

La «ricalibratura intergenerazionale»: sviluppi di policy e dinamiche politiche

Marcello Natili e Matteo Jessoula

Nei paesi del Sud Europa, tradizionalmente, la distribuzione della spesa sociale tendeva ad essere significativamente sbilanciata a favore degli anziani. L' articolo introduce la nozione di ricalibratura intergenerazionale allo scopo di individuare, e di analizzare, le riforme volte a ri-bilanciare il profilo generazionale del welfare state italiano attraverso l'espansione degli schemi di assistenza sociale – sia in termini di servizi che di trasferimenti monetari – e di riforme sottrattive nel settore pensionistico. In seguito, compara le traiettorie di policy in questi due settori-chiave rispettivamente per i «genitori» e per i «figli» nel periodo che va dalla metà degli anni novanta al 2016. L'analisi porta in primo luogo a sottolineare come l'investimento a favore dei 'figli' non abbia sufficientemente bilanciato i tagli e le sottrazioni nel settore pensionistico e, in secondo, a mettere in discussione sia l'idea che gli incentivi di politica interna volti a espandere le misure a favore dei figli siano necessariamente deboli sia il ruolo «facilitante» delle pressioni esterne rispetto alla ricalibratura intergenerazionale.

“Intergenerational Recalibration” in Italy: policy developments and political dynamics

Traditionally, Italy displayed remarkably elderly biased social policy arrangements. This article introduces the notion of intergenerational recalibration to capture reforms aimed at rebalancing the generational profile of the Italian welfare states via the expansion of family policy and social assistance schemes— both monetary benefits and care services—and retrenchment in the field of pensions. Then, it elaborates theoretically on the political dimension of this policy strategy to advance the hypotheses that domestic politics would prevent the realization of such an agenda, whereas the latter would be favored by a major role of supranational actors, especially the European Union. To test these hypotheses, we systematically analyze policy trajectories in the field of pensions and social assistance in Italy between the mid-1990s and 2016. This allows, first, to argue that investment in “pro-children” measures has not adequately balanced the reduction of pro-parents expenditure and, second, to question the idea that domestic political incentives to expand “pro-children” policies are necessarily too weak as well as the “enabling” role of external pressures in pursuing intergenerational recalibration.

Keywords: Eurozone crisis, intergenerational recalibration, pensions, social assistance, Italian welfare state.

Matteo Jessoula [matteo.jessoula@unimi.it] è Professore associato di Scienza Politica all'Università degli Studi di Milano, coordinatore del team italiano nello European Social Policy Network (ESPN) e direttore del Laboratorio Welfare (WeL) presso il Centro Einaudi. Ha pubblicato numerosi contributi, in italiano e in inglese, sui sistemi di welfare specialmente con riferimento a politica pensionistica, politica dell'assistenza sociale, politiche del lavoro, politica sociale europea.

Marcello Natili [marcello.natili@unimi.it] è membro del team italiano nello European Social Policy Network e collabora con OCIS-Osservatorio Internazionale per la Coesione e l’Inclusione sociale e con il Laboratorio Welfare del Centro Einaudi. I suoi lavori sono apparsi in riviste nazionali ed internazionali, tra le quali *European Societies*, *Journal of European Social Policies*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, *Social Policy & Administration*.

1. Introduzione

I sistemi di protezione sociale presentano specifici profili generazionali, proteggendo di più alcune coorti rispetto ad altre (Lynch, 2001), e tendono generalmente a destinare maggiori risorse agli anziani. Ampia è, tuttavia, la varianza tra i regimi di welfare: le analisi comparate rilevano come, prima della Grande Recessione (2008-2014), i paesi scandinavi e anglosassoni avessero una distribuzione della spesa sociale più equilibrata tra le generazioni, mentre nel Sud Europa era significativamente sbilanciata a favore degli anziani (Esping-Andersen e Sarasa, 2001; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Lynch, 2001; Tepe e Vanhuyse, 2010). Questo dato non è sorprendente se si considera che sistemi pensionistici ipertrofici (attualmente o in prospettiva) e arretratezza del settore dell’assistenza sociale – sia in termini di trasferimenti monetari che (soprattutto) di servizi sociali – erano fra le principali caratteristiche del modello di welfare sud-europeo così come delineato da Ferrera nel 1996. Tali elementi hanno chiare implicazioni intergenerazionali, poiché una quota maggiore di risorse è destinata alle coorti più anziane – ai «genitori», come li definiamo in quest’articolo – a fronte di un limitato investimento in servizi e trasferimenti per «i figli».

Soprattutto con riferimento ai paesi mediterranei, in una fase caratterizzata da forti vincoli di bilancio e di «austerità permanente» (Pierson, 2001), è stata proposta una strategia cosiddetta di «ricalibratura», al fine di superare i principali squilibri dei sistemi di protezione sociale. Nelle parole di Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) il concetto di «ricalibratura» richiama «un atto di riforma e ri-bilanciamento istituzionale caratterizzato: i) dalla presenza di un insieme di vincoli che condizionano le scelte di policy derivanti dall’interazione tra pressioni esterne e sfide interne, ii) l’interdipendenza tra addizioni (o aggiornamenti) e sottrazioni e iii) un deliberato spostamento di peso ed enfasi tra i vari strumenti e obiettivi di politica sociale».

Rispetto a questo filone della letteratura vale la pena di sottolineare due punti. In primo luogo, il concetto di ricalibratura è stato proposto specialmente con scopi prescrittivi. Inoltre, nonostante alcuni contributi abbiano sostenuto la necessità di dare «meno ai padri e più ai figli» (Rossi, 1997; Boeri e Galasso, 2007), la formulazione originaria della strategia di ricalibratura faceva riferimento a quattro dimensioni di natura *funzionale, distributiva, politico-istituzionale e normativa*, prendendo quindi solo indirettamente in considerazione il profilo (inter-) generazionale.

In quest’articolo ci proponiamo di articolare ulteriormente tale approccio analitico, introducendo il concetto di *ricalibratura intergenerazionale* allo scopo di individuare, e di analizzare, le riforme volte a ri-bilanciare il profilo generazionale del welfare state nei paesi mediterranei attraverso l’espansione degli schemi di assistenza sociale – sia in termini di servizi che di trasferimenti monetari – e di riforme sottrattive nel settore pensionistico. È tuttavia importante sottolineare che, a differenza della letteratura sopra citata, in questo contributo utilizziamo il termine di *ricalibratura intergenerazionale* in maniera *neutrale*, senza finalità normative o prescrittive. Dal nostro punto di vista, infatti, il concetto è un utile strumento valido per: i) catturare il cambiamento di policy lungo la dimensione intergenerazionale, ii) valutare la fattibilità politica di tale strategia, nonché iii) identificare le condizioni che possono favorirla, ovvero ostacolarla.

L'articolo è così strutturato. La prossima sezione è dedicata a delineare le tappe fondamentali che hanno portato all'emergere del noto «sbilanciamento generazionale» del welfare state «all'italiana». Su questo sfondo proponiamo una definizione analitica della nozione di «ricalibratura intergenerazionale», sviluppando poi alcune considerazioni di natura teorica circa la *politics* della stessa. Tale riflessione mira a mettere a fuoco le peculiarità che derivano dalla combinazione di misure *espansive* e *sottrattive* che tale strategia presuppone. Ne derivano due fondamentali ipotesi di ricerca. La prima è che la ricalibratura intergenerazionale dei sistemi di protezione sociale sia di difficile implementazione a causa del carattere inerziale e «resiliente» delle istituzioni esistenti, nonché delle maggiori risorse politiche dei «genitori» rispetto ai «figli», almeno in «tempi normali», cioè in assenza di forti pressioni economiche e/o di politiche esterne da parte di attori internazionali e sovranazionali. La seconda suggerisce che sfide esogene come la crisi del debito sovrano o la Grande Recessione possano favorire il cambiamento dei profili generazionali dei sistemi di protezione sociale, scardinando relazioni, assetti e processi istituzionali consolidati, e le relative implicazioni distributive.

A fronte di tali ipotesi, nelle sezioni 4 e 5 si comparano, nel caso italiano, le traiettorie di policy in due settori-chiave rispettivamente per i «genitori» – il sistema pensionistico – e per i «figli» – i servizi di cura e i trasferimenti a favore dei minori –, così come le misure di reddito minimo, oggi particolarmente rilevanti per i giovani che entrano spesso nel mercato del lavoro con contratti atipici. Il periodo considerato va dalla metà degli anni novanta – quando si è avviato il profondo processo di riforma del welfare state italiano emerso dai *Trentes Glorieuses* – al 2016. Il paragrafo 6 interpreta queste traiettorie di policy lungo la dimensione intergenerazionale, mirando a cogliere fino a che punto due decenni di riforme abbiano favorito la ricalibratura delle tutele tra le generazioni o, al contrario, abbiano rinforzato lo squilibrio generazionale. Nelle conclusioni si osservano in prospettiva diacronica le dinamiche di competizione politica soggiacenti ai cambiamenti di policy analizzati. L'analisi condurrà a mettere in discussione sia l'idea che gli incentivi di politica interna volti a espandere le misure a favore dei figli siano necessariamente deboli sia il ruolo «facilitante» delle pressioni esterne rispetto alla ricalibratura intergenerazionale.

