

M. Jessoula

Istituzioni, gruppi, interessi.
La “nuova politica pensionistica” in Italia

Institutions, groups, interests.
The “new politics of pensions” in Italy

Forthcoming in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n.2/2011
Numero speciale su “I Gruppi d’interesse in Italia”

1. Introduzione

La politica pensionistica nell'Italia repubblicana ha conosciuto due fasi di profondo mutamento istituzionale¹. La prima, tra il Secondo Dopoguerra e la metà degli anni Settanta circa, caratterizzata dalla grande espansione previdenziale con l'estensione dell'assicurazione obbligatoria alle diverse categorie del lavoro autonomo, l'introduzione di una rete di protezione solidaristica per i lavoratori (cosiddetta "integrazione al minimo" delle pensioni) e per gli *outsiders* (pensione sociale), nonché l'aumento della generosità del sistema con riferimento sia ai requisiti di accesso alle prestazioni sia al livello delle stesse. La seconda fase, invece, si apre con la riforma Amato del 1992, ed è segnata da una serie di provvedimenti (principalmente) sottrattivi, che non solo sono riusciti a riportare sul sentiero della sostenibilità economica e dell'equilibrio finanziario gli schemi pensionistici pubblici – la cui dinamica di spesa pareva del tutto fuori controllo nei primi anni Novanta – ma hanno anche trasformato l'architettura complessiva del sistema previdenziale avviando una transizione verso un assetto multi-pilastro. Tra le due fasi, e cioè tra la metà degli anni Settanta e i primi anni Novanta, si è invece dispiegato un policy-making pensionistico ambivalente e contraddittorio, con l'adozione di alcuni primi limitati interventi restrittivi accanto a misure (ancora) espansive - alcune di queste anche di grande portata come l'estensione del sistema retributivo ai lavoratori autonomi nel 1990.

Tale evoluzione del principale settore, per quota di spesa, del welfare state italiano è stata oggetto di studi sociologici e politologici, oltre naturalmente a quelli di stampo giuridico ed economico². Tra i primi, accanto ad alcuni contributi che hanno mirato a interpretare gli sviluppi nella varie fasi con *framework* analitici complessi e multi-causali (Ferrera 1993, Natali 2007, Jessoula 2009), altri hanno puntato la lente sugli attori, e in particolare sui gruppi di interesse/pressione (Regini 1981, Regini e Regonini 1981, Natali 2008).

Questo lavoro si inserisce nel secondo filone di ricerca, concentrandosi in particolare sulle riforme degli ultimi due decenni (1992-2010), e mette a fuoco i principali gruppi rappresentati sulla scena pensionistica, con i rispettivi interessi e strategie. Ciò significa, naturalmente, tratteggiare anche le modalità di interazione tra gruppi e attori politici (partiti) e istituzionali (in specie governo e parlamento) e le relative dinamiche di influenza, più o meno reciproca, nonché individuare le caratteristiche di fondo del policy-making previdenziale nelle varie tappe di riforma³. Tale prospettiva è cruciale, inoltre, al fine di cogliere come il cambiamento di policy e le sue conseguenze distributive siano profondamente influenzati dalla costellazione degli interessi nell'arena previdenziale, dalla forza relativa dei gruppi e dalle dinamiche di coalizione e conflitto tra questi. Infine, si osserverà come le profonde trasformazioni istituzionali della previdenza italiana nell'ultimo ventennio abbiano prodotto, tramite potenti e rapidi meccanismi di *policy feedback*, una significativa variazione dei modelli decisionali: si sono così delineati i contorni di una "nuova politica pensionistica", con caratteri significativamente differenti da quella *new politics* del welfare state quale raffigurata da Pierson (1994, 2001), e più in generale dai lavori informati dall'istituzionalismo storico.

Al fine di mettere a fuoco tali cambiamenti lungo un arco temporale più esteso, nella prima parte del saggio i principali argomenti formulati in letteratura circa il tradizionale ruolo dei gruppi nella politica previdenziale italiana verranno rivisitati sia collocandoli sullo sfondo di più ampie trasformazioni politico-istituzionali sia integrandoli con nuove evidenze empiriche (paragrafo 2). Limitando l'analisi al periodo repubblicano – e perciò con l'esclusione del momento genetico del sistema pensionistico italiano, tra il 1898 e il 1919 - si osserverà come i gruppi presenti sulla scena

¹ Nel prosieguo il termine cambiamento istituzionale verrà utilizzato con lo stesso significato di cambiamento di policy, cfr. Pierson (1994).

² Tra questi ultimi cfr. in particolare il "classico" volume di Castellino (1976).

³ In ragione della prospettiva adottata, l'articolo non può, e non vuole, essere esaustivo nell'illustrazione degli sviluppi di policy e nella ricostruzione dei processi decisionali soggiacenti, per i quali si rimanda a Jessoula (2009). L'attenzione, inoltre, verrà posta soltanto sulla tutela della vecchiaia, al fine di non articolare eccessivamente un'analisi già complessa, ma soprattutto in ragione della rilevanza del tema nel dibattito di politica pubblica e la quota preponderante di risorse assegnate a questa "funzione" rispetto, ad esempio, alla tutela dei rischi di invalidità e premorienza.

pensionistica e le dinamiche di azione di questi mutino nel quadro delle profonde trasformazioni della sfera economico-produttiva e finanziaria e del summenzionato contesto politico-istituzionale, ma anche in relazione alle diversa articolazione del rapporto tra policy-making domestico e arene sovra- e inter-nazionali, nonché per effetto della diversa natura della politica pensionistica. A partire dagli anni Novanta, si è assistito sia al passaggio da una politica pensionistica sostanzialmente distributiva ad una sottrattiva (con riferimento al pilastro pubblico), sia al progressivo rafforzarsi della componente regolativa del policy-making previdenziale a partire dalla definizione della cornice normativa per la previdenza complementare a capitalizzazione. L'apertura di un nuovo sentiero di evoluzione istituzionale con l'avvio della transizione da un sistema pensionistico mono-pilastro pubblico ad uno multi-pilastro – quest'ultimo caratterizzato dalla combinazione di stato e mercato, obbligo assicurativo e volontarietà, ripartizione e capitalizzazione – ha significativamente alterato la configurazione di vincoli e opportunità per i vari attori, andando ad incidere in modo decisivo sul policy-making previdenziale, che a partire dalla riforma Amato si è di fattori-articolato su un “doppio circuito” decisionale. Tali processi verranno approfonditi in dettaglio nel paragrafo 3, dedicato alla riforma Amato quale momento di rottura dell'architettura istituzionale e della tradizionale costellazione di attori, e successivamente nel paragrafo 4, che si concentra su alcune importanti tappe dell'evoluzione pensionistica nel periodo 1995-2007 proprio con riferimento a tale “doppio circuito” del policy-making previdenziale. Il paragrafo 5 pone invece l'attenzione sugli sviluppi più recenti (2008-10), individuando alcuni elementi di novità circa le modalità del policy-making rispetto alle precedenti riforme sottrattive che meritano una riflessione al fine di immaginare i possibili tratti della politica pensionistica nel prossimo futuro. Il paragrafo 6 conclude.

2. I gruppi nella fase espansiva: tra dominio e influenza, processo e struttura

I lavori sui processi decisionali e in particolare sugli interessi e le strategie dei gruppi di pressione nella fase espansiva del sistema pensionistico italiano non sono numerosi, a conferma del tradizionale debole interesse della scienza politica italiana *mainstream* verso le politiche pubbliche. Tali contributi, apparsi soprattutto negli anni Ottanta e Novanta, hanno comunque messo a fuoco aspetti e proposto tesi importanti che si cercherà di ripercorrere qui in estrema sintesi. In primo luogo, specialmente Regonini (1997) ha evidenziato come il policy-making previdenziale abbia privilegiato in Italia il “circuito stretto” del consenso, caratterizzato da dinamiche di “scambio personalizzato” (Regonini 1997, 120). Analogamente, seppur da un'altra prospettiva, Ferrera ha mostrato come l'erogazione di prestazioni pensionistiche – specie nel settore dell'invalidità – sia stata mediata da “manipolazioni a bassa quota” (Ferrera 1984, 203) e retta da scambi politici di tipo “particolaristico-clientelare” (Ferrera 1996), all'interno di un network composto da partiti, patronati, comitati locali dell'Inps e, in veste di destinatari, piccoli gruppi o anche singoli individui.

Pur cogliendo la rilevanza di tali “circuiti” e relative dinamiche processuali, va però considerato che l'espansione previdenziale è stata in larga parte trainata dall'irrobustimento della tutela della vecchiaia – meno soggetta a scelte discrezionali a bassa quota, appunto, rispetto al rischio di invalidità - tramite (più o meno) grandi decisioni di policy nell'arena parlamentare (Ferrera 1993, Jessoula 2009) – nel “circuito largo” del consenso dunque.

Proprio con riferimento a tali circuiti ampi del consenso e dello scambio politico, la letteratura internazionale che si è concentrata sulla fase espansiva del welfare state ha individuato nella forza e nelle risorse di potere a disposizione di sindacati e partiti di sinistra la principale determinante dell'irrobustimento della protezione sociale pubblica (*power resources theory*, cfr. Korpi 1983). Come noto, nel caso italiano l'impetuosa espansione previdenziale è avvenuta in un contesto caratterizzato dall'“occupazione” del governo da parte della Dc (con i vari alleati) e da sindacati decisamente più deboli rispetto ad altri paesi europei, in specie nordici ma anche continentali. E tuttavia, come si vedrà a breve, ciò non significa che le organizzazioni dei lavoratori – ma anche altri gruppi – e le formazioni politiche di sinistra, specialmente il Pci, abbiano giocato un ruolo di secondo piano in tale evoluzione.

