2021
	(Risultati di Contabilità Nazionale)				(Previsioni)
Spesa per prestazioni sociali in denaro	341.404	348.474	361.203	399.412	402.400
<i>tasso di variazione in %</i>		2,1%	3,7%	10,6%	0,7%
<i>di cui</i>					
Pensioni	263.535	268.533	274.851	281.674	288.060
<i>tasso di variazione in %</i>		1,9%	2,4%	2,5%	2,3%
Altre prestazioni sociali in denaro	77.869	79.941	86.352	117.738	114.340
<i>tasso di variazione in %</i>		2,7%	8,0%	36,3%	-2,9%

Fonte: dati RGS *“Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario”* – Rapporto n. 22, aggiornamento 2021, pag. 395.

¹⁰¹ Comprensiva, quindi, della spesa per pensioni provvisorie erogate al personale militare direttamente dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali e dalle Regioni - in particolare, ad esempio, Regione Sicilia - ai propri ex-dipendenti. L’aggregato di spesa esprime la somma delle rate effettivamente erogate al netto del recupero prestazioni, degli assegni familiari e dei proventi dal divieto di cumulo.

L'ISTAT nell'aggregato "pensioni e rendite" dei Conti di Protezione sociale per tipologia di prestazione oltre alle pensioni IVS (al netto delle prestazioni in capitale), include le rendite infortunistiche (INAIL, ex-IPSEMA, c.d. tabellari per il personale di leva militare, ecc.)¹⁰². Non sono comprese nell'aggregato le pensioni di guerra, le pensioni assistenziali (pensioni e assegni sociali e pensioni e assegni a invalidi civili) e quelle di benemerenzza.

L'Eurostat nel sistema SESPROS include nelle funzioni:

- "Old age" oltre alla spesa per pensioni dirette IVS (con esclusione delle pensioni di invalidità con età inferiore all'età pensionabile e di quota dei prepensionamenti classificati nella funzione "Disoccupazione"), le erogazioni annuali da parte dei datori di lavoro privato e pubblici in termini di TFR/TFS limitatamente alla quota riferibile alla funzione vecchiaia (la restante quota è registrata nell'ambito della funzione "Disoccupazione"), alcune spese per servizi erogati a protezione della funzione vecchiaia, le pensioni integrative corrisposte dai fondi pensione privati;
- "Survivors", oltre alle pensioni IVS indirette, TFR/TFS ai superstiti, le pensioni di guerra indirette e le rendite infortunistiche indirette;
- "Disability", oltre alle pensioni IVS di invalidità e inabilità (previdenziale) con età inferiore all'età pensionabile, le rendite infortunistiche, le prestazioni per invalidità civile (ivi inclusa la spesa per indennità di accompagnamento).

Tuttavia, quello che emerge dalle definizioni statistiche e contabili è che il criterio del finanziamento delle prestazioni, utilizzato per distinguere fra quelle previdenziali e assistenziali, rischia di perdere di significatività nel momento in cui:

- a livello nazionale lo Stato interviene sempre di più a sostegno di gestioni previdenziali in disavanzo strutturale o a garanzia di gestioni previdenziali che potrebbero incorrere in eventuali disavanzi temporanei;
- i sistemi di classificazione statistica e i criteri di redazione dei bilanci dei vari Stati dell'U.E., compreso quello italiano, distinguono la spesa per prestazioni sociali in base alle funzioni cui è destinata.

Quello che rileva è, dunque, la destinazione della prestazione ovvero il bisogno o rischio tutelato, indipendentemente dalla sua classificazione assistenziale e previdenziale.

¹⁰² Ingloba, tra le prestazioni IVS, le pensioni provvisorie erogate al personale militare direttamente dalle Amministrazioni dello Stato, e le pensioni erogate dagli organi costituzionali e dalle Regioni (in particolare, ad esempio, Regione Sicilia) ai propri ex-dipendenti. La spesa è rilevata in termini di somma delle rate effettivamente erogate al netto degli assegni al nucleo familiare, del recupero prestazioni e dei proventi dal divieto di cumulo.

Partendo da questo ordine di considerazioni, la riclassificazione funzionale della spesa, dunque, potrebbe superare l'annosa questione della separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale, spostando il ragionamento sugli interventi a sostegno delle funzioni e dei bisogni che il cittadino non riesce a soddisfare autonomamente.