2. *Regime sud-europeo e welfare state all'italiana, la traiettoria evolutiva*

La letteratura comparata sui modelli di welfare include generalmente l'Italia – con la Grecia, il Portogallo e la Spagna – nel regime di welfare sud-europeo (Ferrera, 1996), caratterizzato da alcune proprietà comuni, tra cui: i) un'allocazione di risorse sbilanciata tra i diversi settori del welfare, la cosiddetta *distorsione funzionale*, a favore del comparto pensionistico rispetto alle politiche di assistenza sociale e per la famiglia, ii) una distribuzione squilibrata delle risorse tra i diversi gruppi sociali, la cosiddetta *distorsione distributiva*, iii) il sottosviluppo dei servizi rispetto ai trasferimenti monetari, iv) l'assenza – almeno fino alla metà degli anni novanta, in tutti e quattro i paesi – di un reddito minimo diretto a contrastare la povertà e, infine, v) il ruolo fondamentale giocato da attori non istituzionali, soprattutto la famiglia e le reti di solidarietà primarie, nella garanzia di beni e servizi per compensare alle carenze del sistema di assistenza sociale pubblico¹.

Alla luce di queste caratteristiche, sin dalla metà degli anni novanta alcuni esperti hanno evidenziato la necessità di ricalibrare tali sistemi di welfare (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000), sia nella dimensione distributiva sia in quella funzionale. Ci pare tuttavia interessante sottolineare la presenza

¹ L'altro elemento in comune è l'architettura istituzionale «mista», bismarckiana per quanto concerne gli strumenti di protezione del reddito e Beveridgeana nel settore della sanità.

di rilevanti implicazioni di natura intergenerazionale: tra i gruppi sociali meno protetti nel Sud Europa troviamo infatti i minori, le giovani coppie e i nuovi lavoratori, in contrasto con una protezione più robusta per i lavoratori più anziani (spesso identificati come «insiders», cfr. Jessoula e Altì, 2010) e i pensionati. Questa constatazione non è d'altronde originale, poiché alcuni autori, con differenti quadri analitici di riferimento, hanno esplicitamente sostenuto la necessità di riforme volte, in ultima analisi, a una redistribuzione delle risorse tra le diverse generazioni (Rossi, 1997; Boeri e Galasso, 2007).

Su questa scorta nei paragrafi che seguono proporrò e applicherò il concetto di «ricalibratura intergenerazionale» come ulteriore dimensione della strategia della ricalibratura del welfare state. In via preliminare, tuttavia, è opportuno illustrare sinteticamente quando, come e perché è emerso lo sbilanciamento intergenerazionale delle tutele che caratterizza il welfare state italiano. Il tema è stato oggetto di analisi e riflessioni da parte di un'ampia letteratura (Boeri e Galasso, 2007; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Rossi, 1997). In questa sede pare utile richiamare alcune tappe fondamentali della traiettoria di policy che ha condotto a tale assetto sbilanciato di tutele, e le principali determinanti della stessa.

Come noto le prime tappe evolutive del sistema italiano di protezione sociale si collocano tra la fine dell'Ottocento – primo schema assicurativo obbligatorio contro gli infortuni sul lavoro (1898) – e gli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale, quando vengono istituite le assicurazioni obbligatorie contro i rischi di vecchiaia, invalidità e disoccupazione (1919) – mentre la tutela sanitaria si sviluppa lungo linee occupazionali principalmente per effetto delle contrattazioni collettive. I primi interventi a sostegno delle famiglie e dei bambini vengono adottati nel Ventennio fascista, con la creazione dell'Onmi (Opera nazionale maternità e infanzia) e degli Eca (Enti comunali di assistenza) – in piena sintonia con la politica pro natalista del regime – nonché con l'introduzione degli assegni familiari nel 1936 (si veda in dettaglio Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012 oltre a Giorgi, 2004). Al contrario, sono modesti gli interventi del fascismo in campo pensionistico, limitandosi alla copertura del rischio di premorienza (pensioni indirette e di reversibilità), all'incremento delle prestazioni e alla riduzione dell'età pensionabile a cinquantacinque-sessanta anni per uomini e donne, parametro che rimarrà congelato fino alla riforma Amato del 1992.

Al termine della Seconda guerra mondiale la tutela pensionistica – affidata a un sistema pubblico a capitalizzazione di stampo contributivo – è ancora molto parziale: le prestazioni sono poco generose, manca uno schema di contrasto alla povertà e soprattutto la copertura è limitata a dipendenti pubblici, operai industriali e a dipendenti privati sotto una determinata soglia di reddito. Pertanto, osservando i comparti pensionistico, assegni familiari e disoccupazione, ancora alla metà degli anni cinquanta, il profilo di spesa del welfare state italiano appare bilanciato, con una quota di risorse dedicata alle pensioni appena superiore a quella per gli assegni familiari (tabella 1).

Tabella 1 - Spesa per pensioni, assegni familiari e disoccupazione, Italia 1955-1980 (miliardi di lire)

	Spesa sociale	Pensioni	Assegni familiari	Disoccupazione
1955	2006	496	409	25
1960	3828	1082	568	43
1965	7826	2546	897	125
1970	13339	4578	1069	113
1975	33829	12702	2419	652
1980	91179	37508	3360	1371

Fonte: Elaborazione degli autori da Flora (1983-1987), Ferrera (1984), Oecd Statistics.

Tuttavia dal 1956-57, con le prime riforme robustamente espansive in campo pensionistico, si assiste alla progressiva divaricazione nelle tendenze di spesa per la famiglia – specialmente per gli assegni famigliari, che perdono via via incidenza sul totale della spesa sociale (tabella 1) e successivamente rispetto al Pil (tabella 2) – e in quelle per le pensioni, appunto, che aumenta rapidamente. Non vi è infatti bisogno di attendere la cosiddetta «grande riforma» pensionistica del 1969 – che rende più generoso il metodo di calcolo retributivo introdotto un anno prima, reintroduce le pensioni di anzianità per i dipendenti privati e completa il sistema mono-pilastro con la pensione sociale rivolta agli ultra-sessantacinquenni poveri – per osservare un consistente aumento della spesa per le pensioni: la dinamica è, in effetti, molto più graduale e incrementale – per quanto poderosa –, frutto di un processo di *policy making* sostanzialmente ininterrotto per circa due decenni, innervato, come si dirà sotto, dalle peculiari dinamiche della competizione politica dell'Italia della Prima Repubblica. Solo per citare i provvedimenti più rilevanti in campo pensionistico, la copertura obbligatoria viene estesa a tutti i dipendenti privati (1950), ai lavoratori agricoli autonomi (circa 6 milioni, 1957), agli artigiani (1959) e ai commercianti (1966), mentre si irrobustisce la *safety net*, con l'integrazione al minimo (1952, ma già anticipata con i provvedimenti di emergenza del 1945-47), e, come detto, la pensione sociale (1969). Nel 1956 vengono introdotte le generose pensioni di anzianità nel comparto pubblico («baby pensioni», rese poi ancor più favorevoli nel 1973), mentre prima del definitivo passaggio al metodo retributivo sono numerosissimi i provvedimenti volti a elevare i livelli dei minimi delle pensioni e delle prestazioni contributive (1945, 1952, 1958, 1962, 1963, 1965) (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012). Infine, ben oltre i Trenta Gloriosi e dopo un decennio di dibattito sulla sostenibilità del sistema pensionistico italiano (Ministero del Tesoro, 1981), il metodo retributivo viene esteso al comparto del lavoro autonomo, peraltro senza provvedere ad allineare le aliquote contributive a quelle in vigore per i lavoratori dipendenti: un lascito degli ultimi governi della Prima Repubblica che ha contribuito ad acuire lo sbilanciamento generazionale del welfare state italiano, mettendo a repentaglio la sostenibilità del sistema previdenziale (Inps, 1993) – oltre che a rafforzare le iniquità del sistema a vantaggio dei lavoratori autonomi (Jessoula, 2009).

