

Capitolo 1

Le Colonne d'Ercole dei sistemi di welfare

1. Modelli di solidarietà

Le classificazioni includono inevitabilmente un tasso di arbitrarietà. Fenomeni complessi e stratificati – dettati spesso da esigenze di dare risposte politiche immediate a situazioni acute, come sono in generale i sistemi di protezione sociale – non si lasciano facilmente infilare nelle “braghe” di una modellistica costruita a tavolino e a posteriori esaminando tratti caratteristici e distinzioni appartenenti ad un divenire storico spesso abbastanza casuale piuttosto che a scelte più o meno consapevoli. Eppure si è soliti distinguere (pur ammettendo nella realtà un’ampia gamma di “contaminazioni”) due grandi tipologie di *modelli di solidarietà*: quelli *universalistici* e quelli *lavoristici-occupazionali*.

Nei primi il progetto di *welfare state* copre indistintamente tutti i cittadini, i quali formano così un “unico bacino redistributivo”, coincidente con l’intera comunità. È lo Stato che si assume l’onere di garantire un livello di protezione sociale (magari, all’inizio, ai soli indigenti) solitamente finanziato tramite la fiscalità generale. Col tempo, laddove è operante, tale livello si è ampliato in quantità e qualità. Tendenzialmente, però, tale modello assicura standard minimi e uniformi (può essere a sua volta *residuale* nel senso di svolgere funzioni di lotta all’emarginazione oppure realizzare un sistema compiuto di *sicurezza sociale*) e coesiste con forme estese di autotutela privata e privato-collettiva. Nell’altro caso, il

welfare state copre separatamente un ambito più o meno vasto di categorie definite in genere per il settore di appartenenza; così è ciascuna categoria a diventare una comunità di redistribuzione rispetto alle altre. I diritti sociali divengono un corollario dei diritti dei lavoratori (dipendenti o autonomi); il finanziamento è di natura contributiva, anche se non mancano consistenti interventi statali di carattere fiscale.

All'origine dei *modelli lavoristici-occupazionali* esistevano forme di autotutela di gruppo (casse mutue, fondi, ecc.) basate sui principi assicurativi contro i *rischi* canonici (vecchiaia, infortuni, malattia, maternità, disoccupazione) ed altri minori o derivati: rischi definiti in rapporto alla possibilità di procurarsi un reddito tramite il lavoro. Poi, nei primi decenni del XX secolo si è passati (per iniziativa degli Stati) a forme di assicurazione obbligatoria (le c.d. *assicurazioni sociali*). È bene notare, a questo proposito, che la promozione di consistenti apparati di solidarietà non è un prerogative dei soli Stati democratici, ma, in una determinata fase storica, di tutti gli Stati, anche di quelli contrassegnati da regimi autoritari, a prova che si è trattato di "un passaggio" epocale che risale, nella generalità dei casi, all'esigenza di predisporre una rete di protezione per le masse popolari dopo la "grande depressione" della fine degli anni '20 e dell'inizio del decennio successivo.

2. Le incerte origini dei sistemi

Per dare un'idea di queste diverse origini prendiamo in prestito quanto scriveva Maurizio Ferrera nel suo fondamentale *Modelli di solidarietà*:

Il primo agosto del 1908, il Governo di Sua Maestà britannica approvò una legge che sanciva il diritto ad una pensione di vecchiaia per tutti i cittadini con più di settant'anni e con bassi redditi. Poco tempo dopo tutti gli uffici postali del Regno Unito iniziarono a pagare, ogni venerdì, una pensione pari a cinque scellini alla settimana. Non tutti gli anziani poveri fecero valere subito il proprio nuovo diritto: molti non volevano crederci.