7 Ipotesi di stima dell'intervallo di variazione della spesa pensionistica

Alla luce dei criteri analizzati nei paragrafi precedenti, si valutano le implicazioni di una riclassificazione delle diverse voci di spesa per la quantificazione della spesa previdenziale sulla base dei dati del Rendiconto INPS. Nella tabella seguente la spesa previdenziale viene presentata anche in rapporto al PIL. Tale rapporto è uno degli indicatori principali per valutare la sostenibilità finanziaria nel tempo dei sistemi di previdenza sociale.

Lo scorporo della componente assistenziale determina una variazione della spesa pensionistica in rapporto al PIL di 1 punto percentuale (dal 17 al 16%, nel 2020) sia nell'ipotesi di esclusione delle prestazioni strettamente assistenziali incluse nei trattamenti pensionistici a carico dello Stato (e quindi della fiscalità generale) sia nell'ipotesi di esclusione delle prestazioni per cui è prevista la prova dei mezzi. Il rapporto scende invece al 13% nell'ipotesi di scorporo delle trattenute fiscali a carico delle pensioni.

Tabella 7.1 La spesa pensionistica secondo vari criteri di classificazione delle voci

	2020	Spesa /PIL	2019	Spesa /PIL
1. Spesa pensionistica ¹⁰³	279	16.9%	272	15.1%
2. Spesa pensionistica al netto delle prestazioni strettamente assistenziali incluse nei Trattamenti pensionistici a carico dello Stato ¹⁰⁴	261	15.8%	254	14.2%
3. Spesa pensionistica al netto delle prestazioni means-tested ¹⁰⁵	265	16.0%	259	14.4%
4. Spesa pensionistica al netto delle ritenute fiscali	222	13.4%	217	12.1%

Fonte: Rendiconto INPS 2020, Tomo I.

Nota. Miliardi di euro; PIL (mld): 1.795 nel 2019, 1.654 nel 2020.

¹⁰³ Fonte: Rendiconto INPS 2020, tab. 41, p. 597 (Capitoli 2U1205001 – 2U121205091). Nel 2020 sia la spesa pensionistica che quella assistenziale rispetto al PIL sono in crescita rispetto al 2019. Ciò è dovuto alla pandemia COVID-19 che ha indotto sia un aumento delle uscite sia una diminuzione del PIL.

¹⁰⁴ Dalla spesa pensionistica totale sono state espunte le seguenti prestazioni finanziate dalla fiscalità generale: assegni sociali e vitalizi, pensioni di invalidità a invalidi civili, integrazioni al minimo delle pensioni e altri interventi assistenziali GIAS.

¹⁰⁵ Dalla spesa pensionistica totale sono state espunte le erogazioni economiche legate alla prova dei mezzi e le integrazioni al minimo.

8 Focus su alcune prestazioni in denaro erogate dall'INPS: prestazioni assistenziali o assicurative?

Adottando il criterio della classificazione europea della spesa sociale per “funzioni”, nella tabella seguente sono state raggruppate alcune prestazioni sociali in denaro¹⁰⁶ erogate dall'INPS, al fine di evidenziare la presenza della prova dei mezzi anche in prestazioni classificate tradizionalmente, secondo il criterio della fonte di finanziamento, come assicurative.

Sono state tralasciate alcune prestazioni inerenti alla funzione “vecchiaia e malattia”, che sono pacificamente non soggette alla prova dei mezzi e finanziate con contribuzione, sebbene giovi ricordare che in alcuni casi la GIAS interviene per finanziare anche quota parte di queste prestazioni. Inoltre, non è stata considerata la funzione “alloggio”, i cui contributi sono erogati quasi esclusivamente dalle amministrazioni locali.

Sebbene si ritenga che una prestazione non condizionata alla prova dei mezzi sia assicurativa mentre quella condizionata sia assistenziale, da una visione complessiva del sistema di protezione sociale si registra la presenza di prestazioni assicurative sottoposte alla prova dei mezzi; similmente si rinvengono alcune prestazioni assistenziali non collegate alla prova dei mezzi ma pur sempre riconducibili alla categoria delle misure “universali” finanziate a carico della fiscalità generale.