Tabella 2 - *Spesa per funzioni della protezione sociale in % del Pil, Italia 1958-95*

	Assegni			Disoccupazione
	Famigliari	Pensioni	Sanità	
1958	2,1	3,9	1,7	0,3
1959	2,1	4,1	1,8	0,3
1960	2,1	3,9	2,0	0,3
1961	2,0	3,8	2,1	0,4
1962	2,0	4,4	2,2	0,3
1963	1,8	4,5	2,4	0,2
1964	1,7	4,4	2,8	0,2
1965	1,8	5,1	2,9	0,3
1966	1,8	5,2	3,1	0,3
1967	1,7	5,1	3,1	0,2
1968	1,8	5,3	3,2	0,3
1969	1,5	5,6	3,3	0,2
1970	1,4	5,4	3,7	0,2

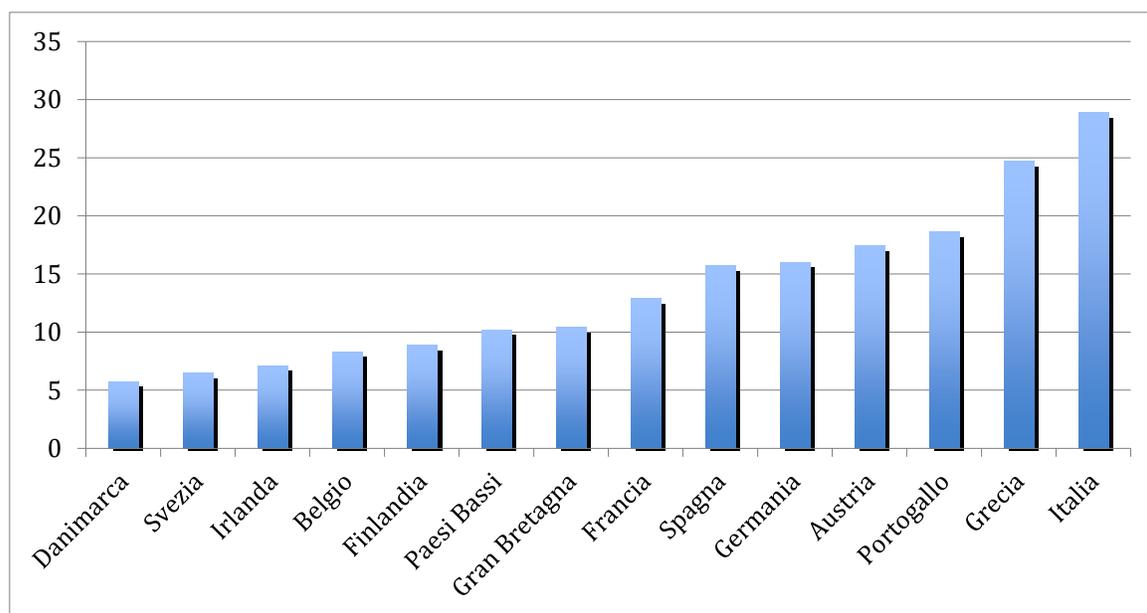
1971	1,6	5,4	4,1	0,4
1972	1,2	6,1	4,2	0,3
1973	1,0	5,9	4,0	0,4
1974	1,7	6,0	5,3	0,5
1980	1,0	8,9	5,5	-
1985	0,9	11,2	5,3	-
1990	0,8	10,2	6,2	0,6
1995	0,6	11,4	5,3	0,7

Fonte: Elaborazione degli autori da Flora (1983-1987), Ferrera (1984), Oecd Statistics.

Come noto, per effetto di tale processo, il welfare state italiano presenterà, dopo la fase espansiva, un'allocazione delle risorse fortemente sbilanciata a favore degli anziani, ben evidenziata nella figura 1 che cattura proprio l'*elderly bias* dei sistemi di protezione sociale.

Specie se osservato in prospettiva comparata, tale progressivo sbilanciamento generazionale del welfare state all'italiana è dunque riconducibile a due processi paralleli: la progressiva atrofia degli interventi a favore di bambini e famiglie – nonostante i passi compiuti nei primi anni settanta verso l'istituzione di un sistema di servizi per la prima infanzia – e un'espansione del settore pensionistico più robusta rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei. Tuttavia è bene puntualizzare che l'ipertrofia del sistema italiano di tutela della vecchiaia non deriva – come spesso sostenuto nel dibattito pubblico – da prestazioni incomparabilmente più elevate rispetto agli altri paesi europei, bensì dall'aver consentito per una lunga fase un accesso al pensionamento con requisiti modesti, che ha portato a un rigonfiamento sia nel numero che nella durata delle prestazioni.

Figura 1 - Elderly/Non-elderly spending ratio (Ensr), paesi selezionati, media 1985-2000.



Fonte: Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012, p. 13.

Ma quali fattori hanno inciso in maniera decisiva su questa dinamica di progressivo sbilanciamento della spesa sociale italiana? Le condizioni di contesto – crescita economica sostenuta, profilo demografico favorevole, quadro macro-economico di riferimento di matrice keynesiana – hanno giocato tutte a favore della robusta espansione del sistema previdenziale; tuttavia esse non consentono di cogliere la progressiva perdita di rilevanza del settore assistenziale e delle politiche familiari. E in effetti, come argomentato ampiamente altrove (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), i fattori decisivi nel determinare lo sbilanciamento funzionale e intergenerazionale sono stati di natura marcatamente politica. La peculiare meccanica di funzionamento istituzionale dell'Italia della Prima Repubblica – una democrazia «bloccata», con un sistema partitico di «pluralismo polarizzato» (Sartori, 1966), senza una effettiva possibilità di accedere al governo da parte del principale partito di opposizione, nonché le stesse caratteristiche di quest'ultimo, che rappresentava il più importante partito comunista dell'Europa occidentale – determinerà infatti una dinamica di competizione politica peculiare, la cui posta in gioco, nelle tornate elettorali tenutesi tra il 1948 e la metà degli anni settanta, è qualcosa di più della semplice formazione della maggioranza parlamentare e di governo. Per i comunisti l'imperativo è costruire una «via italiana al socialismo» (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), anche tramite importanti conquiste in campo sociale; per la Dc e per i suoi alleati la necessità primaria è la stabilizzazione del regime democratico, «ancorando» al sistema – per dirla con Morlino (2008) – importanti gruppi di interesse e cruciali porzioni di cittadini/elettori (i dipendenti pubblici, i lavoratori agricoli, gli artigiani) tramite la concessione di diritti-spettanze (Jessoula, 2009, 2011; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012). Data la posta in gioco, le riforme espansive del sistema pensionistico italiano si sono spinte, in diverse occasioni, oltre i limiti della sostenibilità economico-finanziaria. Al riguardo, tuttavia, non vanno dimenticati alcuni elementi importanti che contribuiscono ulteriormente alla comprensione di tale evoluzione: da un lato, in perfetta sintonia con una politica di tipo *distributivo*, ciascun intervento ha prodotto un limitato incremento di spesa – specie nel breve periodo e in un contesto caratterizzato da un'elevata crescita economica, da una popolazione giovane e dalla presenza di schemi pensionistici ancora in fase di «maturazione» –; dall'altro, una limitatezza degli strumenti previsionali della spesa nel lungo periodo nonché l'obiettivo impossibile di prevedere la portata e l'intensità delle trasformazioni strutturali – tecnologiche, economiche, demografiche, del mercato del lavoro, politiche – nei due, tre decenni successivi.

Perché la stessa dinamica non si è sviluppata anche rispetto agli assegni familiari e alle politiche per la famiglia? Obiettivamente tale forma di competizione politica avrebbe potuto facilmente fungere da propulsore anche in questi settori. Ed effettivamente, almeno per quanto concerne gli assegni familiari, ciò è quanto avviene fino a quando i sindacati non acquisiscono, nel corso degli anni sessanta, forza sufficiente per ottenere significativi aumenti salariali tramite la contrattazione collettiva: a quel punto l'interesse per gli assegni a integrazione della retribuzione diminuirà drasticamente per le rappresentanze dei lavoratori e, di conseguenza, nel dibattito politico (si veda Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012 per una ricostruzione dettagliata). Inoltre, e più in generale, consolidati quadri cognitivi e valoriali di stampo tradizionale e «conservatore» – nel campo dei rapporti tra i sessi – erano negli anni cinquanta e sessanta ampiamente condivisi non solo tra i partiti di governo, ma anche nell'opposizione, ponendo così robusti ostacoli all'espansione delle politiche familiari e dei servizi sociali in ottica di conciliazione famiglia-lavoro. Non è casuale che il numero di donne occupate cali significativamente tra il 1959 – quando erano 6,4 milioni – e il 1972 – con la cifra scesa a 4,8 milioni – rafforzando il modello *male breadwinner*, visto che nello stesso periodo l'occupazione maschile rimane sostanzialmente invariata (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012).

Da sottolineare come gli effetti delle dinamiche di competizione politica della Prima Repubblica contribuiscano anche a prevenire l'espansione in un altro settore che, come vedremo, assume nel

corso del tempo sempre maggior rilevanza in un'ottica intergenerazionale: le politiche di contrasto alla povertà. In effetti, oltre alla paura che prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi in un paese caratterizzato da scarse competenze amministrative e pervasività del settore illegale fossero eccessivamente vulnerabili e potenzialmente esposte a distorsioni anche di natura clientelare, in Italia l'introduzione di schemi di reddito minimo rimase per lungo tempo fuori dal dibattito politico anche per il limitato interesse e per l'ostilità da parte dei due partiti protagonisti della Prima Repubblica, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Madama e al., 2018). Il primo era un partito confessionale, che si poneva a difesa del modello familista tradizionale e dell'ampia rete di istituzioni caritatevoli attive in Italia nel settore del contrasto alla povertà (Madama, 2010). Anche il secondo aveva un limitato interesse a espandere schemi non contributivi di protezione del reddito, seppur per ragioni ideologiche e strategiche molto differenti. A un approccio «lavoristico» che privilegiava la creazione di lavoro rispetto all'introduzione di strumenti di sostegno al reddito per gli individui abili al lavoro, il Pci aggiungeva il timore che prestazioni residuali per i «poveri» costituissero, nel lungo periodo, una minaccia per il sistema degli ammortizzatori sociali – che per i sindacati costituivano strumenti cruciali di regolazione del mercato del lavoro.