Diversi contributi hanno individuato i gruppi attivi nell'arena pensionistica in Italia nonché caratterizzato le relazioni tra questi e gli attori politico-istituzionali. Ne è emersa la raffigurazione di un policy-making previdenziale relativamente chiuso a pochi “giocatori”: il governo, i partiti, i sindacati e, in secondo piano, le varie organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori

(Confindustria in primis) e dei lavoratori autonomi. Inoltre, tali contributi hanno mostrato come, durante la I Repubblica, le varie fasi evolutive della politica pensionistica non si sono distinte soltanto per il differente contenuto di policy, ma anche per le diverse modalità di interazione tra i gruppi – specialmente le organizzazioni sindacali - e gli attori politici ed istituzionali. Si possono individuare sostanzialmente quattro fasi, che riflettono le cangianti configurazioni dei rapporti di potere tra i primi e i secondi non tanto relative al settore previdenziale quanto a livello “sistemico”, nonché le relazioni tra le stesse organizzazioni sindacali. Nel primo periodo – gli anni Cinquanta – i rapporti sono segnati dalla debolezza dei gruppi, in condizione di dipendenza rispetto ai partiti. Tale situazione di “dominio” dei partiti sui gruppi si può cogliere nei rapporti tra Dc e le formazioni sociali satelliti Coldiretti, Acli e Cisl, ma anche nell’influenza dei partiti di sinistra sulla Cgil e del Pri sulla Uil (Morlino 2008). Più in dettaglio, la “situazione di debolezza nel mercato del lavoro e nelle fabbriche accentuava la dipendenza dei sindacati da partiti cui erano legati” (Regini 1981, 40); così, mentre Cisl e Uil svilupparono robuste relazioni con i partiti dell’area di governo, la Cgil mirò a rafforzare i “legami con il Pci, dal quale riceveva militanti, fondi, ideologia e sostegno politico” (ibidem). In questa fase la principale modalità di accesso al policy-making per i gruppi era rappresentata dalla rappresentanza in seno ai gruppi parlamentari dei principali partiti (LaPalombara 1967). E, l’assetto del sistema politico – con la Dc continuativamente al governo e le forze di sinistra all’opposizione - favorivano sia tale configurazione sia il basso livello di autonomia dei gruppi, che di fatto rispecchiavano la contrapposizione esistente a livello partitico. Negli anni Sessanta, il mutamento del quadro politico da un lato – con l’ingresso del Psi nella sfera di governo – e la trasformazione produttiva – da un’economia ancora prevalentemente agricola a una fondata sull’industria – si riflettono sulle relazioni tra gruppi e partiti, e specialmente le forze sindacali acquistano maggiore indipendenza. Ciò culminerà nella decisione - prima della Cgil (1966), seguita poi dalla Cisl - circa l’incompatibilità tra incarichi politici, sindacali e amministrativi (Loreto 2009) e, in campo pensionistico, nella “vertenza pensioni” del biennio 1968-69. Questa si conclude con l’accordo tra governo e sindacati, che rinnova dopo circa un ventennio l’unità sindacale proprio sul terreno previdenziale e che è alla base della L. 153/69, con la quale si sancisce il passaggio definitivo a un sistema pensionistico generoso, fondato integralmente sul metodo della ripartizione e sul sistema retributivo per il calcolo delle prestazioni (per i lavoratori dipendenti). Sull’onda di tale accordo si apre la terza fase, che dura circa un decennio, nella quale il policy-making previdenziale è caratterizzato da rapporti sostanzialmente neo-corporativi (Regini e Regonini 1981), anche alla luce dei più robusti rapporti di collaborazione tra Confindustria e Cgil-Cisl-Uil e del tentativo di costruzione dell’“unità organica” tra le tre sigle confederali, poi diluito nella soluzione federativa. Ciò almeno fino a quando, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, l’avvio del dibattito sulla “questione previdenziale” (ri)definita nei termini della difficile sostenibilità finanziaria limita le opportunità di policy-making distributivo che aveva caratterizzato i tre decenni precedenti. Quando poi, nel 1984, si rompe l’unità sindacale sulle vicende relative al “decreto di San Valentino”, ecco che il parlamento e le forze politiche si riappropriano in pieno delle leve decisionali nel settore delle pensioni.

Tale ricostruzione è in buona parte condivisibile e consente di cogliere molti tratti salienti della politica previdenziale nella fase 1945-90. Tuttavia, specie con riferimento al periodo che va dalla fondazione della Repubblica all’avvio della formula di governo di centro-sinistra (1962-3), essa va qualificata, sia collocandola nel quadro politico generale contrassegnato dal difficile processo di consolidamento democratico in un contesto di democrazia senza alternanza e di “pluralismo polarizzato” (Sartori 1966), sia mettendo a fuoco come il carattere espansivo-distributivo della politica pensionistica incida sulle relazioni tra gruppi e partiti. In termini più analitici, il ruolo dei gruppi nel policy-making previdenziale in questa fase peculiare del sistema politico italiano va osservato, per dirla con Stoppino (2001), tanto con riferimento agli aspetti “processuali” quanto alle relazioni di questi con la dimensione “strutturale” della politica.

In primo luogo, va fermato il fatto che, se in linea generale è indubitabile la condizione di debolezza dei sindacati rispetto ai partiti, le relazioni di potere raramente sono unidirezionali. Da ciò discendono due considerazioni. Primo, che la modalità privilegiata di influenza delle organizzazioni sindacali - la rappresentanza diretta in parlamento nei gruppi di Dc, Pci, Psi e in misura minore Pri – pur limitando la libertà d’azione dei primi, costituisce un efficace canale di accesso al processo

decisionale che in parte controbilancia la situazione di debolezza relativa delle prime⁴. Secondo, che almeno fino al consolidamento definitivo del regime democratico a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta (Morlino 2008), il governo e le forze politiche che lo compongono sono impegnati nella cruciale opera di istituzionalizzazione del nuovo assetto costituzionale: il sostegno “qualificato” da parte di principali gruppi di interesse - accanto a quello “diffuso” dei cittadini-elettori - è perciò elemento di vitale importanza. E proprio sul terreno previdenziale, nel quale in virtù del miglioramento delle condizioni economiche emergono via via ampie possibilità di “catturare” tale sostegno con erogazioni “mirate” a particolari gruppi e categorie, si gioca una parte importante della sfida tra le forze di governo e il principale partito di opposizione, il Pci, che tra l’altro in questa sfera gode di intrinseche rendite di posizione dovute all’ideologia social-comunista (Jessoula 2009). Entro questa cornice si aprono importanti spazi di azione per i gruppi - sindacati in primis, ma anche la Coldiretti - e la competizione tra questi - in combinazione con quella tra Dc e Pci - opera come fondamentale fattore propulsivo del policy-making previdenziale. Nel caso dell’estensione dell’assicurazione obbligatoria ai lavoratori agricoli autonomi (1957) - la più importante, per numero di lavoratori coinvolti, rispetto alle successive estensioni agli artigiani (1959) e ai commercianti (1966) - le proposte di intervento si rintracciano, infatti, già nei documenti congressuali di Cisl e Cgil nel 1951 e 1952⁵, i progetti di legge vengono presentati in primo luogo dal gruppo comunista e in particolare dalla sua componente sindacale nel 1952 e nel 1954, stimolando all’azione la componente Coldiretti in seno alla Dc (1953), mentre nel 1955 è la volta della Cisl che presenta la propria proposta a firma Pastore e altri. Soltanto nel 1956 la Dc prenderà in mano le redini del processo decisionale, con la costituzione di un comitato ristretto presieduto da Zaccagnini presso la Commissione Lavoro e Sanità della Camera, che elaborerà il progetto di legge definitivo unificando le varie proposte. Circa il rafforzamento della tutela per i dipendenti pubblici, è invece la Cisl a fungere da pungolo nei confronti del governo con l’obiettivo - affermato in occasione del II Congresso Nazionale del 1955 - di eliminare qualsiasi differenza di reddito tra il periodo lavorativo e la fase di quiescenza. Il processo decisionale si concluderà poi con uno dei provvedimenti più generosi - ed iniqui - mai adottati nel settore previdenziale: la concessione della possibilità di pensionamento di anzianità a condizioni estremamente favorevoli rispetto al settore privato (le cosiddette “baby pensioni”). Anche sul terreno dei progetti di riforma complessiva ed “organica” dell’architettura previdenziale sono i sindacati a formulare le proposte più significative ed innovative. La confederazione di Giulio Pastore si muove già nel 1957 con l’elaborazione di un articolato progetto di riforma del sistema di protezione sociale, che prevede una radicale - anche se graduale - transizione verso un vero e proprio sistema di “sicurezza sociale” di ispirazione nordica (CISL 1958). La Cgil risponde nel 1959 con un progetto complessivo di riforma del welfare state italiano, che informerà poi la proposta di legge presentata dal segretario dell’organizzazione Novella nel 1960.

In sostanza, la ricostruzione dettagliata delle dinamiche tra gli attori, che per ragioni di spazio non può essere qui approfondita ulteriormente⁶, mette in luce come nell’ambito della strategia di stabilizzazione del regime democratico perseguita dalla Dc e dal governo lungo tutti gli anni Cinquanta, le pensioni risultino un terreno fondamentale di competizione con il Partito comunista e, di conseguenza, uno strumento cruciale nell’acquisizione del sostegno specialmente delle classi medie. In quest’ottica, l’estensione dell’assicurazione a tutti gli impiegati (1950) e ai lavoratori agricoli autonomi (1957), nonché l’aumento di generosità del sistema per i dipendenti pubblici (1956) hanno un’importanza decisiva nell’“ancorare” definitivamente al sistema ampie fasce di popolazione, proprio tramite gruppi come la Coldiretti e la Cisl - quest’ultima soggetta alla competizione da parte della Cgil. Tale strategia, inoltre, è perseguibile perché, diversamente dalla sfera delle relazioni industriali, nel campo delle politiche pensionistiche (e più in generale sociali) la

⁴ Si vedano sul punto le fondamentali considerazioni in LaPalombara (1967) specie con riferimento alla posizione della Cgil.

⁵ Cfr. Cisl, *I Congresso nazionale. Relazione della Segreteria Confederale*, 11-14 novembre 1951, p. 41-43 AGG CGIL (1952)

⁶ Per una ricostruzione più puntuale e dettagliata cfr. Jessoula (2009) e Ferrera, Fargion, Jessoula (2011).

De risente in misura minore dell'influenza esercitata da Confindustria, che tra l'altro ha sempre più difficoltà ad ostacolare la dinamica espansiva della protezione sociale man mano che la crescita economica mette a disposizione crescenti dividendi fiscali e contributivi.

Con il definitivo consolidamento del regime democratico, le pensioni perderanno progressivamente il ruolo di "facilitazione dell'ancoraggio", pur rimanendo un fondamentale strumento di acquisizione del consenso nella competizione politico-elettorale nel quadro di un policy-making che, come mostrato in precedenza, resta in mano a pochi attori e vede la partecipazione di un numero ristretto di gruppi sociali. Le cose cambieranno con il passaggio alla fase delle politiche sottrattive e regolative negli anni Novanta.

3. La svolta della riforma Amato: verso lo "sdoppiamento" del policy-making previdenziale

Quando, nel 1990, esce il contributo di Regonini *La politica delle pensioni* (Regonini 1990), i gruppi presentati come rilevanti sono in sostanza gli stessi che calcano la scena previdenziale fin dagli anni Cinquanta: sindacati, Confindustria, e organizzazioni di rappresentanza del lavoro autonomo rispetto alle quali si colgono limitate variazioni, con il ridimensionamento (per ovvie ragioni) dell'influenza della Coldiretti e il maggior peso di artigiani e commercianti.