Strumenti di protezione sociale					
Funzione	Denominazione	Tipologia prestazione	Fonte di finanziamento	Prova dei mezzi	Esente da IRPEF
Famiglia/Figli	Assegno Unico e Universale	Assistenziale	Fiscalità generale	NO, misura universale. Il valore Isee è utilizzato come criterio per graduare l'importo.	SI
	Assegno di natalità*	Assistenziale	Fiscalità generale	NO, misura universale. Il valore Isee è utilizzato come criterio per graduare l'importo.	SI

¹⁰⁶ È importante sottolineare, come accennato in precedenza, che gli Enti locali erogano prestazioni previdenziali sia in denaro che in natura. Al fine di individuare tutte le prestazioni assistenziali è stato istituito il Casellario dell'assistenza con il D. L. n. 78/2010, convertito in L. 122/2010, quale anagrafe generale delle informazioni e dei dati relativi alle prestazioni sociali erogate da tutti gli enti centrali dello Stato, gli Enti locali, gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie, sostituito dal Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS). Questo strumento è di fondamentale importanza per evitare che vi sia la duplicazione dell'erogazione di benefici assistenziali a livello locale e nazionale e per mappare i servizi e i trattamenti assistenziali di cui beneficia il cittadino.

	Premio alla nascita*	Assistenziale	Fiscalità generale	NO, misura universale	SI
	Assegno nucleo familiare con tre figli minori **	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE	SI
	Assegno Temporaneo **	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE	SI
	Assegno al nucleo familiare***	Assicurativo	Contribuzione	SI, reddito del nucleo familiare	SI
	Assegni familiari***	Assicurativo	Contribuzione	SI, reddito del nucleo familiare	SI
	Bonus asilo nido	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE	SI
	Assegno di maternità concesso dal Comune	Assistenziale	Fiscalità generale	Valore complessivo ISEE	SI
Vecchiaia	Integrazione al minimo delle pensioni (non vale per le pensioni calcolate con il sistema contributivo)	Assistenziale	Contribuzione	SI, reddito personale o coniugale (quest'ultimo solo per le pensioni liquidate dal 1994 in poi)	NO****
	Pensione sociale	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale	SI
	Assegno sociale	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale	SI
	Importo aggiuntivo previsto per le pensioni integrate al trattamento minimo	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale	SI
	Incremento al milione	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale.	SI
	Quattordicesima mensilità o somma aggiuntiva	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale	SI
	Maggiorazioni sociali e loro incrementi	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale	SI
Disoccupazione	Cassa Integrazione Guadagni straordinaria	Assicurativo	Contribuzione	NO	NO

	ALAS	Assicurativo	Contribuzione	NO	SI
	ISCRO	Assicurativo	Contribuzione	SI, reddito da lavoro autonomo	SI
Invalidità	Indennità di accompagnamento	Assistenziale	Fiscalità generale	NO, misura universale	SI
	Assegno ordinario di invalidità	Assicurativo	Contribuzione	NO per l'accesso alla prestazione, ma condiziona l'importo della stessa.	NO
	Pensione di inabilità previdenziale	Assicurativo	Contribuzione	NO	NO
	Assegno mensile di invalidità civile	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale del solo soggetto invalido	SI
	Indennità di frequenza	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale del solo soggetto invalido	SI
	Pensione di inabilità civile	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale del solo soggetto invalido	SI
	Maggiorazione ed integrazione al milione di lire	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, reddito personale o coniugale	SI
	Integrazione del trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità	Assistenziale	Fiscalità generale	Reddito personale o coniugale	NO****
Esclusione	Carta acquisti	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE, valore patrimonio immobiliare (da ISEE) e importo trattamenti assistenziali e non	SI

	Reddito di Inclusione (abrogato dal D.L. 4 del 2019, convertito con modificazioni nella legge n.26 del 2019)	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE, valore ISRE (da ISEE), valore patrimonio mobiliare e immobiliare (da ISEE) e possesso di determinati beni durevoli	SI
	Reddito di Emergenza	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE e valore patrimonio mobiliare e immobiliare (da ISEE)	SI
	Reddito di Cittadinanza	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE, reddito familiare depurato dei trattamenti assistenziali in corso di godimento, valore patrimonio mobiliare e immobiliare (da ISEE) e possesso di determinati beni durevoli	SI
	Pensione di Cittadinanza	Assistenziale	Fiscalità generale	SI, valore complessivo ISEE, reddito familiare depurato dei trattamenti assistenziali in corso di godimento, valore patrimonio mobiliare e immobiliare (da ISEE) e possesso di determinati beni durevoli	SI
Superstiti	Pensione di reversibilità	Assicurativo	Contribuzione	NO, per l'accesso alla prestazione, ma condiziona l'importo della pensione.	NO
	Pensioni indirette	Assicurativo	Contribuzione		

Nota: le prestazioni emergenziali COVID-19, a carico della fiscalità generale, potrebbero essere ricondotte alle funzioni disoccupazione o esclusione, tenuto conto della tipologia (tendenzialmente assistenziale) e degli specifici requisiti previsti.