3. Una strategia «difficile»: la politics della ricalibratura intergenerazionale

Su questo sfondo, nelle prossime sezioni valuteremo se e fino a che punto il welfare state italiano sia stato effettivamente «ricalibrato» tra le diverse generazioni negli ultimi vent'anni. A questo proposito un *caveat* è necessario: il nostro scopo non è di proporre né di giudicare la bontà o l'efficacia delle proposte che hanno sostenuto una sostanziale riallocazione intergenerazionale delle risorse. Riteniamo, tuttavia, che, anche al fine di indagare la *politics* di tale strategia, il concetto di ricalibratura intergenerazionale possa essere uno strumento analitico utile a identificare e successivamente a interpretare le riforme che hanno imposto perdite ai «genitori», oppure abbiano portato un beneficio ai figli, attraverso: i) il taglio e/o la riduzione del quoziente contributivo/fiscale nel settore pensionistico², ii) l'espansione dei trasferimenti socio-assistenziali – sia di contrasto alla povertà che a favore dei nuclei familiari – e dei servizi sociali.

Il settore pensionistico è, ovviamente, cruciale per verificare se, e fino a che punto, i «genitori» – lavoratori anziani e pensionati – siano stati colpiti – abbiamo «perso» in altre parole – per effetto delle numerose riforme adottate negli ultimi due decenni. Le politiche per la famiglia – sia sotto forma di trasferimenti monetari che di servizi – e gli schemi di reddito minimo costituiscono a nostro avviso misure potenzialmente a favore dei figli, intendendo per «figli» sia i minorenni sia le giovani coppie e i nuovi lavoratori. Se per quanto concerne le politiche per la famiglia ciò è auto-evidente, l'attenzione alle politiche di contrasto alla povertà merita una giustificazione. Dal nostro punto di vista due sono le ragioni principali per cui il rafforzamento della rete di sicurezza di ultima istanza avrebbe importanti conseguenze anche sotto il profilo generazionale. Da un lato perché le madri sole con figli e i lavoratori «giovani» – quelli più frequentemente impiegati con contratti di lavoro «atipici» e che per questo accedono con maggiori difficoltà agli schemi contributivi di

² Tuttavia, alla luce del tipico «ritardo temporale» della politica pensionistica e del relativo «carattere fluido» di contributori e beneficiari (Pierson, 2001), in questo campo, per essere pienamente «a favore» delle generazioni più giovani, la riduzione dei contributi non dovrebbe pregiudicare il livello delle pensioni future – questo può accadere in un sistema retributivo, diversamente dai sistemi contributivi in cui tassi di contribuzione più bassi implicano pensioni più basse in futuro.

protezione sociale – sono tra i principali beneficiari degli schemi di reddito minimo in Europa (Cantillon e Vandenbroucke, 2013; Clegg, 2013). D’altro, dato che nel Sud Europa la povertà per tradizione è particolarmente diffusa tra le famiglie numerose, l’adozione di uno strumento di contrasto alla povertà andrebbe a beneficiare soprattutto i nuclei familiari con figli (Saraceno, 2015). Delimitato il campo d’indagine, passiamo alla teoria. In ragione della peculiarità degli interventi di ricalibratura (intergenerazionale), che implicano riforme sottrattive nel settore pensionistico accompagnate da riforme espansive in quello socio-assistenziale e delle politiche per la famiglia, è necessario prendere in considerazione diversi filoni di letteratura sul cambiamento istituzionale nel settore delle politiche sociali. Le ben note metafore del *frozen landscape* (Esping-Andersen, 1996) e degli *immovable objects* (Pierson, 2001) stanno a evidenziare la difficoltà di introdurre cambiamenti – in particolare di natura «restrittiva» – specialmente nei sistemi pensionistici di origine bismarckiana che mostrano robuste dinamiche inerziali e di resistenza al cambiamento (Myles e Pierson, 2001). Questa letteratura di origine neo-istituzionalista ha sottolineato, infatti, come le riforme volte a ridurre diritti pensionistici percepiti come *acquisiti* a causa della loro natura contributiva siano operazioni decisamente rischiose per i partiti al governo. Ne consegue che gli interventi adottati sono per lo più gradualisti, incrementali, «al margine», accompagnati da strategie di *blame avoidance* volte a ridurre il rischio di opposizione e di punizione elettorale (Myles e Pierson, 2001).

Alcuni contributi successivi di natura teorica (Streeck e Thelen, 2005) ed empirica (Palier, 2010) hanno mostrato come riforme gradualisti e incrementali possano in realtà condurre a una trasformazione sostanziale dei sistemi di protezione sociale. A questo riguardo neppure i sistemi pensionistici di origine bismarckiana costituiscono un’eccezione, soprattutto in presenza di specifiche condizioni in grado di stimolare la creatività strategica dei governi (Bonoli e Palier, 2007; Jessoula, 2009). Pressioni esterne provenienti dai mercati finanziari e/o dall’Unione europea hanno giocato, ad esempio, un ruolo importante nello spingere attori politici nazionali riluttanti a introdurre riforme volte a ridurre la spesa pensionistica. Sebbene queste spinte di natura esogena abbiano spesso costituito condizioni necessarie per imporre «perdite» nel settore pensionistico, la letteratura comparata ha tuttavia sottolineato come la capacità di negoziazione degli attori politici domestici sia rimasta rilevante. In particolare i sindacati, che rappresentano i principali attori nell’arena politica pensionistica in Europa, non hanno perso né rilevanza né potere – che, in alcuni casi, è anche «di veto» – almeno fino alla crisi globale del 2008 (Jessoula, 2009).

Per quanto concerne la dimensione espansiva della strategia di ricalibratura intergenerazionale – quella «a favore dei figli», che qui comprende l’insieme dei servizi sociali, dei trasferimenti per i minori e di contrasto alla povertà – la letteratura ha sovente sottolineato l’esistenza di deboli incentivi politici a investire in tali settori (Bonoli, 2005), soprattutto nei paesi dell’Europa del Sud (Jessoula, 2010; Natili, 2018). Alcune caratteristiche socio-economiche dei paesi mediterranei – come tassi d’impiego femminile comparativamente bassi, rilevanza dell’economia sommersa e della solidarietà familiare «estesa» – hanno a lungo ritardato l’emersione di forti pressioni funzionali volte all’espansione del settore socio-assistenziale (Fargion, 2000; Flaquer, 2000), contribuendo al mancato sviluppo sia delle politiche familiari sia degli schemi di reddito minimo nella fase di consolidamento dei welfare state mediterranei (Ferrera, 2005). Ciò ha fatto sì che, nella successiva fase dell’«austerità permanente» (Pierson, 2001), burocrazia, interessi consolidati e dinamiche di «dipendenza dal sentiero» non andassero a rinforzare la domanda politica a favore di investimenti in questi settori. Questa non poteva neppure contare sulla presenza di beneficiari dotati di forti risorse politiche. Al contrario, è stato sottolineato come, in un’epoca di forte competizione politica a causa della diminuzione delle risorse sociali, i beneficiari delle politiche di contrasto alla povertà e delle politiche per la famiglia siano troppo deboli politicamente per superare l’inerzia istituzionale e promuovere il cambiamento, non ultimo per la loro eterogeneità sociale e per la scarsa capacità di

mobilitazione (Bonoli, 2005; Natili, 2018). Oltretutto, l'unico gruppo sociale che sicuramente beneficerebbe dell'introduzione di tali prestazioni – le donne, e soprattutto le giovani madri (Bonoli e Reber, 2010) – tradizionalmente è stato sottorappresentato nelle istituzioni politiche dell'Europa mediterranea, specialmente in Italia e in Grecia.

Le scarse risorse di potere a disposizione dei beneficiari delle politiche «a favore dei figli» non favoriscono neppure il sostegno da parte di gruppi d'interesse e di partiti politici. Al contrario, alcuni studiosi hanno sostenuto che i sindacati possano opporsi all'introduzione di misure sottoposte alla prova dei mezzi e che favoriscono l'impiego femminile – come i servizi sociali – perché non sono specificamente rivolte agli «insiders» (Rueda, 2007) e possono perciò indebolire la posizione sul mercato del lavoro della loro *constituency* tradizionale, cioè i lavoratori maschi e anziani (Hieda, 2013). Altri hanno sottolineato come anche la Chiesa cattolica abbia buone ragioni per opporsi all'espansione di politiche contro la povertà e allo sviluppo dei servizi sociali, che rischiano di mettere in discussione il primato delle associazioni caritatevoli in questi settori (Clegg, 2013; Natili, 2018). Per quanto riguarda i partiti politici sia i servizi sociali sia le prestazioni pubbliche a favore delle famiglie vulnerabili e dei minori possono sollevare la ferma opposizione degli schieramenti che rappresentano la destra cattolica (Flaquer, 2000; Jessoula e al., 2014; Madama, 2010) – tradizionalmente importanti nel Sud Europa – in quanto contribuiscono a superare il modello familistico tradizionale. Tuttavia tali prestazioni – soprattutto se nella forma di trasferimenti monetari – non possono neppure contare sul sostegno incondizionato dei partiti «progressisti», poiché spesso le politiche per la famiglia sono considerate «conservatrici» (Naldini e Saraceno, 2008); un lascito questo delle politiche a favore della natalità perseguite in passato anche come strumento propagandistico da regimi politici autoritari in tutti e quattro i paesi presi in considerazione.