Si è però alle soglie di un mutamento radicale. Come ampiamente illustrato da numerosi lavori, la trasformazione politico-istituzionale e il passaggio alla II Repubblica da un lato, e l'imperativo a contenere la spesa pubblica imposto dal "vincolo esterno" dall'altro - efficacemente illustrati nell'ormai classico "Salvati dall'Europa?" (Ferrera e Gualmini 1999) - favoriscono il passaggio da una politica pensionistica principalmente espansiva e distributiva alle misure sottrattive accompagnate da interventi a carattere regolativo. Ne seguiranno almeno sette importanti riforme in poco meno di un ventennio; ma ciò che più rileva in questa sede è che la trasformazione profonda dell'architettura istituzionale della previdenza italiana inciderà in modo decisivo sull'assetto e i modelli di policy-making sedimentatisi - pur con variazioni nelle diverse fasi, come illustrato nel paragrafo precedente - durante la I Repubblica.

Il punto di rottura è rappresentato dalla riforma Amato del 1992-3. Nella letteratura sulle riforme delle pensioni in Italia i provvedimenti adottati dal governo Amato (D.lgs. 503/92 e D.lgs. 124/93) sulla scorta della delega concessa dal parlamento nell'ottobre 1992 (L. 421/92) assumono generalmente una rilevanza minore, specie in rapporto alla successiva riforma Dini (L. 335/95), che rappresenterà la "rivoluzione copernicana" (Jessoula e Ferrera 2006, 94) per il sistema previdenziale modificandone radicalmente la logica di funzionamento (cfr. *infra*). Sul piano di policy, infatti, la riforma Amato prevede una serie di misure (importanti, ma) incrementalmente volte sia a migliorare la sostenibilità economico-finanziaria del primo pilastro pensionistico pubblico, sia ad avviare una prima armonizzazione normativa e di trattamento tra le diverse categorie professionali, in primis tra lavoratori dipendenti del settore privato e i dipendenti pubblici. Inoltre, la definizione del primo *framework* regolativo per l'avvio e lo sviluppo dei pilastri complementari a capitalizzazione, pur elemento estremamente innovativo rispetto al passato, non produrrà nel breve periodo gli effetti auspicati, giacché nessuna forma di previdenza complementare verrà istituita in conformità alle nuove regole fino alla revisione della cornice normativa nel 1995.

Tuttavia, puntando la lente sui gruppi coinvolti nel processo decisionale e le dinamiche tra gli stessi, nonché sulle caratteristiche e le conseguenze della riforma si coglie come l'intervento promosso dal gabinetto Amato abbia un'importanza decisiva.

In primo luogo, si tratta del primo intervento effettivamente sottrattivo nel settore della tutela della vecchiaia volto ad affrontare le criticità che da oltre un decennio erano emerse in seno al sistema pensionistico. Data la rischiosità sul piano politico-elettorale di questo tipo di interventi (Pierson e Weaver 1993) e il quadro di profonda de-strutturazione del sistema partitico italiano proprio nel biennio 1992-3 (Sani 1992), l'esecutivo parzialmente tecnico guidato da Amato deve rivolgersi ai sindacati al fine di ottenere il sostegno necessario per l'approvazione della riforma. Nel frangente, Cgil, Cisl e Uil ritrovano di fatto l'unità perduta nel decennio precedente e, nonostante le resistenze della "base" e la competizione da parte dei sindacati autonomi, non si oppongono alle misure di

contenimento della spesa⁷. A fronte della debolezza delle forze politiche, le tre sigle sindacali intravedono infatti la possibilità di proporsi come interlocutore privilegiato del governo nel riassetto del sistema previdenziale, necessario per le critiche condizioni di finanza pubblica e gli stringenti parametri comunitari fissati a Maastricht. In tal modo i sindacati confederali mirano tanto ad incidere sulla distribuzione dei costi degli interventi sottrattivi, quanto a superare la crisi in cui versano da circa la metà degli anni Ottanta. E infatti, al fine di ottenere perlomeno l'acquiescenza delle organizzazioni dei lavoratori, il governo fa alcune concessioni fondamentali, quali periodi di implementazione piuttosto lunghi per l'applicazione delle nuove misure (soprattutto la nuova formula di calcolo delle prestazioni e l'innalzamento dell'età pensionabile a 65/60 anni per uomini/donne) nonché lo stralcio della norma che aumentava il numero di anni di contribuzione necessari per accedere alle pensioni di anzianità (da 35 a 36 anni).

Se tali sviluppi introducono già elementi di novità nel policy-making previdenziale rispetto alla fase precedente, una svolta ancor più decisa si registra nel processo decisionale sulla cornice regolativa per la previdenza complementare, ed è frutto delle peculiari condizioni in cui questo si svolge e del preesistente assetto di politica pubblica. Vediamo perché. In Italia la transizione verso un assetto pensionistico multi-pilastro viene lanciata in condizioni particolarmente avverse: l'estensione, la maturità e la crisi finanziaria del sistema pensionistico pubblico rendono infatti particolarmente gravoso il cosiddetto "problema del doppio pagamento"⁸, e le risorse disponibili per finanziare la transizione sono estremamente limitate, anche per la forza di gruppi (in primis i sindacati, ma anche istituzioni amministrative quali l'Inps) a difesa del sistema pubblico a ripartizione (Jessoula 2011a). A fronte di questi vincoli, e comunque determinato a definire le regole fondamentali per lo sviluppo della previdenza a capitalizzazione, il governo individua nel Trattamento di fine rapporto (Tfr) la risorsa cruciale per garantire un adeguato flusso di risorse finanziarie ai nuovi schemi complementari. Tale decisione di puntare sul "cancello istituzionale" Tfr al fine di conseguire un cambiamento altrimenti di fatto impossibile⁹ sarà foriera di conseguenze, in primo luogo rispetto alle dinamiche decisionali e, tramite queste, sulle scelte di policy. Il ruolo centrale di attori sindacali e datori di lavoro – Confindustria in primis – nell'evoluzione storica e nella gestione del Tfr, in combinazione con la previsione, nella legge delega, della possibilità di istituire forme di previdenza complementare anche su base collettiva, portano al delinearsi di un assetto decisionale di stampo neo-corporativo, fondato sulla concertazione tripartita governo-sindacati-Confindustria. In questo quadro si profilano interessi e strategie almeno in parte convergenti tra le parti sociali, che avranno un'influenza decisiva sul dettato del D. lgs. 124/93 volto a disciplinare per la prima volta la previdenza complementare. Il primo e fondamentale elemento di convergenza tra le parti sociali, che verrà rispettato dal governo, è l'esclusione del trasferimento obbligatorio del Tfr ai fondi a capitalizzazione. Ciò determina uno dei tratti caratteristici della previdenza complementare italiana: l'adesione sempre volontaria e individuale. Anche nel caso in cui la copertura previdenziale integrativa sia prevista nel contratto collettivo è infatti possibile per il lavoratore derogare a questa previsione. Circa invece l'utilizzo volontario del Tfr, qualche divergenza si riscontra, almeno nella fase iniziale del policy-making, tra sindacati e Confindustria, con i primi sostanzialmente favorevoli a tale possibilità nell'ottica di fornire ai lavoratori uno strumento utile ad integrare le pensioni pubbliche (meno generose in futuro per effetto degli interventi adottati pochi mesi prima); al contrario Confindustria, per via della cruciale funzione di auto-finanziamento delle imprese - specie

⁷ I dirigenti sindacali vengono infatti accusati di un atteggiamento troppo morbido nei confronti della politica, non soltanto pensionistica, del governo Amato. Tra le varie contestazioni si ricordino soprattutto i fatti del 13 ottobre 1992 a Milano quando, durante una manifestazione indetta in occasione dello sciopero generale contro la riforma previdenziale, il segretario della Cisl D'Antoni venne infatti duramente contestato e colpito al volto dal lancio di bulloni e monete da parte di un gruppo di manifestanti.

⁸ Il "problema del doppio pagamento" è connesso ai costi che emergono nel caso di passaggio, da un sistema pensionistico mono-pilastro a ripartizione ad uno multi pilastro ovvero ad uno interamente a capitalizzazione. Nel periodo della transizione, infatti, le coorti di lavoratori attive dovrebbero effettuare un doppio versamento a fini previdenziali: il primo per continuare a finanziare le prestazioni erogate dal primo pilastro a ripartizione, il secondo presso i nuovi schemi a capitalizzazione.

⁹ Cfr. Jessoula (2009) per l'argomento completo circa la funzione di "cancello istituzionale" svolta dal Tfr.

quelle di piccole dimensioni - svolta dal Tfr, prediligerebbe un sistema di previdenza complementare generosamente sostenuto da incentivi fiscali. La resistenza del ministero delle Finanze sul punto, tuttavia, determina l'accettazione anche da parte confindustriale dell'utilizzo del Tfr su base volontaria. Il raggiungimento di tale accordo contribuisce a definire un ulteriore elemento che caratterizza l'originaria cornice regolativa della previdenza integrativa: la sovraordinazione delle forme previdenziali negoziali gestite dalla parti sociali – cosiddetti “fondi chiusi” (2° pilastro) - rispetto agli schemi previdenziali individuali gestiti dalle istituzioni finanziarie – “fondi aperti” e, a partire dal 2001, anche i cosiddetti PIP (3° pilastro, *cf.* par. 4.2). In sostanza, le parti sociali acconsentono a “cedere”, in forma volontaria, il Tfr ai fondi a capitalizzazione purché sia previsto un quadro regolativo di favore per le forme complementari gestite da sindacati e datori di lavoro - specie in relazione ad agevolazioni fiscali, possibilità di destinare il Tfr, tempi minimi di permanenza nei fondi per gli iscritti nonché norme per il trasferimento della posizione individuale (*cf.* Messori 2006a).