*Abrogato dal 1 gennaio 2022 dall'Assegno Unico e Universale.

** Abrogato dal 1 marzo 2022.

*** Abrogato dal marzo 2022 limitatamente ai nuclei familiari con figli e orfanelli.

**** Le prestazioni sono fiscalmente imponibili ma se gli importi annui sono al di sotto della no tax-area non subiscono ritenute IRPEF.

Analizzando le informazioni esposte in tabella (funzione, modalità di finanziamento, previsione o meno della prova dei mezzi per il riconoscimento della prestazione) è possibile evidenziare come il criterio del finanziamento non consenta una corretta catalogazione degli strumenti tra quelli assistenziali e quelli assicurativi. Il criterio della prova dei mezzi come requisito di accesso, seppur con alcuni limiti, approssima molto una classificazione più rispondente all'attuale sistema di *welfare*.

Di seguito si riportano alcune riflessioni.

I. La fonte di finanziamento non è un criterio univoco per distinguere le prestazioni assistenziali da quelle previdenziali.

Come è stato già evidenziato analizzando la spesa a carico della GIAS, anche le prestazioni assicurative sono finanziate con trasferimenti dal bilancio dello Stato ovvero dalla c.d. fiscalità generale, particolarità osservabile per la funzione “Vecchiaia”. L'intervento della fiscalità generale è stato, poi, necessario per sostenere il reddito di tutti i lavoratori sospesi o cessati a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19. In questo caso tutti gli interventi previsti a tutela della disoccupazione sono stati finanziati dalla fiscalità generale pur presupponendo un rapporto previdenziale (ad esempio la prosecuzione della NASPI).

II. Una prestazione non condizionata alla prova dei mezzi non è sempre assicurativa e quella condizionata alla prova dei mezzi non è sempre assistenziale.

Esaminando la funzione “Invalidità”, le prestazioni erogate tutelano l'evento morboso che determina l'invalidità o l'inabilità al lavoro, cioè la permanente incapacità del soggetto a produrre reddito (ad esempio l'assegno di invalidità civile e l'indennità di frequenza). Le prestazioni legate all'invalidità civile, sono rivolte a chiunque si trovi in determinate condizioni di salute, sia lavoratore che non lavoratore, e sono finanziate dalla fiscalità generale. Tali prestazioni sono concesse sul presupposto dell'esistenza in primo luogo del requisito sanitario, ma l'erogazione della prestazione in denaro avviene solo in seguito alla verifica della effettiva situazione di bisogno attraverso la previsione di soglie reddituali personali del richiedente/invalido. Tuttavia, l'indennità di accompagnamento rappresenta un'eccezione in quanto non è soggetta alla prova dei mezzi: è erogata indipendentemente da limiti di reddito o altri requisiti economici e solo in presenza di stringenti requisiti sanitari.

Invece, le prestazioni previdenziali, rientranti in tale funzione, quali l'assegno ordinario di invalidità e la pensione di inabilità, spettano al lavoratore in presenza di requisiti sanitari (riduzione della capacità lavorativa parziale o totale) e contributivi: in questo caso la prova dei mezzi condiziona l'importo della prestazione.

Focalizzandosi sulla funzione "Famiglia/figli" si può notare come anche le ultime misure di sostegno alla famiglia, ai figli e alla natalità, intervenute nel corso degli anni in un'ottica assistenzialistica, sono erogate tenendo conto dell'effettiva situazione di bisogno, attraverso l'introduzione di soglie di accesso in base al valore dell'attestazione ISEE. La neonata misura ponte, denominata assegno temporaneo, viene erogata tenendo conto dell'effettiva situazione di bisogno verificata attraverso l'ISEE. Come per la funzione invalidità è presente, tuttavia, un'eccezione: il "premio alla nascita" che non è soggetto alla verifica dello stato di bisogno attraverso la prova dei mezzi.