Da questa breve ricognizione derivano due ipotesi fondamentali. La prima è che «in tempi normali» – ovvero quando le dinamiche di competizione politica domestica si svolgono «al riparo» da robuste interferenze esterne – forti ostacoli politici limitino la possibilità di realizzare un'agenda di policy volta alla ricalibratura intergenerazionale. Tuttavia, e questa è la nostra seconda ipotesi, uno shock esogeno potrebbe alterare la struttura di vincoli e opportunità per gli attori politici e aprire la strada alla messa in atto di tale strategia. In particolare è stato sostenuto che nel Sud Europa la crisi economica e la successiva crisi del debito sovrano abbiano condotto a una centralizzazione del processo di *policy making*, rendendo significativamente più importante il ruolo delle istituzioni europee a discapito di Parlamenti e di gruppi d'interesse – in particolare dei sindacati (Pavolini, León, Guillén e Ascoli, 2015). In linea teorica questo potrebbe aumentare le possibilità che siano introdotte misure a favore dei «figli» e contro i «genitori». In primo luogo perché l'Unione europea storicamente è stata considerata un attore importante (sebbene non decisivo) a sostegno di una simile agenda, anche al fine di un generale contenimento della spesa pubblica. Tramite meccanismi di *soft governance*, come le raccomandazioni e il Metodo di coordinamento aperto, l'Unione europea prima della Grande Recessione ha legittimato e fornito importanti risorse (soprattutto cognitive) agli attori domestici favorevoli a un maggior investimento a favore dei «figli» (Guillén e León, 2011; Jessoula e Alti, 2010). In secondo luogo perché, come affermano alcuni studiosi, una minore rilevanza delle associazioni sindacali potrebbe favorire l'introduzione di politiche sociali a favore dei cosiddetti «outsiders» (Rueda, 2007).

4. Prima della Grande Recessione: la traiettoria di riforma del sistema di protezione sociale in prospettiva intergenerazionale

Nei decenni che precedono lo scoppio della grande crisi l'Italia in realtà già introduce riforme incisive del sistema pensionistico pubblico, limitando significativamente l'aumento previsto della spesa per la vecchiaia nei decenni successivi. Una serie di misure adottate tra il 1992 e il 2007 mira a combinare il contenimento dei costi, l'armonizzazione normativa e la ristrutturazione del settore pensionistico. In particolare le aliquote contributive vengono notevolmente incrementate nel 1992 e nel 1995 e la transizione a un sistema pensionistico basato su più pilastri viene avviata nel 1993. Due anni più tardi, nel 1995, la cosiddetta riforma Dini opera una riconfigurazione sostanziale del sistema pensionistico italiano, modificando tra l'altro il metodo di calcolo delle prestazioni con il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo e così facendo rendendo il pilastro pubblico finanziariamente sostenibile. Questa riforma paradigmatica del sistema pensionistico italiano fu il risultato di una lunga concertazione tra un governo tecnocratico e le parti sociali, che sfociò in un accordo tra sindacati e governo che implicava tra l'altro una radicale armonizzazione regolativa tra le principali categorie occupazionali. Tuttavia, poiché la riforma veniva applicata interamente solo a coloro che entravano per la prima volta nel mercato del lavoro, mentre ne erano esentati i lavoratori con più di diciotto anni di contributi, la riduzione sostanziale dei trasferimenti pensionistici riguardava esclusivamente le generazioni più giovani.

Per quanto riguarda la componente «a favore dei figli» della strategia di ricalibratura intergenerazionale, nella fase precedente la Grande Recessione si osserva un investimento decisamente limitato, anche se comparato con quello di un altro paese mediterraneo come la Spagna (León e Pavolini, 2014; Naldini e Jurado, 2013; Natili, 2018). Più nel dettaglio, nella seconda metà degli anni novanta il primo governo di centro-sinistra della Seconda Repubblica introdusse alcune iniziative importanti, volte a migliorare sia i servizi sia i trasferimenti monetari a favore dei «figli». In particolare, nel 1998 il Governo Prodi lanciava in via sperimentale un «reddito minimo d'inserimento». Negli anni successivi la medesima maggioranza introduceva due misure sottoposte alla prova dei mezzi a favore delle madri povere: l'assegno per i nuclei familiari con tre figli minori e l'assegno di maternità per le madri a basso reddito non aventi diritto alle prestazioni di natura contributiva. Nonostante si trattasse nel complesso di un investimento piuttosto ridotto, queste misure rappresentavano un cambio di direzione rispetto al passato, realizzato sotto gli auspici delle istituzioni comunitarie (Jessoula e Alti, 2010). Tale cambiamento era reso evidente anche dall'introduzione della legge di ri-ordine dei servizi sociali (la 328/2000), attesa da oltre un secolo, che implicitamente prevedeva un maggiore investimento nel settore socio-assistenziale. L'elezione del successivo Governo Berlusconi portò tuttavia a una brusca interruzione di questi sviluppi (Madama, 2010). La sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, lungi dall'essere estesa all'intero territorio nazionale come originariamente previsto, venne di fatto abbandonata. Per quanto concerne i trasferimenti a favore delle famiglie ci si limitò a un bonus *tantum*, valido esclusivamente per gli anni 2002-2003. A fronte di un investimento carente del governo nazionale, la fornitura di servizi per l'infanzia poté contare esclusivamente sull'impegno delle Regioni, con il risultato che la disponibilità di posti rimase generalmente bassa e fortemente differenziata a livello territoriale. Occorre attendere il secondo Governo Prodi (2006-2008) e il lancio del cosiddetto «Piano nidi» per avere un maggiore investimento nel settore. Ciò nonostante, gli scarsi risultati in quest'ambito sono evidenti osservando alcuni dati in termini di copertura dei servizi 0-3 anni comparandoli con un caso simile, quanto meno in origine, come quello spagnolo: nel 2008 la disponibilità di posti per minori era pari al 26% in Spagna e solo al 15,9 in Italia (Naldini e Jurado, 2013).

Ancora maggiore, in questa fase, l'inerzia a livello nazionale nel settore del contrasto alla povertà. Questa favorì, tuttavia, l'introduzione di alcune importanti innovazioni regionali, in particolare in

Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Sardegna. Se in altri paesi europei, come l'Austria e la Spagna, queste sperimentazioni regionali si diffusero rapidamente sull'intero territorio nazionale, la diffusione di tali prestazioni in Italia fu limitata e fortemente condizionata da dinamiche di *partisan politics* (Natili, 2018): solo sei Regioni, tutte governate da coalizioni di centro-sinistra, introdussero schemi di reddito minimo. Di conseguenza, prima della crisi, l'Italia rimaneva, assieme alla Grecia, l'unico paese europeo privo di uno schema di protezione dal rischio di povertà e di esclusione sociale che coprisse l'intero territorio nazionale.

Nella fase precedente la Grande Recessione i governi italiani non perseguirono una strategia volta alla ricalibratura intergenerazionale. Dalla ricostruzione effettuata emerge come, specialmente negli anni novanta, il «vincolo esterno» (Ferrera e Gualmini, 1999) posto dall'Unione monetaria europea e dai mercati finanziari abbia costituito una forza *irresistibile* – meglio, una condizione necessaria – per imporre riforme sottrattive nel settore pensionistico (Jessoula, 2009, 2013). Tuttavia queste pressioni furono fortemente filtrate da dinamiche di natura politica e la tutela pensionistica venne riformata ricercando un ampio consenso con gli attori politici nazionali. In alcuni casi fu raggiunto un accordo che superava i confini degli schieramenti e nonostante il fatto che a partire dai primi anni duemila la politica pensionistica divenne oggetto di maggiori scontri politici, il fattore cruciale per l'adozione di riforme nel settore rimase il sostegno (o quanto meno l'acquiescenza) dei sindacati. La negoziazione, e talvolta delle vere e proprie dinamiche concertative con le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, ebbe effetti evidenti sul contenuto delle riforme, che rispecchiavano (anche) interessi e preferenze dei sindacati (Jessoula, 2009; Natali, 2007). Di conseguenza le riforme non solo spesso implicarono una combinazione di misure espansive e altre volte al contenimento della spesa, ma queste ultime prevedero lunghi periodi di transizione, mentre un trattamento differenziato e più favorevole si applicava alle coorti di lavoratori più anziane. Poiché queste misure furono accompagnate anche da incrementi delle aliquote contributive, possiamo dire che da un punto di vista intergenerazionale prima della crisi le riforme pensionistiche furono «contro i genitori» solo in misura molto limitata. A dire il vero furono spesso i «figli» a essere i più colpiti dai lunghi periodi di transizione e gravati da aliquote contributive più elevate per sostenere i «genitori» in un sistema *pay-as-you-go*.

Per quanto concerne la componente espansiva del paradigma della ricalibratura intergenerazionale è evidente come gli input provenienti dalle istituzioni comunitarie siano stati poco efficaci in Italia, anche rispetto a casi per certi versi simili come quelli della Spagna e del Portogallo (Guillén, Álvarez e Adão, 2003; Guillén e León, 2011), poiché le dinamiche politiche interne erano meno favorevoli. Ai timidi tentativi di introdurre novità, perseguiti dai governi di centro-sinistra – non sempre sostenuti dall'agenda, spesso fortemente *proinsiders*, delle organizzazioni sindacali –, fecero seguito dinamiche di *policy reversal* e di restaurazione del tradizionale modello di protezione sociale da parte dei governi di centro-destra (Jessoula e al., 2014; Madama, 2010; Natili, 2018). Un maggiore investimento in questi settori di policy viene così ostacolato da un limitato interesse da parte degli attori sociali e dalla presenza di una coalizione di centro-destra che si mobilita per supportare la tradizionale configurazione «familista» del sistema di protezione sociale italiano.