E, nelle campagne, le vecchiette si presentavano allo sportello con mazzi di fiori e ceste di mele per contraccambiare quella che ai loro occhi non poteva che essere la magnanimità del locale funzionario delle poste.¹

In sostanza, laddove fu lo Stato a porsi il problema della lotta alla povertà (la radice dei modelli universalistici) le prestazioni furono vissute come regalie e accolte con deferente stupore dalla gente comune. Non a caso affermò Franklin D. Roosevelt, in un discorso al Congresso tenuto l'8 giugno 1934, che «Questi tre grandi obiettivi – la sicurezza della casa, del sostentamento e dell'assicurazione sociale – sono, mi sembra, il minimo che si possa offrire al popolo americano».² Volendo tornare alle classificazioni, già nei primi riferimenti ci siamo imbattuti in alcune idee-forza dei sistemi universalistici, nei quali fu lo Stato ad assumere l'iniziativa per garantire nuovi diritti di cittadinanza: tanto che la forma più compiuta dei modelli universalistici venne definita col concetto di *sicurezza sociale* (al punto da lasciare intravedere un perfezionamento del concetto di libertà come libertà dal bisogno). Tali modelli, alla prova della storia, finiscono per essere non solo più efficienti ed equi, ma anche più resistenti (perché più flessibili) ai motivi di crisi che hanno interessato i grandi sistemi di *welfare* in epoca più recente. Anche se neppure questi modelli riescono a sottrarsi al condizionamento delle trasformazioni demografiche. Nelle tipologie lavoristiche-occupazionali, invece, il processo di trasformazione è più complesso, al limite più permeato di influssi ideologici (non a caso tali modelli consolidano e completarono il loro itinerario statalistico nel contesto dei regimi totalitari della prima metà del secolo scorso). Si spiega così perché già nei primi anni dell'istituzione dei grandi apparati pubblici di *welfare state* si levassero voci preoccupate. Affermava nel 1932 von Papen, Cancelliere du-

1. Maurizio Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 9.

2. Franklin D. Roosevelt, *Discorso al Congresso sugli obiettivi generali e le realizzazioni dell'amministrazione*, 8 giugno 1934, <https://bit.ly/35YmIAy>.

rante la Repubblica di Weimar: «I governi postbellici hanno creduto di poter ridurre ampiamente le preoccupazioni materiali dei lavoratori e dei datori di lavoro incrementando il socialismo di Stato».³ Di identico tenore le considerazioni del politologo inglese Ernest Barker che nel 1937 scriveva: «Se trasformiamo lo Stato in Pandora, nella fonte di tutti i doni ci potremmo sorprendere di alcuni risultati che escono dal suo vaso».⁴ Persino colui che è considerato il fondatore del moderno *welfare state*, Sir William Beveridge, era consapevole dei limiti dell'intervento pubblico, nonostante le meticolosità con cui nel 1942 aveva presentato al Parlamento il noto piano sul riordino del sistema di sicurezza sociale britannico, passato alla storia appunto col suo nome e destinato ad influenzare la legislazione sociale dei governi laburisti del 1945-1951. Scriveva, infatti, il ministro liberale:

Il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni e nell'organizzare tale protezione lo Stato non deve soffocare né le ambizioni né le occasioni né le responsabilità; stabilendo pertanto un minimo di attività nazionale non deve però paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo per se stesso e la sua famiglia.⁵

Il piano Beveridge ebbe ampie ripercussioni politiche anche fuori della Gran Bretagna e fu, insieme al caposaldo del *New Deal* americano – il *Social security act* del 1935 – il riferimento di quanto affermato nell'artico-

3. Franz von Papen, Comunicato del 4 giugno 1932, in Ernst Rudolf Huber (a cura di), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, vol. III, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1966, p. 486.

4. Ernst Barker, "The Development of Administration, Conscription, Taxation, Social Services and Education", in Edward Eyre (a cura di), *European Civilization. Its Origin and Development*, vol. V, New York, Oxford University Press, 1937, p. 1071.

5. Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services: Report*, New York, Macmillan Co., 1942, pp. 6-7.

lo 22 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* delle Nazioni Unite del 1948:

Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.⁶

Prese forma, quindi, nel secondo dopoguerra, un'idea di Stato sociale più ampia del concetto di sicurezza sociale, che si alimentava dell'afflato democratico conaturato alle costituzioni dei più importanti paesi e alla filosofia degli organismi internazionali. Tra i compiti del moderno Stato sociale non venne inclusa soltanto la garanzia della sicurezza del singolo, realizzata con misure di tutela del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio o disoccupazione. Sono tipiche dello Stato sociale – come scrisse Gerhard A. Ritter – anche i provvedimenti volti ad eguagliare le diverse possibilità iniziali del singolo con l'istruzione e la formazione, la redistribuzione del reddito da parte del sistema fiscale, nonché la regolamentazione del mercato del lavoro, enfatizzando l'autotutela collettiva e i diritti di associazione e di sciopero.⁷

3. La vecchia Europa e il welfare nato dalla Rivoluzione industriale

Ma come ha potuto fiorire nel Vecchio Continente un'idea tanto estesa e compiuta di tutela dei lavoratori dalla culla alla tomba? Questo faro di civiltà, da additare come esempio alle generazioni future; questo presidio che tutti i democratici sono tenuti a difendere contro – come si dice adesso – la “barbarie del neoli-

6. Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, 1948, art. 22, <https://bit.ly/2HWZ8wa>.

7. Si veda Gerhard A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1999 (1996).

berismo" avrà pure delle origini. Certamente. Lo Stato sociale è frutto dello sviluppo economico, assai intenso e duraturo in Europa e soprattutto con radici lontane. Non è forse avvenuta nella vecchia Europa la Rivoluzione industriale?

A voler rispondere onestamente, infatti, bisognerebbe ricordare – senza cadere nella logica perversa e insensata del *culture cancel* – quanto la crescita economica sia dovuta alla enorme disponibilità di materie prime a prezzi stracciati e dunque a quel fenomeno di cui noi europei non possiamo andare molto fieri e che è noto col nome di colonialismo (altro "peccato originale" che i nostri contemporanei vorrebbero spiare prendendosela con i monumenti e le statue dei protagonisti di quella fase storica). Non è un caso che per venire a tempi più recenti che l'economia dei paesi industrializzati abbia imboccato un diverso corso dopo la crisi petrolifera degli anni Settanta del "secolo breve". La struttura produttiva ne subì una trasformazione profonda, al pari dell'idea stessa di crescita economica. Allora, anche lo Stato sociale perse le sue radici e fu costretto ad appoggiarsi ai bilanci degli Stati e al debito pubblico. Inoltre, si è sviluppata una sindrome grave: quella della tutela diseguale. Una maggioranza relativa, dotata di un forte e consolidato potere politico di interdizione, gode di un ventaglio di diritti assai più ampio e generoso di quello generalmente riconosciuto ad una parte consistente della popolazione, anch'essa connotata da quelle "stimmate" dell'essere lavoratore che da noi fanno la differenza. Solo una parte della società (e dello stesso mondo del lavoro) si avvale, infatti, di uno status pieno di cittadinanza, nel senso che unicamente ad essa sono riconosciuti i diritti sociali, essenziali al pari di quelli di libertà nel definire lo standard della condizione della persona in qualsiasi nazione civile.

Pietro Ichino, più volte, si è preso la briga (e guadagnato il merito) di dare una dimensione concreta agli *afrikaaner* di casa nostra. Lo fece, a suo tempo, sul versante del mercato del lavoro, ricavandone che sono