Gli assegni al nucleo familiare, invece, pur essendo una prestazione storicamente previdenziale perché finanziata dal versamento dei contributi, vengono concessi solo in presenza della verifica della situazione di bisogno, attraverso i redditi familiari. Recentemente, anche il congedo parentale per le lavoratrici ed i lavoratori dipendenti, con figli dai sei anni agli otto anni di età, è stato sottoposto alla prova dei mezzi.

Per quanto riguarda le pensioni ai superstiti, generalmente determinate in percentuale della pensione spettante al coniuge defunto, la fonte di finanziamento è data dai contributi sociali sui redditi da lavoro¹⁰⁷. L'importo di tali prestazioni assicurative è calcolato tenendo conto del reddito del beneficiario; la prova dei mezzi non è il criterio di accesso alla prestazione, ma ne determina l'importo.

III. Diversità di redditi da prendere in considerazione per l'erogazione di prestazioni con la stessa ratio.

Le prestazioni in denaro che presuppongono l'erogazione di un'ulteriore e diversa prestazione che integra una già in essere, incrementandone l'importo per ragioni di equità oggettiva (l'integrazione al trattamento minimo, maggiorazioni sociali, la quattordicesima,

¹⁰⁷ L'OCSE nel Rapporto Pension Outlook 2018 mette in evidenza come l'introduzione della prova dei mezzi avvicina, anche se solo in parte, l'erogazione della prestazione al "modello assistenziale", in quanto la prestazione, pur fondandosi su un diritto pensionistico, è calcolata in base a una situazione di effettivo bisogno. Inoltre, l'OCSE rileva la necessità di una revisione del modello di pensione ai superstiti in quanto potrebbe rappresentare un disincentivo alla ricerca di occupazione e porre in essere comportamenti opportunistici, con effetti distorsivi sul mercato del lavoro (rappresentano un salario di riserva). Inoltre, tali prestazioni dovrebbero essere riformate per ragioni di equità: rappresentano, infatti, uno strumento di iniquità a sfavore dei single, in quanto le pensioni ai superstiti vengono erogate solo nell'ambito di unioni legalmente riconosciute. La ragione della riforma sarebbe giustificata dal venir meno della ragione storica per cui sono nate. Infatti, le pensioni ai superstiti non si configurano più come uno strumento adatto a fornire un sostegno in situazioni di disagio economico al superstite, ma oggi si sovrappongono con altre prestazioni assistenziali che si sono sviluppate negli ultimi decenni. La principale finalità delle pensioni ai superstiti rimarrebbe quella di ridurre i divari di genere che si riflettono sugli importi di pensione (gender pension gap). Sarebbe cioè quella di "integrare" il reddito disponibile del coniuge superstite solo nella fase di quiescenza.

ecc.)¹⁰⁸ oppure in ragione delle qualità soggettive dei beneficiari (maggiorazioni sociali agli ex combattenti), sono presenti sia nella funzione “vecchiaia” che “invalidità” e sono finanziate dalla fiscalità generale. La ratio di tutte queste maggiorazioni è quella di innalzare l’importo della prestazione previdenziale o assistenziale affinché il beneficiario della stessa raggiunga il c.d. minimo vitale e per tale motivo sono legate alla prova dei mezzi. Tuttavia, esaminando i requisiti per la concessione delle stesse si osserva come l’erogazione sia subordinata al rispetto di alcuni limiti di reddito personale del beneficiario o, se quest’ultimo è coniugato, del reddito complessivo dei coniugi. Ne consegue l’assenza di omogeneità nei redditi da considerare ai fini dell’erogazione del beneficio. La quattordicesima mensilità, infatti, viene erogata tenendo conto del solo reddito individuale. La casa di abitazione, come i redditi esenti da IRPEF, vengono considerati tra i redditi ininfluenti solo per alcune prestazioni (ad esempio entrambe le voci non vengono considerate per l’importo aggiuntivo, mentre per la quattordicesima non si considera la casa di abitazione, ma si considerano i redditi esenti).