5. Il welfare state italiano nella Grande Crisi: verso la ricalibratura intergenerazionale?

L'analisi del profilo generazionale delle riforme di welfare in Italia successive al 2008, e delle dinamiche di *politics* a esse soggiacenti, non può che partire dal riconoscimento che «la crisi» ha assunto forme diverse nel periodo tra il 2008 e il 2016. La prima fase, tra il 2008 e il 2010, è

caratterizzata dall'emergere della crisi finanziaria e dalla successiva crisi economica; la seconda, tra la primavera del 2010 e la metà del 2012, è la cosiddetta crisi del debito sovrano; infine vi è la successiva fase di lenta ripresa economica (2013-2016). Ognuna di queste fasi è contraddistinta dalla presenza di pressioni esterne di diversa natura. Da un lato l'Unione europea ha operato tramite procedure istituzionalizzate, come quelle previste dal Patto di stabilità e crescita (Psc), dal Fiscal compact e dal processo di coordinamento e di sorveglianza macro-economica generalmente noto come «semestre europeo». Le pressioni sovranazionali a favore del consolidamento fiscale sono state in questo caso per lo più indirette e hanno lasciato agli attori politici nazionali qualche libertà di manovra nella scelta dei settori di policy e nel tipo di misure da adottare. Dall'altro lato la gestione della crisi dell'euro ha portato all'imposizione di procedure dette di *condizionalità formale*, come quelle attivate nei casi dei paesi a rischio di *bail out* (Grecia, Irlanda, Portogallo ecc.). In questi casi l'assistenza finanziaria da parte della cosiddetta troika – Fondo monetario internazionale, Banca centrale europea (Bce) e Commissione europea – è stata garantita in cambio dell'adozione di riforme strutturali e di misure di aggiustamento fiscale. Il contenuto *specifico* di queste riforme era incluso nel cosiddetto «Memorandum di intesa». Infine, in alcuni casi, le procedure erano meno formalizzate, ma per certi versi molto simili, poiché operavano meccanismi chiamati di *condizionalità informale* (Jessoula, 2013). Nell'agosto 2011 due lettere furono spedite al governo italiano e a quello spagnolo, attraverso le quali la Bce indicava nel dettaglio alcune riforme che andavano approvate rapidamente. Queste richieste erano sostenute dalla promessa implicita della Bce di acquistare una considerevole quantità di obbligazioni italiane e spagnole nell'ambito del Securities Market Program, al fine di affrontare la speculazione sui mercati finanziari. Come vedremo nei paragrafi successivi, questi meccanismi hanno avuto uno specifico impatto sull'elaborazione delle politiche in materia di pensioni e di assistenza sociale nelle varie fasi della Grande Recessione.

A. Le riforme pensionistiche: cambiamenti drastici e rapidi «contro i genitori»

Dal 2008 in poi l'Italia è stata fortemente colpita prima dalla crisi economico-finanziaria mondiale e poi dalla crisi del debito sovrano e dalla successiva fase orientata dal cosiddetto paradigma dell'austerità, che hanno condotto il paese a una prolungata fase di recessione. Questi eventi hanno fortemente condizionato la politica pensionistica, che ha vissuto tre episodi particolarmente rilevanti: le due diverse riforme Sacconi (d.l. 102/2009 e d.l. 122/2010) introdotte dal Governo Berlusconi e la riforma Monti-Fornero (d.l. 214/2011) introdotta dal governo tecnocratico presieduto da Mario Monti.

La prima riforma Sacconi (2009) è innanzitutto una risposta a una sentenza della Corte di Giustizia europea (C-47/07 del 13 novembre 2008) che aveva sanzionato l'Italia per l'età di pensionamento differente tra uomini e donne nel settore pubblico (sessantacinque anni per gli uomini contro i sessanta per le donne). Il governo agì per parificare l'età pensionabile tra i generi nel settore pubblico in maniera graduale tra il 2010 e il 2018, mentre restarono le differenze in quello privato. La riforma introdusse, inoltre, un meccanismo che prevedeva il collegamento tra età di pensionamento e trend demografici, in modo da neutralizzare i cambiamenti nell'aspettativa di vita: da questi cambiamenti il governo si aspettava un aumento cumulato complessivo dell'età pensionabile di 3,5 anni prima del 2050.

La traiettoria di riforma accelerò drammaticamente dopo la primavera del 2010, quando la Commissione europea sollecitò il governo italiano ad abbreviare significativamente il periodo di transizione delle nuove condizioni di eleggibilità per le lavoratrici del settore pubblico, aumentando l'età pensionabile da sessantuno anni nel 2011 a sessantacinque nel 2012. Si trattava di un aumento senza precedenti di quattro anni dell'età pensionabile, nell'arco di un solo anno, che venne introdotto dalla cosiddetta seconda riforma Sacconi (2010). Un anno più tardi fu il turno della nota

riforma Monti-Fornero (dicembre 2011), che introdusse cambiamenti sostanziali al sistema pensionistico volti a: i) aumentare l'età di pensionamento nel brevissimo termine attraverso un *drastico irrigidimento delle condizioni di eleggibilità*, ii) promuovere l'*armonizzazione regolativa* tra generi e categorie occupazionali e, infine, iii) anche se limitatamente, tra diverse generazioni. Su quest'ultimo fronte la riforma ridusse il periodo di transizione verso il nuovo sistema contributivo introducendo, per quanto riguarda le condizioni d'accesso, un'equalizzazione estremamente rapida dell'età di pensionamento per le donne del settore privato rispetto alle altre categorie e aumentando l'età pensionabile di oltre sei anni in un lasso di tempo complessivo pari a soli sei anni. A partire dal 2018 l'età legale di pensionamento è così completamente armonizzata – tra uomini e donne e tra le diverse categorie occupazionali – a sessantasei anni e sette mesi. Un incremento, questo, che per rapidità non ha sostanzialmente pari nell'Ue-28. Inoltre, il periodo minimo di contribuzione per accedere alle pensioni di vecchiaia fu esteso significativamente da cinque a venti anni. Non fosse sufficiente, fu previsto che i lavoratori soggetti al sistema di contribuzione definita potessero andare in pensione al raggiungimento dell'età pensionabile solo nel caso in cui l'ammontare della pensione fosse almeno 1,5 volte più alto della pensione sociale (pari a circa 635 euro al mese nel 2012). Nel caso il valore della pensione fosse inferiore, il pensionamento non sarebbe stato permesso prima dei settanta anni di età. Questa clausola, estremamente regressiva, contribuì a far ulteriormente ricadere sull'individuo il rischio del sistema pensionistico italiano. Infine le *pensioni di anzianità* vennero abolite e fu introdotta una nuova opzione «di pensionamento anticipato», con condizioni molto più rigide di quelle precedenti. Questo cambiamento fu accompagnato dall'introduzione di una ulteriore clausola regressiva, secondo la quale i lavoratori soggetti al sistema a contribuzione definita potevano andare in pensione anticipatamente – ovvero tre anni prima di raggiungere l'età pensionabile – solo nel caso in cui l'ammontare della pensione fosse almeno 2,8 volte superiore all'importo dell'assegno sociale. Va sottolineato, infine, che la riforma prevede anche l'adeguamento automatico di tutti i requisiti di età e di contribuzione sopra menzionati all'aspettativa di vita.

B. Misure a favore dei figli: dai tagli iniziali al recupero

Nel frattempo, per quanto concerne la dimensione a «favore dei figli», nonostante una crescita significativa dei tassi di povertà – particolarmente accentuata tra i minori – nel periodo immediatamente successivo all'emergere della crisi finanziaria gli strumenti di contrasto alla povertà non vennero rafforzati. Al contrario l'assistenza sociale fu uno dei pochi settori di politica sociale in cui il governo di centro-destra guidato da Berlusconi introdusse tagli drastici e misure dettate dall'austerità già nel biennio 2008-2010. Questi interventi ben si combinavano con la visione dell'allora ministro del Lavoro e delle Politiche sociali Maurizio Sacconi, propenso a considerare la realizzazione di un sistema pubblico di servizi sociali più come un costo piuttosto che come un investimento, e di conseguenza favorevole all'adozione di soluzioni di mercato per far fronte a vecchi e nuovi bisogni sociali, supportate, dove necessario, dall'intervento sussidiario delle famiglie e dell'associazionismo.

Tra il 2008 e il 2012 le risorse dedicate ai vari fondi per le politiche sociali, tramite i quali il governo centrale finanzia le Regioni – il livello di governo che, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, ha competenza in Italia per l'organizzazione dei servizi sociali –, furono ripetutamente e drasticamente ridotte. Il risultato fu una diminuzione dei fondi complessivi di circa il 90%, da quasi 1,6 miliardi di euro a meno di 200 milioni. Il fondo per le politiche sociali, ad esempio, calò da 330 a 53 milioni di euro e lo stesso destino investì il fondo per le pari opportunità (da circa 50 a 17 milioni di euro). Inoltre, il «Piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi per i minori di tre anni» – uno dei pochi piani d'investimento a favore dei minori approvato nel decennio precedente – non fu rifinanziato nel 2011.