meno di dieci milioni (con tendenza, però, a diminuire) i lavoratori i quali fruiscono del sistema delle tutele giuslavoristiche nella loro pienezza. Essi appartengono al pubblico impiego (3,6 milioni) oppure sono occupati regolarmente (5,8 milioni) in aziende private con più di quindici dipendenti. Degli altri, tra i due e tre milioni sono disoccupati, mentre più di dieci milioni operano per lo più in assenza di una tutela sindacale diretta e, soprattutto, in mancanza di una garanzia effettiva di stabilità nel posto di lavoro. Si tratta, per quanto riguarda questi ultimi, di 3,2 milioni di lavoratori occupati in ditte private con meno di 16 dipendenti (dove non si applicano la legislazione di sostegno al sindacato e la tutela reale contro i licenziamenti) e di 2,7 milioni di occupati irregolari. I restanti sono lavoratori autonomi. Grosso modo, a una cifra equivalente a quella dei lavoratori a protezione piena, arrivano, specularmente, i pensionati *doc*: i titolari, cioè, di un trattamento di anzianità, quelli iscritti alle gestioni del pubblico impiego o ai fondi speciali, nonché i percettori di una pensione di vecchiaia superiore al minimo. Da allora molti passi in avanti sono stati compiuti in direzione di un rafforzamento e di una estensione delle tutele, ma resta tuttora un obiettivo teorico (si pensi al dibattito in Italia sullo Statuto dei lavori) realizzare una piattaforma unitaria, anche minima, per tutte le tipologie di lavoro.

Va da sé che non esiste una meccanica giustapposizione tra il *corpus juris* attinente al rapporto di lavoro e quello relativo al sistema di sicurezza sociale. Il primo si muove, in larga misura, nell'ambito del diritto privato e delle regole del contratto; il secondo è incardinato in un solido ordinamento legislativo e amministrativo. Tali diverse nature non incidono particolarmente sulla filigrana normativa: anche il rapporto di lavoro è inquadrato in un articolato impianto legislativo e in un assetto contrattuale ad ampia copertura, può contare sul riferimento di una giurisprudenza consolidata. Diversamente però dalle guarentigie dello Stato sociale, riconducibili generalmente al novero dei diritti sogget-

tivi e degli interessi legittimi da far valere nei confronti della pubblica amministrazione, le prerogative riconosciute al prestatore d'opera finiscono inevitabilmente, prima o poi, per viaggiare sul *tapis roulant* dei processi economici che ne condizionano inevitabilmente la tutela effettiva, a partire dai *prius* simmetricamente opposti ma effettivamente convergenti della sicurezza del posto di lavoro e dell'esigenza vitale, per l'impresa, di produrre profitto.

4. L'evoluzione della previdenza sociale

Come ha scritto Gerhard A. Ritter,

La libertà dalla paura e dal bisogno ed il raggiungimento della felicità sulla terra grazie ad uno Stato ideale, spesso organizzato secondo i principi della proprietà comune e dell'assoluta eguaglianza tra gli uomini, è un antichissimo sogno dell'umanità, che ha continuamente influenzato il genere letterario dell'utopia. Nella realtà le istituzioni e le risorse del medioevo e degli inizi dell'età moderna non bastavano a garantire la sicurezza sociale, soprattutto in seguito alle crisi agrarie, ai secolari mutamenti delle risorse alimentari, alle epidemie e alle guerre.⁸

Inizia così il lungo cammino del welfare moderno, al cui interno è agevole scorgere, comunque, traccia delle tante componenti socio-culturali che hanno contribuito, nel tempo, a formare il mosaico.

Il dna è complesso e si caratterizza fin dalle origini (troveremo la presenza di queste "convergenze parallele" lungo tutto il percorso) per un filone "interventista" (da parte dello Stato) e un filone di "autotutela" da parte di gruppi sociali (inizialmente con un'impronta elitaria ma con una tendenza ad allargarsi, verso una prospettiva di carattere generale). Per secoli la miseria estrema fu un fenomeno di massa. La tutela della povertà e dell'emarginazione sociale (in parte come azione caritatevole e in parte come problema di ordine pubblico) è stata

8. Ritter, Storia dello Stato sociale, p. 33.

all'origine della protezione sociale. Sull'altro versante, anche se, in forme più o meno ampie, erano presenti, fin dalle più lontane origini, sia una componente che con linguaggio corrente definiremmo "di benemerenzza" (i vincitori dei Giochi Olimpici dell'Antica Grecia o i legionari romani) sia una componente di autotutela di taluni gruppi sociali (le Gilde, le corporazioni medioevali di arti e mestieri, predisposte in chiave di tutela solidaristica per i propri appartenenti).