La ricostruzione del policy-making relativo alla riforma Amato consente perciò di mettere a fuoco due importanti novità. Primo, il riemergere di pratiche concertative specie con riferimento alla previdenza complementare, cui si accompagna il recupero di un ruolo di primo piano da parte dei sindacati, che tra l'altro si presentano con posizioni sostanzialmente comuni al cospetto di Confindustria e governo. Secondo, e ben più rilevante in prospettiva, si osserva come già in questo primo momento di “rottura” il policy-making previdenziale si sia “sdoppiato” in due diversi circuiti decisionali relativi alla riforma del primo pilastro pubblico e ai pilastri complementari a capitalizzazione. In questa fase non si registra però una sostanziale modificazione della costellazione dei gruppi nell'arena previdenziale. Nel prossimo paragrafo vedremo che tale aspetto è destinato a mutare rapidamente perché la nuova architettura pensionistica definita dalla riforma Amato apre la strada al progressivo emergere di una “nuova politica pensionistica”, nella quale ai provvedimenti principalmente sottrattivi sul primo pilastro una sempre più rilevante componente regolativa – e, in parte, distributiva – caratterizzata da attori e dinamiche di *politics* del tutto inediti.

4. La “nuova politica pensionistica”: doppio circuito decisionale a geometria variabile

La letteratura di stampo politologico e sociologico sulle riforme del welfare negli ultimi tre decenni è stata dominata dall'approccio neo-istituzionalista – specie nella sua variante “storica” (Pierson e Weaver 1993, Pierson 1994, Myles e Pierson 2001) – che ha fornito un efficace apparato teorico ed analitico per lo studio della “*new politics of the welfare state*” (Pierson 2001) in una fase caratterizzata da risorse economiche in rapida diminuzione. In sintesi, l'idea di fondo è che la politica delle riforme del welfare nell'epoca dell'austerità permanente sia radicalmente differente da quella caratteristica della *Golden Age* (1945-75) per due ordini di motivi: in primo luogo, perché sono differenti gli obiettivi e la natura stessa delle misure di politica sociale, non più espansivo-distributiva ma sottrattiva al fine di contenere (o ridurre) i costi; in secondo luogo, tali interventi restrittivi devono essere adottati in un contesto caratterizzato da potenti gruppi di pressione pronti mobilitarsi in difesa dello status quo distributivo. I piani di riforma proposti dai governi al fine di arginare l'espansione della spesa sociale sono perciò operazioni rischiose sul piano politico-elettorale, e si configurano sostanzialmente come operazioni di *blame avoidance* – a differenza dell'esercizio di *credit claiming* tipico del policy-making distributivo della fase espansiva - nei quali gli attori politici ed istituzionali mettono in atto una serie di strategie per far passare le riforme senza doverne pagare un prezzo troppo elevato in termini di consenso politico. Anche se il fuoco analitico dell'approccio, almeno nelle sue formulazioni originarie, è stato posto principalmente sul ruolo vincolante delle *istituzioni* - intese come assetti di politica sociale - che determina processi di cambiamento marginali, incrementali e in definitiva *path-dependent*, è però evidente come i gruppi siano elementi cruciali nel *framework* interpretativo. È infatti dal legame tra gli assetti di politica pubblica e gli interessi dei gruppi che emergono in prima istanza i fenomeni di vischiosità istituzionale e dipendenza dal sentiero (Jessoula 2009). Nel settore pensionistico gli interessi organizzati a difesa dell'assetto esistente sono i gruppi specializzati nella tutela dei pensionati (il caso emblematico è certamente rappresentato dalla potente *American Association of Retired Persons* con i suoi 35 milioni di iscritti) ovvero i sindacati, specie nel continente europeo. Quanto alle organizzazioni degli imprenditori, in linea generale esse vedono di buon occhio gli interventi sottrattivi diretti a ridurre la spesa, e

soprattutto gli oneri sociali, perché riducono il costo del lavoro rafforzando la competitività delle imprese, purché ciò non comporti “costi” aggiuntivi per queste ultime nei pilastri a capitalizzazione (cfr. Pierson 1994).

Altri contributi hanno però evidenziato processi e strategie degli attori almeno in parte differenti, mostrando come i lavori innervati dall'istituzionalismo storico siano poco efficaci nell'individuare i processi di cambiamento graduale, ma “trasformativo”, degli assetti esistenti e le dinamiche da cui questi discendono (Streeck e Thelen 2005). Con riferimento al settore previdenziale, è stato messo a fuoco come cambiamenti anche radicali siano emersi da pratiche concertative e “patti sociali” (Culpepper 2002, Ferrera e Jessoula 2007), o tramite processi decisionali “sequenziali” (Palier 2010), ovvero sfruttando “cancelli istituzionali” (Jessoula 2009) - cioè linee di minore resistenza degli assetti di politica pubblica - o le iniquità esistenti sul piano distributivo (“*vice into virtue*”, cfr. Levy 1999), o infine combinando misure sottrattive con interventi espansivi di *credit claiming* (Natali 2008). Come si vedrà a breve, la ricostruzione del policy-making previdenziale italiano nella fase 1992-2007 mostra come l'apertura di un nuovo sentiero di evoluzione istituzionale, con la definizione della cornice regolativa per i pilastri complementari a capitalizzazione abbia immediatamente “retroagito” provocando una significativa modificazione dei modelli decisionali emersi in precedenza, e contribuendo perciò all'emergere di una “nuova politica pensionistica” in parte differente rispetto alla caratterizzazione proposta dall'istituzionalismo storico.

Nei prossimi due paragrafi verrà illustrato il policy-making pensionistico in Italia dalla riforma Amato all'intervento del II governo Prodi nel 2006-7 al fine di delineare, da un lato, obiettivi e strategie dei principali gruppi attivi nel settore e, dall'altro, le principali dinamiche interattive. Sulla scorta di quanto detto nel par. 3, tale ricostruzione pone l'attenzione su due diversi circuiti decisionali relativi rispettivamente alla riforma del primo pilastro pubblico (par. 4.1) e alle misure di promozione della previdenza complementare (4.2). Ciò consentirà alcune considerazioni attorno alle caratteristiche della “nuova politica pensionistica” in Italia, nonché di valutare, in estrema sintesi, come le posizioni e le modalità di azione dei gruppi abbiano influenzato tanto gli *outputs* decisionali quanto alcuni *outcomes* delle recenti riforme previdenziali (4.3).

4.1. Concertazione, defezione, mobilitazione: riformare le pensioni pubbliche nell'epoca dell'austerità permanente

Dai primi interventi sottrattivi introdotti con la riforma Amato alla riforma Damiano nel 2007 - l'ultimo intervento prima dello scoppio della crisi economico-finanziaria mondiale - il policy-making sulla riforma del pilastro pensionistico pubblico ha registrato notevoli tratti di continuità rispetto agli attori e alle istanze rappresentate, mentre sono mutate le modalità e le dinamiche di interazione nei diversi periodi e circostanze.

In particolare, la costellazione di attori è rimasta in buona parte inalterata non soltanto nel periodo considerato, ma anche rispetto ai decenni precedenti, specialmente per quanto attiene ai gruppi sociali. Sindacati confederali, Confindustria, governo e partiti hanno continuato a mantenere saldamente nelle loro mani le leve della politica pensionistica, sostanzialmente bloccando l'accesso all'arena previdenziale a nuovi gruppi. A cambiare sono stati i rapporti di forza tra gli attori, principalmente per effetto dei profondi processi di trasformazione economico-produttiva e politico-istituzionale, nonché per la sempre maggiore porosità dell'arena di policy domestica alle istanze provenienti dal livello di governo sovranazionale. Se infatti gli stringenti vincoli comunitari sono stati decisivi per l'avvio delle riforme di consolidamento fiscale nei primi anni Novanta, a partire dal decennio successivo il nuovo processo di coordinamento “soft” a livello europeo - con il Metodo Aperto di Coordinamento - si è rilevato efficace nel reintrodurre nel dibattito nazionale istanze relative all'adeguatezza della tutela pensionistica (Busilacchi, Jessoula, Raitano 2009). Quanto alle trasformazioni economiche e produttive, la maggiore apertura delle economie nazionali, la più profonda internazionalizzazione dei mercati a partire dagli anni '90 e soprattutto la maggiore capacità di delocalizzare gli impianti produttivi hanno rafforzato la posizione delle organizzazioni imprenditoriali, specie alla luce della crisi recessiva ed occupazionale dei primi anni '90 nonché della successiva continua perdita di competitività dell'economia italiana. Tale rafforzamento è stato però bilanciato sul fronte sindacale da una serie di elementi, tra cui in primis la necessità per i governi di evitare contraccolpi politico-elettorali troppo consistenti, a fronte della ritrovata unità sindacale a

difesa degli assetti pensionistici – dal 1992, poi sempre mantenuta fino al 2009 - e dell'elevata capacità di mobilitazione della base da parte di Cgil, Cisl e Uil. In questo quadro, come accennato in precedenza, la delegittimazione delle forze politiche tradizionali nel 1992-93, nonché la debolezza della maggioranza parlamentare a sostegno del primo governo politico della cosiddetta II Repubblica – il I governo Berlusconi nel 1994 – e il carattere tecnico del gabinetto Dini nel 1995 hanno offerto ai sindacati la possibilità di presentarsi tanto nella veste di insormontabili ai attori di veto (1994), quanto di proporsi come interlocutori privilegiati dell'esecutivo nell'elaborazione delle riforme – specie nel 1995, veicolando l'informazione necessaria per disegnare un intervento che potesse essere accettato dalla base sindacale (Culpepper 2002). Rispetto al decennio precedente, la novità più rilevante consiste proprio nella debolezza delle formazioni partitiche, perlomeno nella fase del policy-making emergenziale del periodo 1992-95 (Ferrera e Gualmini 1999). Coi primi anni del nuovo millennio, però, tale condizione sarà destinata a mutare e le parti sociali interverranno in un policy-making previdenziale sui cui si riflettono le dinamiche competitive tra partiti in un quadro politico sostanzialmente bipolare e quasi-maggioritario (Jessoula 2009).