Una simile traiettoria coinvolse anche gli schemi regionali di reddito minimo. Nessuna nuova iniziativa fu promulgata, e nelle regioni dove vinse il centro-destra anche gli schemi di reddito minimo precedentemente introdotti furono rapidamente abbandonati (Natili, 2018). Di conseguenza solo in Basilicata, Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano rimasero attive durante la crisi le prestazioni di contrasto alla povertà. Per quanto concerne il governo nazionale, l'unica misura introdotta dal Governo Berlusconi per far fronte alla crescita della povertà fu la cosiddetta social card, una carta di acquisto elettronica utilizzabile per il pagamento dei beni primari, come cibo, spese sanitarie, utenze. Questa è caratterizzata da stringenti requisiti d'accesso – vi possono accedere solo i pensionati sopra i sessantacinque anni di età o i genitori di bambini sotto i tre anni con basso reddito – e da un importo decisamente basso, pari a 80 euro a bimestre, del tutto insufficiente a fornire una rete di sicurezza in caso di bisogno, soprattutto per quanto riguarda le famiglie con minori.

La prima fase della crisi in Italia fu perciò decisamente poco favorevole ai «figli». Il lancio della social card, tuttavia, coniugato alla drammatica e costante crescita della povertà, favorì la ripresa di un dibattito riguardo all'assenza di una rete di protezione pubblica contro la povertà in Italia. Questo portò in pochi anni alla formazione di una coalizione a supporto dell'introduzione di un reddito minimo nel nostro paese, l'«Alleanza contro la povertà», formata da rilevanti gruppi sociali, tra cui i sindacati e le più importanti associazioni di volontariato cattoliche (e no). Inoltre il Governo Monti, grazie anche all'operato del nuovo sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Maria Cecilia Guerra, introdusse una nuova social card, più generosa e rivolta esclusivamente alle famiglie povere con figli. Si trattava, tuttavia, di un programma scarsamente finanziato (circa 50 milioni) che poteva essere realizzato solo in via sperimentale nelle dodici città italiane più popolate. Una nuova fase si aprì con le elezioni del 2013 e con la fine della fase di emergenza associata alla crisi del debito sovrano. Con i governi successivi – prevalentemente di «centro-sinistra», sebbene sostenuti da coalizioni di partiti piuttosto ampie – la spesa del governo per famiglie e minori recuperò gradualmente e nel 2015 era lievemente superiore al livello pre-crisi (Jessoula, Pavolini e Strati, 2015). La legge di stabilità per il 2014 introdusse, inoltre, un nuovo bonus di 80 euro mensili per tutti i bambini (compresi quelli adottivi) fino al raggiungimento dei tre anni di età. Si tratta di un sostegno soggetto alla prova dei mezzi, ma la soglia di accesso è piuttosto ampia, così da includere la maggior parte delle famiglie appartenenti alla classe media. Infine la nuova social card – rimodulata e rinominata Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) – nel settembre 2016 venne finalmente estesa a tutto il territorio nazionale, con un budget complessivo pari a 800 milioni per il 2016 e a 1,4 miliardi di euro per il 2017. Di conseguenza le risorse totali destinate ai fondi di contrasto alla povertà aumentarono di circa l'82% rispetto al 2010 (69% rispetto al 2008). In questa fase la misura rimase esplicitamente destinata alle famiglie in cui vi fossero bambini. La legge di bilancio per l'anno 2016 introdusse anche un nuovo fondo sociale, con risorse fino a 100 milioni, destinato a contrastare la povertà educativa dei minori; una questione su cui alcune importanti ong internazionali – ad esempio, Save the Children – avevano lanciato significative campagne di sensibilizzazione (Save the Children, 2016). Considerando questi sviluppi, sebbene sia eccessivo parlare di un ri-orientamento del sistema di protezione sociale italiano, alcuni segnali di maggiore attenzione nei confronti dei minori e delle loro famiglie sono visibili (Natali e Saraceno, 2017).

6. Tra pressioni esterne e politica interna: una ricalibratura intergenerazionale incompleta

Se guardiamo al profilo generazionale delle riforme di politica sociale adottate in Italia tra il 2008 e il 2016, emerge in maniera piuttosto evidente come le perdite imposte ai genitori – per la prima volta significative – non siano state compensate da un eguale investimento nelle misure per i «figli». La traiettoria di policy nel settore pensionistico, caratterizzato nei decenni precedenti da riforme graduali e incrementalmente frutto di accordi concertati o comunque approvati con largo consenso tra le forze sociali e politiche, durante la crisi ha visto l'approvazione di modifiche radicali, da implementare molto rapidamente. Queste riforme, in Italia come nel resto dell'Europa mediterranea, sono state perlopiù il risultato di azioni unilaterali dei vari governi, a fronte di pressioni «irresistibili» da parte delle istituzioni europee e dei mercati finanziari. A differenza di quanto accaduto tra la metà degli anni novanta e il 2007, quando l'introduzione graduale delle misure più severe ha garantito la protezione dei «genitori» – pensionati e lavoratori più anziani – imponendo gravi perdite ai «figli» (e ai nipoti), durante la Grande Recessione un cambiamento rapido e radicale delle regole pensionistiche ha reso, per la prima volta, il profilo delle riforme (anche) *contro i genitori*, contribuendo così, almeno in parte, alla ricalibratura intergenerazionale.

Le diverse riforme introdotte non sono tuttavia tutte da ricondurre esclusivamente a risposte a pressioni esterne dovute alla crisi economico-finanziaria, sebbene sia innegabile che in alcune fasi le possibilità di manovra dei governi siano state decisamente ridotte. Una lettura più attenta permette di cogliere processi e meccanismi differenti: si nota così il passaggio, tra il 2009 e il 2011, da un processo decisionale che concedeva ancora libertà d'azione ai governi e prevedeva l'inclusione (almeno parziale) dei sindacati nel processo decisionale all'azione unilaterale del governo (2010) a fronte della *pressione istituzionalizzata* della Commissione europea – la cosiddetta procedura di deficit eccessivo – fino all'imposizione di una *condizionalità informale* con la riforma dettata dalla Banca centrale europea nel 2011. Di conseguenza i cambiamenti legislativi furono significativi ma graduali nel 2009, per poi divenire radicali e di rapida implementazione con le riforme del 2010 e del 2011 che, per la prima volta, colpirono *constituencies* cruciali per le organizzazioni sindacali estromesse dalla negoziazione.

La ricalibratura intergenerazionale non è, tuttavia, soltanto una questione di riduzione della spesa pensionistica: le misure a favore dei figli dovrebbero essere rinforzate per rafforzare la protezione sociale tra le diverse generazioni. Tuttavia tali riforme espansive non sono state perseguite con eguale decisione durante la crisi. A differenza degli interventi di riduzione della spesa, la pressione esterna è stata decisamente *debole* in questa dimensione e «investire nei figli» non ha costituito una preoccupazione centrale per gli attori sovranazionali. Nonostante il lancio del «Social Investment Package» nel 2013, la Ue non ha esercitato pressioni significative, né formalmente né informalmente, volte a favorire l'espansione delle aree meno sviluppate della politica sociale, concentrando la sua azione sulla richiesta di adottare robuste misure volte al consolidamento finanziario.

Allo stesso tempo la nostra ricostruzione empirica suggerisce di superare l'idea che la Grande Recessione sia stata una fase caratterizzata solo da tagli imposti dall'esterno. La reazione immediata alle prime turbolenze economico-finanziarie appare già di per sé significativa, con il governo di centro-destra che resiste su alcuni fronti, mentre introduce tagli sostanziali nel settore dell'assistenza sociale. Soprattutto dopo il 2012 si osserva qualche timido segnale d'investimento in queste aree di policy a lungo dimenticate. Ciò non è dovuto esclusivamente a un cambio di colore del governo, ma all'adozione di nuove strategie di mobilitazione e di coalizione da parte di importanti gruppi sociali e dall'emergere di nuove dinamiche competitive dovute all'entrata in scena del Movimento 5 Stelle. La crisi e l'imponente crescita della povertà in Italia hanno infatti favorito l'emergere di una domanda assai più forte di politiche a favore dei «figli»: gruppi di pressione come le Acli e la Caritas, ma anche importanti ong internazionali come Save the Children e Action Aid, hanno cominciato a

sottolineare le carenze del sistema di protezione sociale italiano, orientando la loro azione affinché la povertà, specie quella minorile, figurasse fra le priorità del governo. Inoltre i sindacati – il cui «potere di veto» nei settori tradizionali come le politiche pensionistiche e quelle del lavoro è stato fortemente ridimensionato in alcune fasi della crisi – hanno ampliato le loro tradizionali domande nel campo della protezione sociale (Durazzi, Fleckenstein e Lee, 2018), partecipando attivamente alla creazione dell'«Alleanza contro la povertà» e sostenendo le campagne per il rafforzamento della rete di protezione di ultima istanza del sistema di protezione sociale. Allo stesso tempo l'emergere del Movimento 5 Stelle, da sempre favorevole all'introduzione di un reddito di cittadinanza, ha contribuito ulteriormente a porre l'attenzione sulle carenze del sistema di protezione del reddito in Italia. In questo contesto i governi di coalizione che si sono succeduti – sotto l'attacco delle opposizioni e dell'ala «sinistra» della coalizione a causa del Jobs Act (Sacchi e Roh, 2016) – hanno introdotto alcune misure, per quanto deboli, a favore dei «figli», nel tentativo di caratterizzare la propria azione di policy come progressista e volta a modernizzare il sistema di protezione sociale.