Lo Stato, la Chiesa, gli Ordini e le Associazioni religiose, i soggetti collettivi sono stati, dunque, in forme diversamente combinate nel corso della storia, i protagonisti delle esperienze di protezione sociale, l'evolversi delle quali è stato fortemente determinato anche dai grandi mutamenti economici e (di conseguenza) civili e sociali intervenuti nelle diverse epoche. Ciò premesso, volendo attraversare velocemente il trascorrere dei secoli e la sequenza delle trasformazioni per arrivare (e ripartire) dai lineamenti del moderno sistema di tutela sociale, è necessario aggrapparsi a due Pilastrini fondamentali della modernità: la Rivoluzione industriale e l'affermarsi degli Stati nazionali, che, tesero a subentrare alla Chiesa e alle Istituzioni religiose (e spesso in conflitto con esse) assumendo in proprio il compito della lotta alla povertà e all'emarginazione sociale. La Rivoluzione industriale (dopo che le legislazioni ispirate ai principi della Rivoluzione francese avevano proibito le corporazioni in nome della libertà dell'individuo) aveva sconvolto la tradizionale divisione del lavoro, portando per la prima volta sulla ribalta della storia la classe operaia.

Conseguenze della Rivoluzione industriale furono l'abbandono delle campagne e l'urbanesimo. Anche le donne entrarono nel mercato del lavoro manifatturiero, soprattutto quando si trattava di sostituire gli uomini impegnati in guerra. Fu soprattutto il XIX secolo lo scenario di questi imponenti processi. Come già ricordato, esiste un rapporto diretto tra i fenomeni del colonialismo, della Rivoluzione industriale e del sorgere nel cuore dell'Europa di imponenti sistemi di protezione

sociale. Il modello sociale europeo è stato la conseguenza di rapporti economici particolarmente favorevoli. È con la Rivoluzione industriale (seconda metà del XIX secolo) che si mise in moto una grande trasformazione sociale in parallelo con un maggior sviluppo economico; maggiore produzione di beni; ampliamento dell'occupazione (anche femminile); urbanesimo; allentamento dei vincoli e delle reti familiari. E venne alla ribalta della storia la classe lavoratrice (nuovi partiti politici, nascita dei sindacati, allargamento dell'elettorato, ecc.). In Europa cominciò a progredire il riconoscimento delle libertà sindacali (spesso con limitazioni e azioni di contrasto). Tra il 1861 (quando cadde il divieto penale di coalizione in Sassonia) e il 1884 (riconoscimento in Francia dei sindacati organizzati a tempo indeterminato, mentre prima erano ammesse solo le coalizioni occasionali) si completò in gran parte di Europa il quadro della legittimazione sindacale. Intanto, anche la componente solidaristico-assistenziale era venuta consolidandosi. In Prussia, con due leggi del 1842, fu stabilito l'obbligo di assistenza ai poveri da parte delle istituzioni locali di residenza. Ma fu il Regno Unito a tenere virtuosamente insieme le due distinte fattispecie con legge sui poveri del 1834 e con misure di incoraggiamento e sostegno di forme di autotutela (*friendly societies*). Fino alla svolta del 1908 con l'istituzione delle pensioni di vecchiaia per gli ultrasessantenni, finanziate dallo Stato.