La relativa stabilità della costellazione di attori e di interessi sulla scena pensionistica non si è tradotta, però, in un assetto stabilizzato di relazioni tra le parti sociali e gli attori politico-istituzionali. Le dinamiche decisionali hanno infatti oscillato tra il polo cooperativo della concertazione neo-corporativa (più o meno) tripartita e il polo del conflitto (più o meno) arroventato. In particolare, si possono cogliere due fasi concertative: nel 1995, guidata dal ministro del Lavoro Treu nel gabinetto tecnico affidato a Lamberto Dini e sostenuto da una maggioranza di centro-sinistra cui si aggiungeva la Lega Nord (fuoriuscita dalla maggioranza di centro-destra vincitrice delle elezioni del 1994); più recentemente, con il ministro del Lavoro Damiano durante il breve governo Prodi tra il 2006 e il 2007. Entrambi i processi hanno condotto alla definizione di accordi o patti sociali – l'accordo dell'8 maggio 1995 e il “Protocollo sul welfare” del 23 luglio 2007 - che i sindacati hanno poi sottoposto all'approvazione da parte dei lavoratori tramite consultazioni referendarie nelle fabbriche e che hanno riportato ampie maggioranze a favore degli accordi stessi (64% nella prima occasione¹⁰, 81% nella seconda). Dopo tale approvazione, le misure contenute negli accordi sono state tradotte in disposizioni legislative con un iter parlamentare piuttosto rapido e senza particolari ostacoli, concretizzandosi nelle leggi 335/95 (riforma Dini) e 247/07 (riforma Damiano). La prima, come noto, rappresenta l'architettura su cui poggia il nuovo assetto della tutela pubblica della vecchiaia in Italia, caratterizzato da un metodo di calcolo delle prestazioni di tipo contributivo nel quale – in accordo con una logica puramente attuariale – le pensioni dipendono dai contributi effettivamente versati e da variabili economiche (la crescita media del Pil) e demografiche (cui sono legati i coefficienti per il calcolo delle prestazioni). La riforma Damiano ha invece apportato alcuni aggiustamenti incrementali alla nuova architettura definita nel 1995, ma soprattutto – nel quadro della competizione bipolare tra centro-destra e centro-sinistra – ha mirato a modificare alcune misure, giudicate inique, previste dalla L. 243/04 promossa dal II governo Berlusconi (riforma Maroni-Tremonti). In particolare la riforma ha, da un lato, ammorbidito il cosiddetto “scalone” – che prevedeva tra il 2010 e il 2011 un aumento da 57 a 60 anni del requisito anagrafico, in combinazione con i 35 anni di contribuzione, per l'accesso alle pensioni di anzianità – e dall'altro proceduto alla riduzione dei coefficienti di trasformazione per il calcolo delle pensioni contributive, sulla quale il gabinetto Berlusconi aveva soprasseduto a dispetto delle disposizioni della legge Dini. Inoltre il provvedimento ha disposto l'innalzamento delle aliquote contributive per i lavoratori parasubordinati e l'incremento delle pensioni più basse, accompagnando perciò gli interventi sottrattivi con alcune misure espansive.

Se i governi sostenuti da maggioranze di centro-sinistra sono stati generalmente propensi a concertare gli interventi sulla previdenza pubblica con sindacati e datori di lavoro, nei periodi di governo del centro-destra il policy-making non ha assunto gli stessi connotati e il processo decisionale è divenuto ben più turbolento, con esiti talvolta fatali per gli stessi progetti di riforma. Sia nel 1994 che nella fase 2001-03 sono infatti prevalse dinamiche conflittuali, specialmente tra esecutivo e sindacati, nonché vigorose operazioni di mobilitazione dei secondi in opposizione ai

¹⁰ Cfr. Baccaro (2002).

piani di riforma. In entrambe le occasioni, infatti, le misure prefigurate dal governo e sostenute con decisione da Confindustria avevano caratteristiche tali da allarmare le organizzazioni sindacali. Nel primo caso perché la proposta di riforma prevede interventi volti a contenere i costi nel breve periodo, agendo sia sulle pensioni già in erogazione (tramite l'aggancio di queste alla sola indicizzazione programmata) sia sulle spettanze dei lavoratori più anziani, che erano stati maggiormente tutelati dalla riforma Amato. La dura reazione sindacale, con una manifestazione nazionale e uno sciopero generale incide drammaticamente sulle crepe della coalizione di governo: la Lega Nord dichiara apertamente la sua contrarietà all'intervento sulle pensioni di anzianità e, sotto la minaccia di un secondo sciopero generale, il governo è costretto a ritirare il piano di riforma. Tra l'altro, lo sfaldamento della maggioranza parlamentare provocherà le dimissioni del I governo Berlusconi poche settimane dopo. Nel 2001-3 la reazione da parte dei sindacati – che già lamentano l'esplicito rifiuto della concertazione da parte dell'esecutivo a favore di un meno vincolante processo di consultazione (o di “dialogo sociale”)¹¹ - è principalmente motivata dalla proposta di riduzione contributiva per i nuovi assunti che, riducendo le entrate contributive proprio nella fase in cui è previsto un consistente aumento della spesa per il pensionamento della generazione dei *baby-boomers*, rischierebbe di attivare una spirale di riforme sottrattive. Il decorso del conflitto è però differente rispetto al 1994 e non conduce alla “morte” della proposta di riforma. Il governo dimostra infatti di aver appreso dalla precedente sconfitta che è estremamente rischioso e difficile imporre riforme previdenziali in un quadro altamente conflittuale con i sindacati e, tramite una prolungata fase decisionale contrassegnata da *stop-and-go* (Natali e Rhodes 2005) riesce a far approvare una versione rivista e molto “diluita” del progetto. Il mantenimento di alcune misure volte a garantire risparmi di spesa nel breve-medio periodo – soprattutto il già visto “scalone” - suscita ancora qualche protesta da parte dei sindacati, i quali riusciranno peraltro a indurre il successivo governo di centro-sinistra a rivedere significativamente tali disposizioni.

Se tra attori politico-istituzionali e sindacati le modalità di interazione oscillano tra il polo concertativo e quello conflittuale, il comportamento di Confindustria arricchisce il quadro. Nel 1995, infatti, la principale organizzazione imprenditoriale, orientata a conseguire risparmi di spesa in tempi più rapidi di quelli accettabili dai sindacati e, se possibile, anche una riduzione del “cuneo contributivo”, pur partecipando alla fase concertativa defeziona al momento della firma dell'accordo con governo e sindacati. Confindustria lamenta appunto una troppo lenta entrata a regime delle nuove regole pensionistiche. Al contrario, gli imprenditori hanno sempre apertamente sostenuto le proposte degli esecutivi di centro-destra nel 1994 e nel 2001 volte proprio ad accelerare il processo di riforma.

4.2. La previdenza complementare tra concertazione tripartita e pressione pluralista

Il secondo circuito decisionale, che emerge con la definizione della cornice regolativa per la previdenza a capitalizzazione nel 1993, non si distingue dal circuito relativo alle pensioni pubbliche soltanto per il diverso oggetto sostantivo delle decisioni. I “tavoli” su cui si gioca la partita sono infatti diversi anche con riferimento alla costellazione di attori, alle relazioni e dinamiche tra questi nonché, in molti casi, per un diverso *timing* rispetto al *policy-making* sulla riforma del primo pilastro. Ciò è in parte conseguenza delle scelte operate con la riforma Amato, che optando per una previdenza complementare soltanto volontaria ha aperto la via ad una gestione non integrata dei diversi pilastri pensionistici, a differenza di quanto avviene in paesi con sistemi di previdenza a capitalizzazione obbligatoria (Polonia, Svezia, Svizzera, Ungheria) o a carattere marcatamente occupazionale (Olanda in primis).

Ma ciò che più rileva, è che nelle varie tappe del processo decisionale si registrano due fondamentali cambiamenti: primo, l'apertura dell'arena pensionistica a nuovi attori, che caratterizzeranno il circuito di politica pubblica relativo alla previdenza complementare; secondo, il progressivo affermarsi di modalità di interazione avvicinati all'idealtipo della politica di pressione in un contesto pluralista, a fronte del *policy-making* tripartito di stampo neo-corporativo nel momento

¹¹ Si veda la ricostruzione dettagliata delle vicende in Jessoula (2009).

genetico della riforma Amato. Come si vedrà, questi cambiamenti hanno giocato un ruolo decisivo nella definizione di alcuni tratti cruciali della previdenza a capitalizzazione in Italia.

In precedenza si è infatti mostrato come nel 1993 la sfera decisionale fosse ancora rimasta di esclusiva competenza di governo, sindacati e Confindustria, che avevano concertato il *framework* legislativo per la previdenza complementare, definendo le caratteristiche fondamentali della stessa nonché il cruciale collegamento con il Tfr quale fonte primaria di finanziamento. È vero che per la prima volta appare anche una seconda cerchia di attori – rappresentanti del mondo finanziario, bancario ed assicurativo - che tentano di attuare una pressione per il rapido decollo dei pilastri a capitalizzazione, ma è dentro la prima cerchia che in questa fase vengono elaborate le proposte e prese le decisioni più significative.

Tuttavia, già nei giorni immediatamente successivi all'approvazione del D. Lgs. 124/93 da parte dei gruppi della “seconda cerchia” si levano aspre critiche alla cornice normativa. Ania, Assogestioni, Assoprevidenza e i responsabili dei fondi già esistenti si scagliano contro il regime fiscale estremamente sfavorevole – esito delle difficili condizioni di finanza pubblica – denunciando come “alla previdenza integrativa arriveranno poche risorse proprio a causa del problema fiscale”¹², come prefigurato dalle stesse stime del ministero del Tesoro, secondo cui fino al 2000 le entrate derivanti dalle nuove imposte sulla previdenza complementare supereranno le uscite previste per le agevolazioni fiscali.

La questione delle risorse disponibili per lo sviluppo del secondo e del terzo pilastro sarà infatti una delle due *issues* cruciali poste sul tavolo negoziale da questo nuovo gruppo di attori; l'altra riguarderà il modello di previdenza a capitalizzazione con particolare riferimento all'equiparazione normativa tra fondi chiusi collettivi e fondi aperti (e in seguito PIP), nell'ottica di una maggiore competizione tra le diverse forme pensionistiche complementari. Le tappe successive – 1995, 2000 e la prolungata fase negoziale tra il 2001 e il 2005 – mostrano una sempre maggiore capacità di incidere sul processo decisionale da parte degli attori della seconda cerchia, specie sui punti di maggiore interesse per gli stessi. Tale maggiore influenza non riuscirà però mai ad intaccare l'autorità decisionale di sindacati e organizzazioni datoriali circa la modalità – volontaria ovvero obbligatoria – di destinazione del Tfr ai fondi pensione, autorità che verrà in ultima analisi sempre rispettata, non senza qualche conflitto, anche dai vari governi.