7. Conclusioni

Due decenni di riforme hanno modificato significativamente il profilo generazionale del sistema di protezione sociale italiano. La nostra analisi porta a sottolineare come la spesa a favore dei «genitori» sia stata fortemente ridotta, mentre pochi sono stati i segnali visibili di investimento a favore dei «figli» e di politiche che favoriscano la riconciliazione di doveri di cura e lavoro. In altri termini il contenimento dei costi ha preso il sopravvento e le riforme sottrattive nel settore pensionistico sono state perseguite in maniera più incisiva e radicale rispetto alle poche misure espansive a favore dei «figli»

In questo articolo ci siamo proposti di interpretare la direzione e lo scopo di queste riforme andando ad analizzare in un'ottica multilivello la dimensione politica di una strategia di ricalibratura intergenerazionale nel Sud Europa. Le nostre ipotesi di lavoro iniziali consideravano le dinamiche domestiche di competizione politica un impedimento alla realizzazione di tale strategia, a causa delle dinamiche inerziali e delle maggiori risorse politiche dei «genitori» rispetto ai «figli». Al contrario ritenevamo che tale strategia potesse essere favorita da una maggiore rilevanza nel processo di *policy making* nazionale di attori sovranazionali, e in particolare della Commissione europea.

La nostra ricostruzione empirica evidenzia piuttosto l'esistenza di dinamiche politiche più sottili e complesse. Le poche riforme espansive lungo la dimensione «pro figli» sono state causate da cambiamenti nelle preferenze e nelle strategie degli attori politici e sociali, in grado di modificare percorsi fortemente irrigiditi e istituzionalizzati di produzione politica nel settore delle politiche sociali, in assenza di forti pressioni esterne. I gruppi sociali, e in particolare modo i sindacati, possono decidere di elaborare una agenda di policy favorevole ai «figli»; questo consente di superare l'ineluttabilità di uno scarso interesse dei governi a espandere questi settori di policy.

Inoltre la nostra analisi supporta solo parzialmente l'argomento che le pressioni esterne, come quelle emerse con la crisi e il maggior coinvolgimento dell'Unione europea nel processo decisionale nei paesi del Sud Europa, favoriscano il perseguimento della ricalibratura intergenerazionale. La crisi dell'euro e i meccanismi di condizionalità formale e informale che ne sono conseguiti hanno certo costituito uno spartiacque, e i sindacati hanno perso il loro potere di veto in alcuni settori cruciali, come le pensioni e il lavoro. Questo ha portato a una riduzione quasi immediata della spesa pensionistica a detrimento, per la prima volta, dei «genitori» e di gruppi largamente non coinvolti dalle precedenti riforme sottrattive. Tuttavia la condizionalità è stata uni-direzionale, orientata

esclusivamente al contenimento dei costi, laddove nessuna pressione rilevante per espandere misure a favore dei figli si è materializzata.

In conclusione, questo articolo contribuisce in tre modi alla letteratura sulla ricalibratura e sul cambiamento nei sistemi di protezione sociale nell'Europa del Sud, con particolare riferimento al caso italiano. In primo luogo evidenzia il rischio che la ricalibratura intergenerazionale rimanga incompleta, perché i severi tagli nel settore pensionistico – anche contro i «padri» – possono non essere adeguatamente compensati da una robusta espansione delle politiche a favore dei figli. In secondo luogo sottolinea il ruolo svolto durante la crisi dalle pressioni «asimmetriche» rispetto alle due dimensioni di analisi, portate avanti da attori esterni – in primo luogo la Commissione europea. Infine, enfatizza l'importanza delle dinamiche di politica interna, decisive per comprendere le direzioni di sviluppo nella dimensione espansiva di una strategia di ricalibratura intergenerazionale.

Riferimenti bibliografici

- Boeri T. e Galasso V., 2007, *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare State*, «Policy & Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.
- Bonoli, G., e Palier, B., 2007, When past reforms open new opportunities: comparing old-age insurance reforms in bismarckian welfare systems. *Social Policy and Administration*, vol. 41, n. 6, 555–573.
- Bonoli G. e Reber F., 2010, *The Political Economy of Childcare in Oecd Countries: Explaining Cross-National Variation in Spending and Coverage Rates*, «European Journal of Political Research», vol. 49, n. 1, pp. 97-118.
- Cantillon, B. and Vandenbroucke, F. (a cura di), 2013, *Reconciling Work and Poverty Reduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Clegg, D. (2013), 'Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five Country Comparison' Deliverable D5.6, Project Combating Poverty in Europe: Reorganising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance.
- Durazzi N., Fleckenstein T. e Lee S.C., 2018, *Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea*, «Politics & Society», vol. 46, n. 2, pp. 205-233.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 1996, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londra.
- Esping-Andersen G. e Sarasa S., 2001, *The Generational Conflict Reconsidered*, «Journal of European Social Policy», vol. 12, n. 1, pp. 5-21.
- Fargion, V., 2000, 'Timing and the Development of Social Care Services in Europe', *West European Politics*, vol. 23, n. 2, pp. 59–88.
- Ferrera M., 1984, *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera, M. (a cura di), 2005, *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London: Routledge.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, Venezia.

- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras, Portogallo.
- Flaquer L., 2000, *Family Policy and Welfare State in Southern Europe*, Working paper n. 185, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcellona.
- Flora P., 1983-1987, *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975: a Data Handbook in Two Volumes*, Campus-Mcmillan Press-St. James Press, Francoforte sul Meno, New York, Londra, Chicago.
- Giorgi C., 2004, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino, Bologna.
- Guillén A. e León M. (a cura di), 2011, *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Aldershot, Regno Unito.
- Hieda T., 2013, *Politics of Childcare Policy Beyond the Left-Right Scale: Post-Industrialisation, Transformation of Party Systems and Welfare State Restructuring*, «European Journal of Political Research», vol. 52, n. 4, pp. 483-511.
- Inps, 1993, *Le pensioni domani*, Istituto nazionale di previdenza sociale, Roma.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula, M. 2010, 'Recalibrating the Italian Welfare State: A Politics Too Weak for a "Necessary" Policy?' *Italian Politics*, vol. 25, pp. 204-222.
- Jessoula M., 2013, *The «vincolo esterno» Thesis Revisited: Irresistible Forces, Movable «Objects» in Italian Pension Reforms*, paper presentato alla 20th International Conference of Europeanists, 25-27 giugno, Amsterdam.
- Jessoula M. e Alti T., 2010, *Italy: an Uncompleted Departure from Bismarck*, in Palier B. (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I., & Zielenska, M., 2014, Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland. *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 30, n. 2, pp. 128–146.
- Jessoula M., Pavolini E. e Strati F., 2015, *Espn Thematic Report on Social Investment: Italy*, European Social Policy Network, Lussemburgo.
- León M. e Pavolini E., 2014, «*Social Investment*» or Back to «*Familism*»: *The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 353-369.
- Lynch J., 2001, *The Age-Orientation of Social Policy Regimes in Oecd Countries*, «Journal of Social Policy», vol. 30, n. 3, pp. 411-436.
- Madama, I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna: il Mulino.
- Madama, I., Natili, M. e Agostini, C. (2018) Lucky timing and propitious conditions: Italy's anti-poverty policy under Europe 2020, in Jessoula, M. and I. Madama (a cura di) *Fighting poverty and social exclusion in the EU : a chance in Europe 2020*, Routledge.
- Ministero del Tesoro, 1981, *La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Myles J. e Pierson P., 2001, *The Comparative Political Economy of Pension Reform.*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Naldini M. e Jurado T., 2013, *Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective*, «Population Review», vol. 52, n. 1, pp. 343-353.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733- 748.
- Natali D., 2007, *Vincitori e perdenti*, il Mulino, Bologna.

- Natali L. e Saraceno C., 2017, *The Impact of the Great Recession on Child Poverty: The Case of Italy* in Cantillon B., Chzhen Y., Handa S. e Nolan B. (a cura di) *Children of Austerity. Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*, Oxford University Press, Oxford, pp. 170-190.
- Natili M., 2018, *Explaining Different Trajectories of Minimum Income Schemes. Groups, Parties and Political Exchange in Italy and Spain*, «Journal of European Social Policy», vol. 28, n. 2, pp. 116-129.
- Palier B. (a cura di), 2010, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Pavolini E., León M., Guillén A. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Rossi N., 1997, *Meno ai padri più ai figli. Stato sociale e modernizzazione dell'Italia*, il Mulino, Bologna.
- Rueda D., 2007, *Social Democracy Inside Out*, Oxford University Press, Oxford.
- Sacchi S. e Roh J., 2016, *Conditionality, Austerity and Welfare: Financial Crisis and its Impact on Welfare in Italy and Korea*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 358-373.
- Streeck W. e Thelen K. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Tepe M. e Vanhuysse P., 2010, *Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programmes Across four Worlds of Welfare, 1980-2003*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 3, pp. 217-234.