Nell'Europa continentale, le radici dello Stato sociale seguirono un percorso diverso rispetto a quello del Regno Unito. Inizialmente, a fianco del sorgere e del consolidarsi di un reticolo contrattuale e di un sistema embrionale di relazioni industriali si affermarono, anche nelle nazioni del continente, istituzioni di autotutela dei lavoratori finalizzate a garantire agli appartenenti alla comunità interessata (protagonista dell'iniziativa) un minimo di tutela contro eventi determinanti una diminuzione della capacità lavorativa. Vennero istituite e si diffusero le *Società di mutuo soccorso* ovvero delle associazioni volontarie e private di lavoratori tese a

realizzare la solidarietà tra gli associati, provvedendo, tramite le risorse raccolte con i contributi associativi, ad erogare prestazioni a quanti si trovassero in condizioni di bisogno. Il loro modello seguiva lo schema assicurativo: ma nelle mutue era generalmente eliminata la figura dell'intermediario-assicuratore nel senso che erano i soci a prendersi carico del rischio e delle sue conseguenze economiche. Ma le Società di mutuo soccorso – pur essendo un'esperienza importante per il mondo del lavoro e per l'affermazione del ruolo specifico del nascente sindacato dei lavoratori – avevano dei limiti oggettivi: rappresentavano un fenomeno “privilegiato” che finiva per coinvolgere solo i lavoratori più organizzati, stabili e meglio retribuiti.

A cavallo del cambio di secolo ebbero inizio gli interventi degli Stati liberali: in un primo momento attraverso provvedimenti che favorivano la costituzione delle società mutualistiche (per cui, tornando all'immagine del dna del welfare, nel contesto della società industriale prendeva forza il filone dell'autotutela collettiva). Ben presto, però, l'intervento si sostanziò nell'imposizione di un obbligo assicurativo a carico dei datori di lavoro (nascevano le *assicurazioni sociali*) e nella definizione legislativa delle regole per il finanziamento e il riconoscimento del diritto alle prestazioni. Diversamente dal modello anglosassone in cui lo Stato era intervenuto in una logica inclusiva, finalizzata soprattutto a contrastare la povertà, i Governi continentali, in pratica, finirono per nazionalizzare (estendendone l'area di intervento e le funzioni) i soggetti istituiti dall'autotutela collettiva. Non sempre l'intervento dello Stato venne considerato positivo dalle organizzazioni sindacali e dai primi movimenti socialisti, anche perché sovente quelle iniziative erano rivolte ad indebolire il potere dei sindacati. L'atto di nascita del welfare di stampo continentale fu stilato da un grande statista conservatore e autoritario come Otto von Bismarck, il Cancelliere di ferro, fondatore dell'Impero tedesco.

Nel 1882, infatti, in Germania fu istituito il primo si-

stema europeo di assicurazioni sociali. Ebbe a dire con non poca lungimiranza il Cancelliere del Reich: «I mali della società non si curano soltanto con la repressione dei conati socialdemocratici, ma insieme con il positivo incremento del benessere dei lavoratori».⁹ L'esempio tedesco fu seguito negli anni successivi, tanto che, in Europa, nel 1914, prima della Grande Guerra, su 14 paesi 13 avevano un sistema assicurativo (o di assicurazione contro la responsabilità civile) in caso di infortunio, 12 per la malattia, 7 per la vecchiaia. I sistemi assicurativi erano 32 di cui 18 obbligatori.

5. Cenni sulle origini del welfare all'italiana

Anche nel nostro paese le origini del sistema di sicurezza sociale seguirono il percorso delle forme di autotutela collettiva (le Società di mutuo soccorso) favorite dalla legislazione dello Stato liberale (legge n. 3818/1886 a favore della mutualità volontaria). La dottrina identifica nella legge 17 marzo 1898 n. 80 la pietra miliare dell'intervento dello Stato. Con quella legge – a fronte di un forte allarme sociale prodotto dal crescente numero degli infortuni sul lavoro – venne resa obbligatoria la stipula di un'assicurazione privata per la responsabilità civile (RC) del datore di lavoro. Fin qui nulla di particolare: si trattava di un'obbligazione contrattuale che il datore sottoscriveva con un operatore privato e con una struttura contrattuale anch'essa privata. Ma – ecco la nuova dimensione sociale – la copertura assicurativa non doveva riguardare solo la responsabilità del datore per l'evento infortunistico determinatosi, ma anche il *caso fortuito*, la *forza maggiore* e la *colpa non grave del lavoratore*. I giuristi di scuola liberale dell'epoca inquadrarono il problema nella teoria del “rischio professionale”: dal momento che il datore si avvantaggiava del lavoro altrui, doveva assumersene anche i rischi. In pratica, il vecchio principio del diritto romano del *cuius commoda, eius incommoda*.