IV. Coesistenza di strumenti nazionali, attivati nel tempo, che perseguono la tutela del medesimo rischio/funzione.

Nella funzione “inclusione”, la Carta acquisti è stata introdotta nel decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, con l’obiettivo di contrastare gli effetti del forte aumento dei prezzi dei generi alimentari, dato il loro maggiore peso nel paniere dei consumi delle famiglie meno abbienti, in particolare anziani sopra i 65 anni e famiglie con minori al di sotto di tre anni. Nel tempo sono state introdotte altre misure con analoga finalità, prima il Sostegno all’Inclusione attiva, poi il Reddito di Inclusione ed infine il Reddito/Pensione cittadinanza. A tutela poi dei minori, si rinvia ai vari Bonus elencati nell’excursus storico. Si registra, dunque, una parziale sovrapposizione di misure a copertura di similari situazioni da tutelare.

Nelle funzioni “vecchiaia” e “invalidità”, tutti i trattamenti integrativi delle prestazioni assistenziali e previdenziali quali le maggiorazioni sociali, l’integrazione al minimo, la quattordicesima ed altre, sono frutto di diversi interventi normativi, che sovrapponendosi e sommandosi rispondono alla stessa finalità, come già precisato, di innalzare l’importo dei trattamenti al c.d. minimo vitale.

¹⁰⁸ Il trattamento minimo scomparirà con il pagamento dell’ultimo trattamento erogato con il meccanismo di calcolo retributivo.

V. Diversità della prova dei mezzi.

Ad oggi, la c.d. prova dei mezzi cui subordinare la concessione di alcune prestazioni è rappresentata dal reddito, individuale o coniugale, oppure dall'indicatore ISEE. Con l'introduzione dell'ISEE¹⁰⁹ (decreto legislativo 109/98), il legislatore si proponeva l'obiettivo di realizzare criteri uniformi a livello nazionale nella valutazione della condizione economica volta alla selezione dei beneficiari delle politiche di welfare, socio-assistenziali. Come si evince dalla tabella su proposta si rileva, invece, una diversità in ragione della prestazione, in alcuni casi erogata sulla base di prova dei mezzi diversa dall'ISEE, ossia il reddito.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, emerge la necessità, già evidenziata da numerosi studiosi, di un intervento sul sistema di welfare, accelerato ancora di più dalla pandemia.

Nella consapevolezza che tutti gli interventi di riforma del sistema previdenziale e/o assistenziale debbano rispondere ad un difficile equilibrio tra esigenze di universalismo, cioè creare un sistema di prestazioni e servizi per tutti i cittadini, e rispetto dei vincoli di bilancio, le scelte del legislatore vanno verso un sistema di c.d. universalismo selettivo: l'accesso alle prestazioni, sia assistenziali che previdenziali, viene subordinato alla verifica di determinati requisiti economici. Si pone, quindi, il problema di quale prova dei mezzi utilizzare.

Già nel 1990 la Commissione Onofri aveva evidenziato la necessità di un'unica prova dei mezzi per tutte le prestazioni, individuata nell'indicatore ISEE. La scelta dell'indicatore da utilizzare come prova dei mezzi dovrebbe, infatti, tendere a un criterio di equità, che tenga conto di tutte le componenti patrimoniali e reddituali e che rispecchi il più possibile le variazioni della situazione economico patrimoniale¹¹⁰.

Come emerge anche dalla lettura del Piano di ripresa e resilienza (PNRR), il potenziamento dei sistemi di protezione sociale è sempre più necessario di fronte all'invecchiamento della popolazione, alla discontinuità delle carriere, alla denatalità, alle situazioni di non autosufficienza. Tali eventi impongono una riflessione sulla scelta di razionalizzare o, comunque, ridurre le prestazioni sociali consistenti in trasferimenti monetari (forme passive

¹⁰⁹ Per l'ISEE, come modificato dal D.P.C.M. n. 159 del 2013, è previsto tra l'altro che *“nel caso colui per il quale viene richiesta la prestazione sia già beneficiario di uno dei trattamenti di cui al comma 2, lettera f), ed ai soli fini dell'accertamento dei requisiti per il mantenimento del trattamento stesso, al valore dell'ISEE è sottratto dall'ente erogatore l'ammontare del trattamento percepito dal beneficiario nell'anno precedente la presentazione della DSU rapportato al corrispondente parametro della scala di equivalenza”*.