Nel 1995, vista l'assenza di qualsiasi sviluppo dopo la definizione del *framework* legislativo - nessun fondo pensione è stato infatti ancora istituito in accordo con le nuove norme - si diffonde la consapevolezza che il regime fiscale vada effettivamente rivisto per far decollare la previdenza a capitalizzazione, come richiesto dagli attori finanziari. Il processo decisionale si articola in due momenti successivi. In una prima fase vengono rapidamente definite – nel quadro della concertazione tripartita promossa dal ministro Treu (cfr. *supra*) - le questioni relative all'impostazione generale della riforma del D. Lgs. 124/93, agendo soprattutto sull'utilizzo di risorse pubbliche per favorire il trasferimento del Tfr ai fondi. In un secondo momento, che coincide sostanzialmente con l'iter parlamentare del provvedimento, la scena si fa però più affollata per la maggiore intraprendenza degli attori interessati a partecipare al “megabusiness”¹³ della previdenza a capitalizzazione, tra cui Abi, Ania, Assoprevidenza e Assogestioni. Questi, facendo pressione sui decisori politici, riescono ad ottenere decisioni favorevoli rispetto al controllo dei fondi pensione e alla regolamentazione finanziaria, ma soprattutto influenzano in modo decisivo la parte più innovativa della riforma che prevede l'introduzione della possibilità di adesione collettiva ai fondi aperti. Con questo provvedimento tali fondi iniziano a non essere più concepiti – come in origine – come forme pensionistiche residuali ed esclusivamente individuali: l'impostazione della cornice regolativa che assegnava una posizione di preminenza ai fondi negoziali inizia così ad essere scardinata (Messori 2006b) per effetto della competizione tra i diversi attori sociali. Tale dinamica competitiva si riprodurrà qualche anno dopo, determinando sia un progressivo indebolimento della posizione dei fondi negoziali promossi da sindacati e datori di lavoro a favore dei fondi istituiti e gestiti direttamente dalle istituzioni finanziarie, sia l'apertura di effettivi spazi di concorrenza tra le

¹² Intervista a M. Miniello (vicedirettore generale dell'Ania) su Il Sole 24 Ore, 10.3.93

¹³ L'espressione è tratta da un titolo de Il Sole 24 Ore del 4.5.95.

forme previdenziali di secondo e di terzo pilastro. Già nel 2000, con il D. Lgs. 47, altre due misure concorrono al rafforzamento della previdenza complementare individuale: l'ampliamento dell'offerta di prodotti con l'introduzione dei cosiddetti PIP – “forme pensionistiche individuali attuate mediante polizze assicurative” - e l'estensione delle agevolazioni fiscali a tutte le forme complementari accompagnata da un consistente aumento della generosità del regime fiscale stesso. Il passaggio definitivo verso la quasi completa equiparazione delle forme previdenziali collettive e individuali avviene però con il D. Lgs. 252/05. Il policy-making che conduce a tale provvedimento è lungo - quattro anni dalla presentazione del disegno di legge - quanto accidentato e complesso; le modalità di interazione e le dinamiche di coalizioni e conflitto tra gli attori sono però di tale rilevanza nella prospettiva di questo articolo da meritare un approfondimento. Nei vari snodi del processo decisionale va infatti consolidandosi un modello di policy-making di fatto pluralista, peraltro caratterizzato da alleanze “a geometria variabile” tra attori politici e sociali, nonché la formazione di coalizioni tra i secondi inedite nella politica previdenziale italiana. La fase decisionale si avvia nel 2001, con la presentazione di un disegno di legge delega da parte del ministro del Welfare Maroni (II gabinetto Berlusconi) sulla scorta delle valutazioni della commissione Brambilla¹⁴ che aveva registrato il modesto sviluppo della previdenza complementare - poco più di 1 milione di iscritti su un'occupazione complessiva superiore ai venti milioni nel 2000 – tra l'altro sempre più necessaria per la prevista riduzione delle prestazioni nel nuovo sistema contributivo. Al fine di favorire il definitivo decollo della previdenza a capitalizzazione e una rapida riconfigurazione su più pilastri del sistema pensionistico italiano il disegno di legge propone la “forzatura del cancello istituzionale” Tfr tramite il trasferimento obbligatorio di questo (per i dipendenti privati) ai fondi pensione - provvedimento peraltro collegato nella legge delega alla già vista decontribuzione nel pilastro pubblico. Il secondo fondamentale punto del progetto è l'equiparazione tra le diverse forme pensionistiche complementari – fondi chiusi, fondi aperti e PIP – al fine di rafforzare la concorrenza nel settore, che assume particolare rilevanza perché nel caso di trasferimento obbligatorio del Tfr una delle questioni centrali consiste proprio nello stabilire a quali forme complementari debbano confluire le risorse. Il dettato originario è perciò in sintonia con gli interessi degli attori finanziari, che nella fase di formulazione del testo avevano trovato una sponda politico-istituzionale nella stessa commissione Brambilla, tra le cui proposte vi era la promozione di una maggiore uniformità della normativa per le varie forme pensionistiche complementari, con particolare attenzione a quelle individuali – fondi aperti e PIP - in modo da “garantire una pari concorrenzialità tra le diverse forme di offerta” (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2001, 30). Inoltre, con un netto cambio di direzione, Confindustria si schiera a favore del versamento obbligatorio del Tfr, a condizione che vengano introdotte compensazioni per le imprese - come previsto nel disegno di legge delega – e che si proceda a una radicale riforma del primo pilastro al fine di ridurre il “cuneo contributivo” sul costo del lavoro. La reazione sindacale è però veemente e ripropone le posizioni espresse fin dai primi anni '90: rifiuto del trasferimento obbligatorio del Tfr alla previdenza a capitalizzazione, specie se collegato alla decontribuzione nel primo pilastro, possibilità di utilizzare volontariamente il Tfr nel rispetto dell'autonomia decisionale del lavoratore e della contrattazione collettiva, nonché mantenimento della posizione privilegiata per i fondi negoziali. La rottura del consenso sui caratteri di fondo della previdenza complementare tra Cgil-Cisl-Uil e Confindustria avviene tra l'altro in un'arena nella quale giocano ora anche altri potenti gruppi d'interesse che, disponendo di risorse cruciali, sono in grado d'influire in modo decisivo sul processo decisionale e sui contenuti dei provvedimenti. Due sono in particolare le associazioni che in questa occasione giocano un ruolo centrale: l'Ania e l'Abi. La prima - forte anche dell'appoggio di alcuni membri dell'esecutivo e del partito del Presidente del Consiglio - mira essenzialmente a garantire ai prodotti assicurativi (i PIP) le stesse condizioni di cui godono i fondi negoziali. L'Abi invece, che condivide l'obiettivo di armonizzazione delle regole tra le varie forme pensionistiche complementari, assume un ruolo da protagonista anche in virtù del fatto che le suddette compensazioni per le imprese dovrebbero essere garantite tramite un'intesa - tra governo e la stessa Abi - sull'accesso agevolato al credito e su un fondo di garanzia. A fronte di dinamiche competitive

¹⁴ Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n°335/95 e successivi provvedimenti.

e di conflitto di così ampia portata, il governo, come nella riforma delle pensioni pubbliche, temporeggia, mentre i sindacati sfruttano la propria capacità di mobilitazione per confermare il potere di veto circa le modalità di utilizzo del Tfr¹⁵. Alla fine la spuntano i sindacati quando il ministro Maroni si convince che su questa *issue* è imprescindibile trovare un accordo con i rappresentanti dei lavoratori: nella legge delega approvata nell'estate 2004 il trasferimento obbligatorio del Tfr ai fondi pensione viene convertito nella più morbida formula del "silenzio-assenso". Un secondo fatto importante è che lo stralcio dalla delega anche della proposta di decontribuzione nel primo pilastro, ridimensionando la portata complessiva dell'intervento, induce Confindustria a ri-allinearsi con le posizioni sindacali. Emergono così due blocchi contrapposti, che si confronteranno nella fase di definizione del decreto delegato: il primo, composto da Cgil, Cisl, Uil, Ugl, e Confindustria, cui si aggiungono anche Confcommercio, Confartigianato, Confapi e altre 15 sigle minori, chiede di fatto al governo di mantenere l'assetto delineato dal D.Lgs. 124/93 rispetto alla distinzione tra forme pensionistiche collettive e individuali, con il ripristino della centralità della dimensione contrattuale e collettiva della previdenza complementare¹⁶. Dall'altra parte si schierano Ania e Abi, interessate a rendere sempre meno netti i confini tra previdenza collettiva e previdenza individuale. Il conflitto è di entità tale che arriva ad infiammare persino il Consiglio dei ministri, nel quale le istanze dei due blocchi si riflettono nelle posizioni degli attori politici ed istituzionali, con il Ministro Maroni – sostenuto dai ministri di Alleanza Nazionale - orientato a trovare un accordo con sindacati e datori di lavoro e favorevole alla costruzione di un solido secondo pilastro occupazionale, e i ministri di Forza Italia più ricettivi nei confronti delle istanze delle istituzioni finanziarie. In seguito alla seduta del Consiglio del 5 ottobre 2005 e prima della soluzione di compromesso definitiva, Maroni si spingerà addirittura a minacciare le dimissioni, denunciando le "forti pressioni" provenienti dal mondo assicurativo e attaccando direttamente la segreteria della Presidenza del Consiglio, giacché "la relazione inviata alle Camere riporta argomenti esterni che non sono stati oggetto della discussione avvenuta nel Consiglio dei Ministri e che sembrano riprendere tutte le argomentazioni contrarie alla delega sostenute nella scorsa settimana proprio dall'Ania"¹⁷. Il testo del D. lgs. 252/05 medierà quindi tra i due blocchi, accogliendo in parte le istanze formulate da Abi e Ania con l'equiparazione di tutte le forme pensionistiche in caso di adesione "esplicita" alla previdenza complementare, mentre il mantenimento di una "corsia preferenziale" per i fondi negoziali nel caso di adesione "silente" recepisce le richieste di sindacati e delle varie organizzazioni datoriali¹⁸.

Un anno dopo l'adozione del D.lgs. 252/05 la cornice regolativa della previdenza a capitalizzazione sarà oggetto di rinnovata attenzione. Stante la minore portata della proposta di intervento formulata dal governo Prodi, che riguarda sostanzialmente la definizione delle modalità di implementazione del meccanismo del "silenzio-assenso" per il trasferimento del Tfr ai fondi complementari, il processo decisionale mostra una costellazione di attori più ristretta con i gruppi finanziari decisamente sullo sfondo. Peraltro in questo caso va evidenziata, accanto al tradizionale ruolo di primo piano di sindacati e Confindustria, la forte influenza esercitata dai gruppi rappresentanti le imprese di minore dimensione – Confapi, Confcommercio, Confartigianato - che si oppongono al versamento all'Inps del Tfr rimasto in azienda¹⁹.

4.3. Gli effetti della nuova politics delle pensioni

Per quanto concerne la riforma del primo pilastro, la concertazione da un lato e l'utilizzo di procedure di consultazione diretta della "base" per l'approvazione di alcuni importanti accordi dall'altro hanno permesso ai sindacati di riuscire nell'ardua operazione di negoziare riforme

¹⁵ Nell'autunno-inverno del 2003 vengono indetti uno sciopero generale e una imponente manifestazione nazionale.