⁹ Otto von Bismarck citato in Mattia Persiani - Madia D'Onghia, Fondamenti di diritto della previdenza sociale, Torino, Giappichelli, 2016, p. 21.

Anche in campo pensionistico lo Stato non tardò a farsi vivo. Con legge n. 350/1898 fu istituita la *Cnp* (Cassa nazionale per la vecchiaia e l'invalidità degli operai) il progenitore dell'Inps (l'obbligo di assicurazione era limitato agli operai con bassi redditi). Con passare del tempo la tutela si allargò a nuovi soggetti fino al 1919 (legge n. 603) quando anche i datori furono associati al finanziamento.

Come si è visto già alla fine del XIX secolo e nel primo ventennio del XX si era accentuato l'intervento dello Stato e il carattere pubblicistico/obbligatorio della tutela previdenziale. Ma sarà l'ordinamento corporativo a "coniugarsi" stabilmente e massicciamente con la tutela previdenziale e ad imprimerle un'impronta che neppure l'ordinamento democratico è mai riuscito a cancellare del tutto. Nell'*Ordinamento corporativo* la categoria era il Pilastro dell'organizzazione dello Stato; datori e lavoratori collaboravano nelle corporazioni allo scopo di realizzare il superiore interesse dello Stato. La *Disposizione XXVI* della *Carta del Lavoro* recitava:

La previdenza è un'altra manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto il più possibile, il sistema e gli utenti della previdenza.¹⁰

È durante il periodo corporativo che furono istituiti i grandi enti previdenziali pubblici (nel regime del c.d. parastato), in un contesto culturale completamente statalista (lo Stato era il massimo regolatore degli interessi collettivi, la funzione dei quali era rivolta a realizzare, in un contesto di collaborazione tra datori e lavoratori organizzati nelle corporazioni, il fine ultimo dello Stato stesso). È bene notare, a questo punto, che la costruzione dei grandi appartati di welfare pubblico oltre a

¹⁰. La carta del lavoro, 21 aprile 1927, disposizione XXVI, <https://bit.ly/3oO2Qc0>.

costituire l'attuazione pratica di una particolare ideologia rappresentò una risposta ai problemi insorti in una determinata epoca storica e a particolari condizioni socio-economiche. Il moderno Stato del benessere, invece, viene spesso collegato allo sviluppo della moderna democrazia di massa, anche come risposta alla crescente richiesta di eguaglianza socio-economica. Questa considerazione è in parte contraddetta dall'evoluzione storica. Nel dna del welfare c'è un po' di tutto.

Tra le due grandi guerre mondiali del secolo scorso l'intervento dello Stato fu ovunque massiccio ed importante, nei paesi democratici come in quelli totalitari. La costruzione di grandi sistemi obbligatori nacque come passaggio storico in una particolare fase economica (la società industriale di massa) e come risposta contingente alla crisi del 1929 allo scopo di fronteggiarne gli effetti. Il *Social security act* (Usa) data 1935; l'istituzione dell'Inps (Italia) risale al 1933, mentre il Rapporto Beveridge (Regno Unito), considerato il vademecum del *welfare state* è del 1942. In sostanza, la cultura corporativa si collocò in soluzione di continuità (con un'impronta statalista che pose termine alle esperienze precedenti come espressione della libertà sindacale anch'essa conculcata) con i primi interventi nel campo della assistenza sociale di mano pubblica e si iscrisse in uno dei "modelli di solidarietà" che caratterizzano i sistemi di welfare: quello definito "lavoristico-occupazionale".