¹¹⁰ Giova ricordare che il quinto rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE), evidenziava, già nel 2004, che la norma istitutiva dell'ISEE intendeva introdurre lo strumento con gradualità sperimentandolo con istituti meno diffusi, ma con l'intenzione di costituire una necessaria premessa per un riordino complessivo del sistema selettivo ed osserva come ci sia stato un freno a questa originale intenzione.

di assistenza), potenziando l'offerta di servizi da erogare sia ex ante, per contrastare il verificarsi dei rischi, sia ex post, supportando con appositi servizi chi è divenuto debole. Ampliare l'area della spesa per servizi rispetto a quella dei trasferimenti monetari presenta il beneficio di prevenire lo stato di bisogno (si pensi agli interventi di politica attiva nei confronti del rischio di disoccupazione o di quelli di presa in carico di nuclei disagiati ai fini della prevenzione della povertà, dei meccanismi di reinserimento sociale di alcune categorie disagiate quali ex detenuti)¹¹¹. L'ampliamento dei servizi è anche auspicato nel PNRR, che prevede numerose riforme sociali, in un'ottica di razionalizzazione, miglioramento dei servizi e semplificazione a beneficio dei cittadini. Il coordinamento e il riordino delle misure in essere che rispondono alle stesse finalità, accompagnati dall'individuazione di un unico strumento per la valutazione della situazione economica (c.d. prova dei mezzi), potrebbero essere di aiuto a ridefinire la spesa per la protezione sociale in un'ottica di equità e semplificazione, non solo normativa, ma anche a vantaggio del cittadino. Nello stesso tempo è stata richiamata da molti studiosi la necessità di una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, accelerata dalla pandemia. In tale ottica il PNRR, sul tema dell'invalidità civile, ad esempio, prevede l'adozione della legge quadro sulla disabilità, finalizzata alla definizione di una disciplina organica ("Codice") volta a ridisegnare la tutela della disabilità nei diversi ambiti e a prevedere, allo stesso tempo, processi più efficienti di erogazione degli interventi e dei servizi. In tale ottica, alcuni studiosi propongono l'inserimento di una modulazione dell'importo dell'indennità di accompagnamento sulla base della valutazione della prova dei mezzi.

Sempre nel PNRR è richiamata l'attenzione all'attuazione del *Family act*. Un'opera di razionalizzazione è stata già avviata, infatti, in ambito di misure a sostegno della famiglia e dei figli, con l'adozione della legge n. 46 del 2021 di delega al Governo per "riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale". Analoghi interventi potrebbero essere intrapresi anche su altre fattispecie, ad esempio prevedendo una sola prestazione integrativa (maggiorazione sociale unica) che permetta il raggiungimento di un importo che garantisca il minimo vitale, subordinata ad un'unica prova dei mezzi.

Inoltre, nella Missione 4 del PNRR, relativa all'istruzione e alla ricerca, sono previsti interventi di potenziamento degli asili e delle scuole dell'infanzia al fine di migliorare l'offerta

¹¹¹ P. Bosi, *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in La riforma del welfare Dieci anni dopo la "Commissione Onofri", op. cit., evidenzia come il potenziamento dei servizi a fronte dei trasferimenti monetari era auspicato già dalla Commissione Onofri, se non addirittura da L. Einaudi, che nelle *Lezioni di politica sociale*, 1949, sosteneva che "L'assegno familiare non rischia di mancare sovente al fine suo? [...] chi assicura che [...] non sia male speso? Non sarebbero perciò più efficaci....la concessione di casa ampia [...], l'offerta di giardini d'infanzia, di asili con refezione, di cure mediche preventive per i bambini e le ragazze, le settimane al mare od alla montagna, la borsa di studio nelle scuole medie superiori?". Inoltre, destinare più investimenti ai servizi che ai trasferimenti, riduce la dipendenza dai sussidi pubblici evitando le c.d. trappole della povertà e della disoccupazione.

educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale.

Infine, nella Missione 5 del PNRR, relativa all'inclusione e coesione, sono previsti una pluralità di interventi: dall'housing alla povertà educativa.

Tutti gli interventi proposti potrebbero essere l'occasione, quindi, per razionalizzare non solo gli strumenti di protezione sociale esistenti, ma anche per semplificare i servizi attraverso l'erogazione degli stessi utilizzando i nuovi strumenti tecnologici (la Missione 1 del PNRR riguarda proprio la Digitalizzazione).