¹⁶ Si veda il Documento delle parti sociali del 22 luglio 2005.

¹⁷ Dichiarazioni riportate su *Il Sole 24 Ore*, 6 e 7 ottobre 2005.

¹⁸ A ciò si aggiunge il riconoscimento dell'autorità primaria della contrattazione collettiva circa la portabilità del contributo del datore di lavoro nel caso di mobilità tra i fondi.

¹⁹ Intervista al dott. Pollastrini, consulente del Ministero del Lavoro per la previdenza complementare.

estremamente incisive sulle pensioni pubbliche, dando inoltre prova di affidabilità, capacità organizzativa e procedure democratiche interne, senza entrare in conflitto con i propri rappresentanti. E soprattutto le tre sigle confederali hanno avuto successo nel determinare in larga misura gli esiti distributivi delle riforme, tutelando le categorie più rappresentate tra i propri aderenti e concentrando i costi del riequilibrio pensionistico – e del risanamento finanziario – su alcuni gruppi in particolare. Numerosi contributi hanno infatti messo in luce come la distribuzione intra-generazionale dei costi sia andata principalmente a svantaggio dei lavoratori autonomi - che avevano goduto di un trattamento privilegiato fin dall'istituzione degli schemi dell'assicurazione obbligatoria negli anni '50-'60 (Ferrera 1984, Jessoula 2009) divenuto poi una delle più marcate fonti di iniquità del sistema dopo l'estensione del metodo retributivo a queste categorie nel 1990 (Inps 1993, Ferrera e Jessoula 2007, Natali 2008). Sulla dimensione intergenerazionale, invece, dopo la riforma Amato aveva intaccato il livello delle prestazioni anche per i lavoratori già in pensione modificando il meccanismo d'indicizzazione, i sindacati sono riusciti ad imporre una robusta tutela del valore delle prestazioni per i pensionati e i lavoratori più anziani, oltre che favorevoli condizioni di accesso al pensionamento per questi ultimi²⁰. Se infatti la maggior parte delle riforme pensionistiche vengono implementate gradualmente - per ovvie ragioni di equità e certezza delle regole previdenziali- la fase di transizione verso la piena applicazione del metodo contributivo in Italia è incomparabilmente più lunga rispetto ai periodi di transizione previsti in altri paesi europei (Bonoli e Palier 2007), per effetto dell'esenzione completa dalla nuova formula dei lavoratori con almeno 18 anni di contributi nel 1995. Un'esenzione che non riposa su alcuna ragione di tipo economico, bensì trova la sua matrice nelle richieste formulate da Cgil-Cisl-Uil nella fase di concertazione con il governo Dini²¹ in ragione della sovra-rappresentazione delle coorti di lavoratori più anziane tra gli iscritti. I costi del risanamento sono stati dunque addossati alle generazioni più giovani, in particolare ai nuovi entranti nel mercato del lavoro dopo il 1995. Nel settore della previdenza complementare, invece, il progressivo allargamento della costellazione di attori sulla scena, con l'inclusione dei gruppi legati del settore finanziario accanto agli attori politici e sociali tradizionali, ha trasformato l'assetto rigidamente tripartito e concertativo del policy-making al momento della riforma Amato in uno tipicamente pluralista e caratterizzato da dinamiche di *pressure politics*. Tale mutamento ha avuto un impatto cruciale sugli *outputs* decisionali, alterando significativamente il modello di previdenza complementare delineato dal D.lgs. 124/93 – fondato sulla sovra-ordinazione del secondo pilastro occupazionale rispetto al terzo individuale – a favore di un maggior ruolo per le forme complementari direttamente gestite dalle istituzioni finanziarie. Tuttavia, la capacità di influenza dei gruppi che abbiamo denominato di “seconda cerchia” non è mai riuscita a intaccare l'influenza e il potere di veto di sindacati e Confindustria rispetto alle modalità di destinazione del Tfr ai fondi a capitalizzazione.

5. Verso una policy “depoliticizzata”? Quale ruolo per quali gruppi?

Negli anni più recenti alcuni elementi hanno segnato ulteriori discontinuità nel policy-making previdenziale rispetto al quadro raffigurato nel paragrafo precedente. Specie con riferimento alla riforma del primo pilastro pubblico, alcuni sviluppi presentano novità significative sia rispetto alle modalità decisionali sia alle dinamiche di coalizione e conflitto tra i principali attori in campo.

In primo luogo va messa in evidenza la rottura del fronte sindacale che, dopo circa un ventennio, si determina nel settore pensionistico in occasione dell'equiparazione dell'età pensionabile per le donne occupate nel settore pubblico (60 anni) a quella in vigore per gli uomini (65 anni). Come ampiamente illustrato in altra sede²², il processo si avvia il 13 novembre 2008 per uno stimolo sostanzialmente non derogabile proveniente dal livello sovranazionale: una sentenza della Corte europea di giustizia che (causa C-46/07) ravvede nella diversa età legale di pensionamento una discriminazione a danno dei lavoratori maschi, con conseguente obbligo per l'Italia di eliminare la fonte di discriminazione equiparando i requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia. Senza

²⁰ A metà anni '90 i pensionati rappresentano già oltre il 50% degli iscritti alla Cgil.

²¹ Cfr. Rassegna Sindacale, 1995, n.13, pp. 30-31.

²² Cfr. Jessoula (2010).

entrare nei dettagli, la cosa che rileva in questa sede è il delinearci di due coalizioni invero eterogenee di attori - l'una favorevole, l'altra contraria all'innalzamento dell'età pensionabile - che "attraversano le demarcazioni istituzionali tra ministeri, quelle tra maggioranza e opposizione" (Jessoula 2010, 253), provocano spaccature all'interno dei partiti e, *last but not least*, mandano in frantumi l'unità sindacale. Contraria al provvedimento è infatti la Cgil, che teme soprattutto la già ventilata estensione del provvedimento di armonizzazione anche al settore privato²³, mentre la Cisl mostra una certa disponibilità all'intervento, e la Uil è più cauta e disposta al più ad accettare un accesso alla pensione ritardato per le donne su base volontaria (peraltro già possibile nel comparto pubblico). Nell'occasione si segnala anche l'inedito attivismo dell'Ugl, sindacato tradizionalmente vicino alla destra, che sostiene apertamente la proposta. Il provvedimento viene poi incluso nel cosiddetto "pacchetto anticrisi" e approvato nell'estate 2009 (L. 102/09), prefigurando inoltre per via legislativa la destinazione dei risparmi conseguiti con l'innalzamento dell'età pensionabile per le dipendenti pubbliche - in forma graduale tra il 2011 e il 2018 - ad interventi a favore delle famiglie, specie nel settore della non-autosufficienza (cosiddetta "ricalibratura diretta e formale"). Qualche mese dopo, tuttavia, sullo sfondo della "crisi greca" e delle pressioni dei mercati finanziari sui paesi più deboli dell'area-Euro, la Commissione europea di fatto impone all'Italia (anche questo elemento di chiara novità nei rapporti tra organi comunitari stati membri) di elevare l'età pensionabile a 65 anni già a partire dal 2012: l'innalzamento viene effettivamente disposto con la L. 122/10. Ad essere peculiare in questo secondo passaggio è la quasi totale assenza di dibattito pubblico - per non dire di conflitto - specialmente tra sindacati e governo, a fronte di uno degli interventi più radicali mai adottati nella serie di riforme pensionistiche sottrattive in Italia, sia per la portata dell'intervento che immediatezza nell'implementazione (innalzamento dell'età di ben 4 anni in un solo anno).

Le "debolezza" delle dinamiche di *politics* registrata in questo frangente, in parte conseguenza dei difficili rapporti tra i sindacati confederali non soltanto in campo pensionistico, è peraltro da valutare anche alla luce di un'altra misura adottata nell'ultimo biennio, che ha ulteriormente rafforzato i meccanismi automatici di contenimento della spesa previdenziale già incorporati nel disegno originario del sistema contributivo. Alla rivalutazione dei contributi in base alla crescita del Pil e alla revisione dei coefficienti per il calcolo delle pensioni in relazione agli andamenti demografici, la L. 102/09 ha infatti aggiunto, a partire dal 2015, l'adeguamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, anzianità e all'assegno sociale sulla base della variazione dell'aspettativa di vita a 65 anni²⁴. Anche rispetto a questo intervento non si sono registrate dinamiche tra gli attori sociali e politici paragonabili a quelle determinatesi dai primi anni '90. Viene perciò da chiedersi se tale scarsa (re)attività da parte dei tradizionali gruppi di interesse nell'arena pensionistica da un lato, e l'operare dei tre potenti "stabilizzatori automatici" della spesa dall'altro, non prefigurino nel prossimo futuro una sfera previdenziale contrassegnata da dinamiche di *politics*, scambio, negoziazione, mobilitazione e conflitto meno intense rispetto a quelle degli ultimi due decenni.

Contro questo esito giocano però alcuni fattori cui, anche per ragioni di spazio, si accennerà soltanto. In primo luogo, sulla dinamicità debole reattività dei sindacati possono aver influito in modo decisivo fattori congiunturali - e dunque transitori - quali la portata della crisi economica mondiale nonché il venir meno della visione unitaria da parte delle tre sigle confederali. Ovvero si può pensare che la sostanziale acquiescenza da parte sindacale, specie rispetto all'aggancio dell'età pensionabile all'aspettativa di vita, discenda dal fatto che tale intervento ha riprodotto (sul piano intergenerazionale) il modello distributivo delle precedenti riforme, sempre avallato dai sindacati e, in particolare, che l'attenzione delle organizzazioni dei lavoratori, una volta riuscite nell'impresa di tutelare i gruppi più rappresentati tra i propri iscritti, si sia almeno in parte spostata su altri temi di politica sociale e del lavoro. Ciò rappresenterebbe un fattore meno transitorio, e tuttavia è plausibile immaginare che, in presenza di un sempre più vivace dibattito circa l'adeguatezza della tutela

²³ Nel settore privato permane tuttora una differente età pensionabile, 65/60 per uomini/donne)

²⁴ Nelle stime del governo, la procedura, che ricadrà esclusivamente nella sfera amministrativa, comporterebbe un innalzamento cumulato dei requisiti pari a 3,5 anni nel 2050.

pensionistica per le future generazioni di pensionati²⁵, le organizzazioni sindacali – se non vogliono rischiare di perdere la presa sul mondo del lavoro – possano a breve riconfigurare la propria strategia introducendo nell'arena pensionistica istanze differenti da quelle sostenute fino ad oggi, a tutela delle generazioni più giovani.

In secondo luogo vi è poi da considerare quanto sta avvenendo, gradualmente ma progressivamente, in quello che è stato qui identificato come “secondo circuito previdenziale”. Infatti, nonostante nel settore della previdenza a capitalizzazione non vi sia stato alcun intervento normativo di rilievo dal 2007, negli ultimi due anni è andato rafforzandosi il dibattito circa il ruolo del cosiddetto “secondo welfare”²⁶. Questo dibattito, che riguarda diversi settori di politica sociale ed ha dunque una portata più ampia, investe però anche la previdenza complementare, che costituisce un tassello fondamentale del welfare non pubblico. Non è difficile immaginare che, specie a fronte delle scarse risorse disponibili²⁷, tale dibattito porterà nuova linfa al circuito di policy relativo ai pilastri pensionistici complementari, come sappiamo ormai caratterizzato da relazioni di stampo sostanzialmente pluralistico. Se poi il rafforzamento di tale secondo circuito condurrà a una maggiore integrazione – quanto a procedure e tempi decisionali – tra lo stesso e il policy making sulle pensioni pubbliche, con conseguente apertura anche dell'arena tradizionale sulla previdenza obbligatoria a una nuova costellazione di attori, rimane tutto da vedere anche alla luce delle considerazioni sopra esposte rispetto al ruolo dei sindacati e agli stabilizzatori automatici della spesa pensionistica.

6. Conclusioni

La ricostruzione del ruolo dei gruppi nel policy-making previdenziale in Italia presentata in questo contributo ha messo in luce come, nei circa sessant'anni dalla fondazione della Repubblica, si possano individuare elementi di continuità accanto a mutamenti significativi. Nei processi di riforma degli schemi pensionistici pubblici i cambiamenti intercorsi non hanno mai alterato in modo decisivo la costellazione dei gruppi nell'arena previdenziale, rimasta ristretta alle principali organizzazioni dei lavoratori e imprenditoriali. Nei diversi periodi sono cambiati i rapporti di forza tra queste, le modalità di interazione con gli attori politici e istituzionali, specie per effetto di macrotrasformazioni economico-sociali e in relazione alla capacità di azione unitaria da parte dei sindacati, ma soprattutto in rapporto al tipo di politiche adottate – espansive-distributive ovvero sottrattive – e alla “funzione” della politica pensionistica – con chiare implicazioni “strutturali” nella fase del consolidamento democratico, meramente strumento della competizione partitica a partire dalla metà degli anni Sessanta.

La riforma Amato del 1992-3 ha però avviato una fondamentale trasformazione del policy-making previdenziale, delineando due circuiti decisionali sostanzialmente disgiunti. Nel primo, caratterizzato dagli interventi sottrattivi sul pilastro pubblico, si sono avvicendati processi concertativi di stampo neocorporativo accompagnati da defezioni selettive (da parte di Confindustria) e dinamiche conflittuali governo-sindacati con periodi di intensa mobilitazione da parte di questi ultimi. Nel complesso questi sviluppi sono in linea con gli argomenti istituzionalisti storici rispetto alla politica delle riforme pensionistiche nell'epoca dell'austerità permanente, contrassegnata da articolate operazioni di *blame avoidance* da parte dei governi, anche (ma non sempre) con la collaborazione delle parti sociali. L'avvio della transizione a un sistema pensionistico multipilastro ha invece condotto all'emergere di un secondo circuito decisionale, che ha avuto per oggetto provvedimenti sostanzialmente regolativi e nel quale si sono registrate dinamiche inedite. L'apertura di un nuovo sentiero di evoluzione istituzionale, relativo allo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione, ha infatti rapidamente modificato la *politics* pensionistica, conferendo piena legittimazione a nuovi potenti *stakeholders* – tipicamente rappresentanti del mondo

²⁵ Cfr. Raitano (2007), Borella e Segre (2011), Jessoula (2011b).

²⁶ Il dibattito ha preso quota gli articoli di D. Di Vico e di M. Ferrera pubblicati su “Il Corriere della Sera” il 15 giugno e il 24 novembre 2010.

²⁷ Si vedano le previsioni di crescita economica e le considerazioni sui margini di finanza pubblica per il prossimo decennio riportate nel Programma nazionale di riforma (Ministero dell'economia 2011)

finanziario - precedentemente ai margini dei “giochi” previdenziali. Il radicale cambiamento nella costellazione di attori sulla scena ha perciò significativamente trasformato il *policy-making* tripartito del 1993 in un processo decisionale caratterizzato da una pluralità di gruppi in competizione tra loro e a “geometria variabile” nelle varie fasi. Esito di tale competizione è stata, in ultima istanza, la significativa alterazione del modello di previdenza complementare tracciato dalla cornice regolativa originaria, sostanzialmente a favore delle forme previdenziali di terzo pilastro gestite dagli attori finanziari, pur con alcune soluzioni di compromesso e il rispetto dell’autorità decisionale di sindacati e Confindustria circa il rapporto tra Tfr e previdenza complementare.

Per quanto tali sviluppi siano in sostanza riconducibili a un potente meccanismo di *policy feedback* in linea con il *framework* teorico-analitico neo-istituzionalista, la portata trasformativa degli stessi non è stata in genere messa sufficientemente a fuoco dall’approccio. Le dinamiche registratesi nel circuito decisionale relativo alla previdenza complementare mostrano infatti, in ultima analisi, l’emergere di nuova *politics* delle pensioni nella quale, accanto alle operazioni di *blame avoidance* per ridurre il rischio politico-elettorale legato agli interventi sottrattivi, si aprono nuove cruciali possibilità di *credit claiming* per gli attori politici. Da un’altra prospettiva, invece, è cruciale riconoscere come lo sdoppiamento della natura della politica pensionistica, divenuta negli ultimi due decenni sia sottrattiva che regolativa - a fronte del carattere distributivo durante la fase espansiva – abbia condotto, per dirla con Lowi (1972), all’emergere di “modelli multipli” di policy making nell’arena previdenziale.

Riferimenti bibliografici

Baccaro, L. (2002), *Negotiating the Italian pension reform with the unions: Lessons for corporatist theory*, in "Industrial and Labor Relations Review", 55, n. 3, pp. 413-431.

Bonoli, G. e Palier, B. (2007), *When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in bismarckian welfare systems*, in "Social Policy and Administration", 41, n. 6, pp. 555-573.

Busilacchi, G., Jessoula, M. e Raitano, M. (2009), *Il MAC le politiche pensionistiche: Italia, Europa?*, in "Rivista Italiana delle Politiche Sociali", 4/2009.

CISL (1958), *La sicurezza sociale e il sindacato*, in "Quaderni di studi e documentazione" n. 9, Ufficio studi della Cisl, Roma.

Culpepper, P.D. (2002), *Powering, puzzling, and pactings: The informational logic of negotiated reforms*, in "Journal of European Public Policy", 9, n. 5, pp. 774-790.

Borella, M. e Segre, G. (2011), 'Povera pensione dei parasubordinati...', *La Voce.info*, 8 Febbraio 2011. www.lavoce.info.

Castellino, O. (1976), *Il labirinto delle pensioni*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera, M. (1996), *Il modello sud europeo di welfare state*, in "Rivista italiana di scienza politica", n.1, p. 67-101.

Ferrera, M. e Gualmini, E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera, M. e Jessoula, M. (2007), *Italy: a narrow gate for path-shift*, in E. Immergut, K. Anderson e I. Schulze (a cura di), *Handbook of West European Pension Politics*. Oxford, Oxford University Press.

Jessoula, M. e Ferrera, M. (2006), *Le politiche pensionistiche*, in Ferrera, M., *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 53-112.

Jessoula, M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino.

Jessoula, M. (2010), *Ricalibrare il welfare state italiano: una politica troppo debole per una strategia di policy "necessaria"?*, in M. Giuliani e E. Jones (a cura di) (2010), *Politica in Italia 2010*, Bologna, Il Mulino.

Jessoula, M. (2011a), *Italy: from Bismarckian pensions to multi-pillarization under adverse conditions*, in B. Ebbinghaus (a cura di), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Jessoula, M. (2011b), *A risky combination in Italy: 'selective flexibility' and defined-contributions pensions*, Hinrichs, K. and M. Jessoula (a cura di), *Labour Market and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave (di prossima pubblicazione)

LaPalombara, J. (1967), *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Comunità.

Loreto, F. (2009), *Storia della Cgil. Dalle origini ad oggi*, Ediesse, Roma.

Lowi, T.J. (1972), *Four systems of policy, politics and choice*, in "Public administration review", 32/4, pp. 298-310.

- Messori, M. (a cura di) (2006a), *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Messori, M. (2006b), *La previdenza complementare in Italia. Un quadro introduttivo* in Messori, M. (a cura di), *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-100.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2001), *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della commissione ministeriale (commissione Brambilla), Roma, settembre.
- Ministero dell'economia (2011), *Programma nazionale di riforma*, Roma, aprile.
- Morlino, L. (2008), *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Natali, D. (2007), *Vincitori e Perdenti. Come cambiano le pensioni in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Natali, D. (2008), *Il Ruolo del Sindacato nella Riforma delle Pensioni: la concertazione e i suoi esiti redistributivi in Italia e in Europa*, in "Rivista Italiana di Politiche Sociali", 4/08, pp. 139-172 .
- Palier, B. (a cura di) (2010), *A long good-bye to Bismarck? The politics of welfare reform in Continental Europe*, Amsterdam/Chicago, Amsterdam/Chicago University Press,
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the welfare state ? : Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (a cura di) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, P. e Weaver, K. (1993), *Imposes losses in pension policy*, in Weaver, R.K. e Rockman, B.A. (a cura di), *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, pp. 110-150.
- Raitano M. (2007), *Le prospettive previdenziali di dipendenti e parasubordinati: carriere a confronto*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2007*, Utet, Torino.
- Regini, M. (1981), *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
- Regini, M. e Regonini, G. (1981), *La politica delle pensioni in Italia: il ruolo del movimento sindacale*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 10, 216-242.
- Regonini, G. (1990), *La politica delle pensioni*, in Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 349-366.
- Regonini, G. (1997), *Partiti e pensioni: legami mancanti*, in Cotta, M. e Isernia, P. (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla*, Bologna, Il Mulino, pp. 73-138.
- Sani, G. (1992), *1992: la destrutturazione del mercato elettorale*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 23, 3, pp. 539-565.
- Sartori, G. (1966), *European political parties: The case of polarized pluralism*, in J. LaPalombara e M. Weiner (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, pp. 137-176.

Streeck, W. e Thelen, K. (a cura di) (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press.

Stoppino, M. (2001), *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè