

Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*

Stefano Giubboni

1. Premessa.	296
2. Un abbozzo impressionistico di cinquant'anni di evoluzione del sistema previdenziale italiano (pensioni e ammortizzatori sociali).	297
3. Alle origini della doppia distorsione del sistema previdenziale italiano: gli anni sessanta.	299
4. Il consolidamento della doppia distorsione: dagli anni settanta agli anni ottanta.	300
5. L'avvio della lunga stagione delle riforme: gli anni novanta.	302
6. L'ultimo quindicennio e l'onda lunga della «grande recessione».	303
7. Annotazioni conclusive.	305
Riferimenti bibliografici	307

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 329/2017

1. Premessa.

La vicenda dello Stato sociale in Italia – un caso di per sé emblematico di morfologia ibrida, irriducibile a qualunque modello idealtipico – è significativa della complessità dei processi di crisi e trasformazione che hanno investito tutti i sistemi di *welfare state* dei paesi avanzati a partire dalla seconda metà degli anni settanta del Novecento. Largamente modellato, sino alla fine degli anni cinquanta, sull'impianto definito durante il fascismo, il sistema previdenziale italiano avvia una fase di rapida quanto convulsa espansione nel decennio successivo, sotto la spinta delle grandi trasformazioni economiche, sociali, culturali e politiche che rimodellano il volto del paese nel corso degli anni sessanta. Quello che Amato e Graziosi (2013, 106) hanno definito «il lunghissimo 1968 italiano» segna senza alcun dubbio un punto di svolta anche nella evoluzione del *welfare state* «all'italiana» (Ascoli, 1984; Id., 2011; Ferrera, 1984).

Le riforme pensionistiche votate dal Parlamento nel biennio 1968-1969⁹⁰¹, unitamente alla istituzione della Cassa integrazione guadagni straordinaria e della tutela speciale per la disoccupazione nell'industria⁹⁰², segnano in effetti – nella prospettiva di analisi che cercherò di illustrare in questa relazione – un punto di svolta nella traiettoria del sistema previdenziale del paese. È da quella scelta che prende avvio il progressivo consolidamento dei connotati che potremmo definire identitari del peculiare modello italiano di «democrazia distributiva» (Di Nucci, 2016), con un sistema previdenziale costruito sulla centralità assoluta delle tutele pensionistiche e una vasta – ma frammentata e assai diseguale – periferia di prestazioni articolate su base categoriale e corporativa, volta ad assicurare una qualche copertura ai rischi «minori», dalla disoccupazione al carico di famiglia.

Neppure nella fase espansiva della solidarietà distributiva e della crescita delle assicurazioni sociali – «la forma fondamentale della politica sociale nell'epoca postbellica», anche in Italia (Hemerijck, 2012, 37) – riesce dunque ad attecchire nel nostro paese quella prospettiva di universalizzazione dei diritti sociali di prestazione, che pure era stata prefigurata da taluni progetti di riforma elaborati negli anni del primo centrosinistra ed era stata accreditata, all'inizio di quel decennio, dalla più influente ricostruzione del sistema costituzionale della previdenza sociale (Persiani, 1960; Id., 1979). Anzi, sono proprio le spinte espansive di quegli anni ad incanalare il sistema italiano verso quella traiettoria di forte categorializzazione delle politiche sociali che è ancora oggi alla base delle distorsioni funzionali e distributive del nostro *welfare state*. Al di fuori dei settori della scuola e della sanità, l'espansione dello Stato sociale italiano è risultata, a partire da allora, il prodotto incrementale e disorganico di logiche che – anche negli anni settanta e ottanta – sono rimaste prevalentemente particolaristiche e categoriali. E se – dopo la seconda svolta politica, consumatasi all'inizio degli anni novanta – un qualche elemento universalistico si è più di recente incardinato anche nel terreno della tutela pensionistica e in quello della protezione contro la disoccupazione, si è trattato, al più, di un «universalismo per sommatoria», come lo ha efficacemente definito Bruno Veneziani (1996, 117).

Il secondo momento di svolta coincide con la crisi del 1992-1993 e il turbolento ingresso in quella che da allora ci siamo abituati a chiamare – non senza fraintendimenti – seconda Repubblica. Il mutamento di percezione e consapevolezza delle classi dirigenti nazionali circa l'esigenza di

⁹⁰¹ Il riferimento è soprattutto alla legge n. 238 del 1968 e alla legge n. 153 del 1969, con il relativo corredo di misure attuative.

⁹⁰² Legge n. 1115 del 1968.

riformare in profondità un sistema di *welfare* da tempo trasversalmente percepito come squilibrato e inefficiente entra nell'agenda politica dei governi (a ben guardare con differenze non sostanziali tra esecutivi di centrodestra, di centrosinistra e «tecnici») soltanto quando il paese è costretto a misurarsi con il «vincolo esterno» derivante dalla stipula del Trattato di Maastricht (Ferrera e Gualmini, 1999).

Tuttavia, al di là dell'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, e in particolare della stabilizzazione di quella pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo (art. 1, comma 1, legge n. 335 del 1995), è difficile rintracciare nelle riforme avviate negli anni novanta una *ratio* univoca e coerente. Nel proporre una valutazione di sintesi, osservatori autorevoli hanno parlato di «politiche di *retrenchment* o di contenimento della spesa, senza alcuna forma sostanziale di “ricalibratura”» (Ascoli e Pavolini, 2012, 429), proprio per sottolineare che – salvo l'obiettivo della stabilizzazione della spesa previdenziale, perseguito con vigore incostante dalla legge n. 335 del 1995 sino al decreto «salva Italia» (legge n. 214 del 2011) puntando, da un lato, sugli effetti sistemici del passaggio dal metodo retributivo a quello contributivo di calcolo e, dall'altro, sul progressivo innalzamento dei requisiti di accesso alla pensione (Cinelli e Giubboni, 2014, 119 ss.) – è mancata, almeno sino ad oggi, una autentica revisione dell'impianto strutturale del nostro sistema di *welfare*, con una effettiva correzione dei suoi principali squilibri distributivi interni (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012; Saraceno, 2013).

Da questo punto di vista, non vi è stata vera coerenza né con le ricette neoliberiste, come dimostrano ad esempio le scelte compromissorie in tema di regolazione della previdenza complementare e dei fondi pensione, né con le prescrizioni di *policy* riconducibili al paradigma emergente del *welfare state* dell'«investimento sociale», propulsore della terza ondata di cambiamento dello Stato del benessere secondo la scansione analitica proposta da Anton Hemerijck (2013). Nell'impianto ibrido dello Stato sociale italiano si stratificano così livelli e itinerari di cambiamento diversi e talvolta dissonanti, nei quali – accanto ad un generale indebolimento della vecchia *finalité* distributiva (con le sue molteplici distorsioni) – si fa fatica a tracciare linee nette e, soprattutto, a rintracciare una precisa coerenza con un qualsivoglia modello si assuma prefigurato dall'art. 38 della Costituzione.

2. Un abbozzo impressionistico di cinquant'anni di evoluzione del sistema previdenziale italiano (pensioni e ammortizzatori sociali).

A partire dalla seconda metà degli anni sessanta, il sistema delle assicurazioni sociali (la struttura identificativa della previdenza pubblica) ha ancor più marcatamente rappresentato, in continuità sotto tale profilo con la prima legislazione post-unitaria, la fondamentale nervatura istituzionale e prestazionale dello Stato sociale italiano. L'assistenza sociale del secondo comma dell'art. 38 Cost. – per ragioni essenzialmente politiche che hanno, però, tratto sostegno e legittimazione dalle letture effettivamente prevalenti dello stesso dettato costituzionale (Olivelli, 1988; Cinelli, 1987; Id., 1999; D'Onghia, 2013; Ales, 2015) – è, infatti, sempre rimasta sostanzialmente sottosviluppata e, soprattutto, sotto-finanziata (Saraceno, 2013). Le assicurazioni sociali – in quanto strumento per mezzo del quale la previdenza sociale ha tradizionalmente trovato concreta attuazione (Levi Sandri, 1983) – hanno in buona sostanza mantenuto quelle caratteristiche fondanti che ne avevano favorito l'introduzione già sul finire dell'Ottocento (Balandi, 1986).

Tali fondamentali elementi di continuità nella costruzione della previdenza sociale in Italia rappresentano un dato ineludibile per qualunque analisi in chiave diacronica del sistema. D'altra

parte, pur mantenendo l'originaria struttura assicurativa e uno schema previdenziale fortemente centrato sulla posizione del soggetto nel mercato del lavoro (e, di conseguenza, sul suo *status* assicurativo e contributivo), le innovazioni apportate nel corso del tempo hanno anche visto un progressivo allontanamento del sistema previdenziale dalla originaria logica di scambio, con una sua quantomeno parziale riconversione in un'ottica universalistica e solidaristica.

Ma anche questa spinta, che potremmo definire latamente modernizzatrice, non è stata sorretta, anche negli sviluppi più recenti, da un disegno organico, né tantomeno da una visione complessiva di lungo termine, essendo piuttosto stata orientata – in ragione di condizionamenti economici e politici – da opzioni mutevoli e contraddittorie, sempre più spesso ispirate dalla impellente necessità di far fronte alle emergenze – in realtà agli squilibri strutturali – della finanza pubblica nazionale. A partire dagli anni settanta dello scorso secolo, le condizioni socio-economiche che avevano favorito l'espansione del *welfare state* sono venute progressivamente meno: l'onda lunga della «crisi fiscale» degli Stati sociali maturi (O'Connor, 1979) ha progressivamente inciso sulla struttura delle prestazioni e dei servizi di *welfare*, e lo Stato sociale è divenuto, anche in Italia, il principale oggetto dei processi di ristrutturazione volti a anzitutto a risanare – ancorché con scarsi risultati – i bilanci pubblici. Ma ciò è per lo più avvenuto al di fuori di un disegno organico di sistema e di lungo periodo, per cui – come si è notato – il *retrenchment* finanziario si è realizzato, peraltro in ritardo rispetto ad altri paesi, senza una adeguata opera di ricalibratura complessiva del sistema, ovvero senza correggere (se non in parte, e quasi sempre con traiettorie temporali molto lunghe, come paradigmaticamente avvenuto nel caso della riforma pensionistica del 1995) le debolezze strutturali che ancora affliggono il sistema previdenziale italiano.

Dall'altro lato, fra gli anni ottanta e gli anni novanta il processo di trasformazione e ristrutturazione dello Stato sociale è proseguito anche attraverso il progressivo trasferimento di funzioni (e dei connessi *budget* finanziari) dai livelli centrali a quelli locali, fino ad arrivare alla delega di gestione e produzione di beni, prestazioni e servizi sociali ai privati, in quello che con formula riassuntiva viene chiamato *welfare mix* (Ascoli e Ranci, 2003). Si è assistito – per vero più nell'area dell'assistenza che in quella della previdenza sociale – ad una compressione delle responsabilità e del ruolo delle istituzioni pubbliche, con un coinvolgimento sempre maggiore del circuito privato nelle sue diverse articolazioni, in cui spicca il ruolo del terzo settore (Canavesi, 2015).

Gli sforzi di razionalizzazione e omogeneizzazione delle tutele compiuti dal legislatore a partire dalla metà degli anni novanta non hanno peraltro superato, se non in parte, la frammentazione ed il carattere categoriale che tradizionalmente impronta la struttura dello Stato sociale italiano, e ancor meno sono stati capaci di alleviare la disomogeneità nell'offerta dei servizi e delle prestazioni sociali nell'ambito del territorio nazionale. Le diagnosi su quella che è stata chiamata la «doppia distorsione» (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012, 7-15) del modello italiano di *welfare state* restano così largamente valide, per cui anche oggi è agevole individuare, da un lato, una distorsione funzionale – dovuta al fatto che gran parte della spesa sociale del nostro paese è assorbita dal sistema pensionistico, a discapito dei bisogni collegati alle fasi del ciclo di vita anteriori al pensionamento (politiche a sostegno della famiglia, dei minori, dei giovani, dei soggetti in cerca di occupazione, dei disoccupati, ecc.) – e, dall'altro, una distorsione distributiva, derivante dal netto divario di protezione (in termini di accesso alle prestazioni e di generosità delle stesse), all'interno delle varie funzioni di spesa (compresa quella pensionistica), fra le diverse categorie, risultandone una netta segmentazione fra categorie (anche fortemente) garantite e categorie sotto-protette e marginali.

Tale doppia distorsione, che ha fortemente sbilanciato il nostro *welfare state* verso le pensioni, affonda le sue radici nelle scelte politiche e legislative che sono state compiute a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta e soprattutto alla fine degli anni sessanta, con una sostanziale tenuta durante tutto il corso della prima Repubblica (Di Nucci, 2016). Solo con gli inizi degli anni novanta – essenzialmente a partire dal 1992 (in coincidenza, non a caso, con la ratifica del Trattato di Maastricht) – l'Italia ha iniziato un lento e faticoso processo di ricalibratura funzionale, distributiva e normativa, rimasto tuttavia largamente abbozzato e incompiuto. Quello italiano rimane così un sistema previdenziale dalla copertura occupazionale e frammentata, che pone tuttora al centro la tutela della vecchiaia, con segmentazioni categoriali che restano ridondanti e con carenze strutturali ancora molto forti (basti pensare all'assenza di tutele realmente universalistiche contro la povertà: Giubboni, 2003 e 2014).

3. Alle origini della doppia distorsione del sistema previdenziale italiano: gli anni sessanta.

È negli anni sessanta dello scorso secolo che ha raggiunto il culmine la «parabola espansiva delle pensioni» (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012), in virtù della riforma pensionistica del 1968-1969, accompagnata, come ricordato, dalla introduzione della Cassa integrazione guadagni straordinaria: è lì che vanno rintracciate le basi politiche dello sbilanciamento funzionale e distributivo di cui si è detto (Castellino, 1976; Ferrera, 1984). L'esigenza di una riforma strutturale, in grado di razionalizzare ed estendere il sistema di tutela della vecchiaia, caratterizzato da interventi legislativi disomogenei e parziali, era peraltro anche all'epoca riconosciuta da più parti (si pensi solo alle proposte di riforma contenute nel rapporto del CNEL del 1963, improntato ad una riscrittura in senso universalistico dell'intero sistema). Tali istanze non sfociarono, però, in alcuna riforma strutturale e organica, ma dettero vita a un percorso segnato da tappe di evoluzione incrementale (Jessoula, 2009), a partire dalle leggi approvate a cavallo fra il 1962 e il 1963⁹⁰³, volte a realizzare un progressivo aumento delle prestazioni pensionistiche a beneficio dei lavoratori dipendenti ed autonomi (via via inclusi nel circuito protettivo con percorsi fortemente influenzati dai cicli politico-elettorali e, in particolare, dalla competizione tra DC e PCI).

Le misure introdotte negli anni successivi si sono collocate in linea di continuità con quei primi interventi. Il riferimento è, principalmente, all'istituzione della pensione sociale da parte della legge n. 903 del 1965: nonostante la denominazione, non si trattava di una reale prestazione universalistica destinata ai cittadini in particolari condizioni di bisogno, essendo il Fondo riferito solo ai soggetti titolari di una posizione assicurativa. Fra le ulteriori misure della legge n. 903 del 1965 si collocavano un blando meccanismo di indicizzazione delle prestazioni, l'introduzione delle pensioni di anzianità per il settore privato (con un requisito contributivo minimo di 35 anni), l'aumento delle pensioni superiori al minimo, la conferma del metodo di calcolo contributivo e l'innalzamento del coefficiente di rivalutazione. L'impostazione categoriale del sistema fu poco dopo rafforzata dall'estensione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria ai commercianti⁹⁰⁴, dopo che analoghe previsioni erano già state adottate in favore degli artigiani e dei lavoratori (autonomi) agricoli.

Sull'onda delle mobilitazioni collettive culminate nell'autunno caldo del 1969, gli interventi legislativi adottati sul finire del decennio consolidarono l'assetto che si era venuto delineando nel

⁹⁰³ Vedi le leggi n. 1338 e n. 1339 del 1962 e la legge n. 9 del 1963.

⁹⁰⁴ Legge n. 613 del 1966.

periodo: con l'incremento dei minimi pensionistici; con il passaggio al metodo retributivo anche per i dipendenti privati (mediante una connessione fra il livello della retribuzione dell'ultimo triennio ed il livello della pensione, sia pure compensata, sul versante del contenimento dei costi, da una transitoria abolizione delle pensioni anzianità, da poco introdotte)⁹⁰⁵; con l'ulteriore riforma del sistema retributivo mediante la previsione – nella legge n. 153 del 1969 – di prestazioni ancor più generose (grazie alla rivalutazione dei parametri di calcolo traguadanti, di lì a poco, la vetta dell'80% dell'ultima retribuzione a fronte di 40 anni di contribuzione); con la definitiva eliminazione della componente a capitalizzazione del sistema di gestione finanziaria; con l'introduzione di una (vera) pensione sociale a beneficio di tutti i cittadini ultrasessantacinquenni che si trovavano in condizioni di bisogno e del tutto disancorata da una logica di tipo contributivo (alla quale si è accompagnata l'istituzione della pensione per i mutilati ed invalidi civili)⁹⁰⁶; con la previsione di un meccanismo di indicizzazione delle pensioni al costo della vita e l'implementazione dell'automaticità delle prestazioni; e – infine – con la pronta reintroduzione della pensione di anzianità per lo stesso settore privato.

I provvedimenti da ultimo citati – ai quali si è affiancata l'introduzione, nel 1968, della CIGS per le imprese industriali, con la parallela «atrofia dell'indennità di disoccupazione» (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012, 273) – hanno concluso la «fase di più robusta espansione del sistema pensionistico italiano» (ivi, 246), innescando un meccanismo di progressiva dilatazione della spesa pubblica (e, al contempo, delle dinamiche di segmentazione distributiva e funzionale). In sostanza, alla fine del decennio si era in presenza di un'assicurazione obbligatoria che forniva prestazioni pensionistiche eccezionalmente generose (retributive per i lavoratori subordinati, contributive per quelli autonomi), che integrava ad un livello minimo le prestazioni più basse e che prevedeva una pensione sociale per gli anziani più bisognosi. Sono proprio questi interventi ad aver operato, in prospettiva, da moltiplicatori della spesa pensionistica italiana, fino a renderla tra le più elevate fra i paesi avanzati già nel corso degli anni ottanta.

Con l'introduzione della CIGS fu d'altra parte istituzionalizzato un intervento pubblico rivolto non più solo a tamponare singole situazioni di temporanea difficoltà dell'impresa (come era nel caso della cassa integrazione guadagni ordinaria), ma diretto a fronteggiare situazioni di crisi strutturale, con una chiara proiezione di politica economica ed industriale che ha finito per rinforzare, anche nel settore degli ammortizzatori sociali, le distorsioni sedimentatesi nel corso del decennio (Cinelli, 1982; Balandi, 1984).

4. Il consolidamento della doppia distorsione: dagli anni settanta agli anni ottanta.

Le scelte politiche che sono state compiute successivamente, quando era già stato largamente edificato «il sistema pensionistico più generoso, sperequato e fiscalmente irresponsabile dell'area OCSE», hanno prodotto «quasi per inerzia istituzionale, distorsioni funzionali e distributive sempre più acute» (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012, 331). Un nuovo e significativo rafforzamento della tutela pensionistica si ebbe ad esempio ancora nel 1975, con la revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni (superiori al minimo) alle variazioni del costo della vita e della

⁹⁰⁵ Legge n. 238 del 1968.

⁹⁰⁶ Legge n. 118 del 1971.

dinamica salariale del settore industriale⁹⁰⁷, con effetto di trascinamento sul settore settore pubblico⁹⁰⁸. Sul finire del decennio una analoga ratio espansiva contrassegnò del resto le misure in materia di ricongiunzione delle posizioni assicurative⁹⁰⁹.

Sul versante degli ammortizzatori sociali, la legge n. 464 del 1972 prevede la possibilità di estendere praticamente *ad libitum* la CIGS, con connessa garanzia di l'assistenza sanitaria e la continuità assicurativa a fini pensionistici. Alla deriva assistenzialistica della CIGS non fu estranea nemmeno la successiva legge 164 del 1975, che pure si mosse nel segno dell'armonizzazione delle prestazioni ordinarie e straordinarie e della razionalizzazione della disciplina. Di fronte all'utilizzo abnorme della CIGS, la vecchia tutela ordinaria contro la disoccupazione involontaria – inchiodata a *standard* del tutto inadeguati – recedeva infatti a palliativo residuale e marginale, mentre l'anomala espansione del ricorso alla pensione di invalidità ne tradiva l'utilizzo come «sostituto funzionale di un vero salario di disoccupazione» (Girotti, 1998, 293), ovvero, «soprattutto nelle Regioni meridionali, [di] vantaggiosa alternativa (in quanto permanente, definitiva e percepita in età largamente anticipata rispetto al pensionamento di vecchiaia) al trattamento di disoccupazione» (Pessi, 2014, 97).

I diversi tentativi di razionalizzare il sistema, quasi sempre sospinti da esigenze di contenimento o di riduzione dell'impegno finanziario pubblico, si sono di fatto risolti, a partire dal 1978 e per tutti gli anni ottanta, in progetti per lo più senza esito (Sandulli, 1988). Non mancano peraltro timidi interventi con finalità perequative: il grado di equità complessiva del sistema è stato senza dubbio innalzato dalle disposizioni tese a stabilire criteri predeterminati e certi di perequazione delle prestazioni, entro un certo *range*⁹¹⁰, o a subordinare l'intervento prestazionale alla ricorrenza di uno stato di bisogno accertato non più convenzionalmente ma in concreto⁹¹¹, o ad estendere il divieto di cumulo tra pensione e retribuzione⁹¹², oppure ad eliminare le distorsioni più vistose, a partire dalla (graduale) eliminazione delle cosiddette pensioni *baby*⁹¹³ e dalla già evocata riforma della pensione di invalidità⁹¹⁴, anche riducendo le disparità fra il settore pubblico e quello privato⁹¹⁵. Ma, a riprova della incoerenza o forse della inconsistenza del disegno politico, va pur rammentato come si susseguano, nello stesso arco temporale, interventi di segno esattamente opposto; anche in tal caso l'elenco sarebbe lungo e si possono citare – solo per fare qualche esempio randomizzato – le generose misure di prepensionamento, l'introduzione della facoltà di procrastinare l'età pensionabile al solo fine di massimizzare i vantaggi della tutela

⁹⁰⁷ Legge n. 160 del 1975.

⁹⁰⁸ Legge n. 177 del 1976.

⁹⁰⁹ Legge n. 20 del 1979.

⁹¹⁰ Il riferimento, fra le altre, è alla legge n. 730 del 1983.

⁹¹¹ Vedi le leggi n. 79 del 1983, n. 638 del 1983, n. 730 del 1983, n. 222 del 1984, n. 41 del 1986, n. 153 del 1988.

⁹¹² Leggi n. 222 del 1984, n. 222 e n. 638 del 1983.

⁹¹³ Legge n. 79 del 1983.

⁹¹⁴ Legge n. 222 del 1984. Sul fronte della tutela degli invalidi, la tendenza ad intervenire mediante disposizioni restrittive, determinate dalla volontà di reagire alle degenerazioni assistenzialistiche, rappresenta una costante degli interventi del periodo (cfr. anche la legge n. 93 del 1988, la legge n. 291 di quello stesso anno e, poco più tardi, la legge n. 412 del 1991).

⁹¹⁵ Fra le altre, si vedano almeno le leggi n. 67 del 1988 e n. 544 del 1988.

previdenziale⁹¹⁶, una generosa revisione della disciplina della contribuzione figurativa⁹¹⁷ e della contribuzione volontaria⁹¹⁸, il progressivo innalzamento del tetto pensionistico, fino al definitivo sfondamento dello stesso e la ridefinizione dei criteri di perequazione a beneficio delle pensioni più alte⁹¹⁹.

Il quadro in chiaroscuro sin qui fornito sarebbe tuttavia parziale senza un cenno al filone di interventi più direttamente sollecitati dalle esigenze di contenimento della spirale di crescita della spesa pensionistica, adottati a partire dalla seconda metà degli anni settanta (i più significativi, anche sul piano delle tecniche normative, oltre che su quello politico, restano i provvedimenti volti ad unificare al ribasso i sistemi di perequazione automatica delle pensioni e a limitare l'indicizzazione ad una sola pensione, per i casi di soggetti titolari di più prestazioni)⁹²⁰.

5. L'avvio della lunga stagione delle riforme: gli anni novanta.

A partire dal 1992 ha preso avvio come si rammentava una nuova stagione di riforme direttamente condizionata dal rapido mutamento nel quadro politico-istituzionale interno (con la convulsa transizione verso la cosiddetta seconda Repubblica e la riconfigurazione degli assetti politici preesistenti) ed europeo (con il sofferto avvio, a Maastricht, della lunga marcia verso l'Unione economica e monetaria). A pochi anni di distanza dalla riforma del sistema pensionistico pubblico operata dal governo Amato, già intervenuta su tutti i fattori suscettibili di influire sulla spesa pensionistica, nel settore privato come in quello pubblico (Cinelli, 1994)⁹²¹, ed a seguito della massiccia mobilitazione sindacale dell'autunno 1994 contro il progetto di riforma avanzato dal primo governo Berlusconi, fu come noto il governo Dini a raggiungere una soluzione accettata dalle parti sociali con la legge n. 335 del 1995 (Pessi, 1995; Cinelli e Persiani, 1995; Persiani, 1996).

Come ha osservato Roberto Pessi (2014, 117), «dalla concertazione-contrattazione della riforma uscì un nuovo modello previdenziale centrato non sulla liberazione dal bisogno della povertà, ma sulla restituzione del risparmio accantonato nella vita lavorativa». Salvaguardate aspettative maturate grazie a un lungo e generoso regime transitorio, la principale innovazione della legge Dini è consistita nel progressivo abbandono del sistema retributivo e nel ritorno ad uno schema di calcolo contributivo delle pensioni, con il passaggio ad un sistema (ovviamente a ripartizione) centrato, però, sui capisaldi della contribuzione maturata e rivalutata (il montante contributivo) e della capitalizzazione virtuale. Al passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo si sono accompagnati altri rilevanti cambiamenti di rotta, principalmente individuabili nell'adozione di criteri flessibili di accesso alle pensioni di vecchiaia e nell'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici, attraverso una graduale perequazione dei trattamenti fra settore pubblico e settore privato (Andreoni, 1996). La complessiva manovra di riforma del sistema – integrata dalla

⁹¹⁶ Legge n. 54 del 1982 (ma interventi di questo tipo si ripeterono anche nelle successive riforme del 1992 e del 1995).

⁹¹⁷ Legge n. 155 del 1981 e n. 638 del 1983.

⁹¹⁸ Leggi n. 47 e 638 del 1983.

⁹¹⁹ Legge n. 67 del 1988.

⁹²⁰ Leggi n. 41 e 843 del 1978.

⁹²¹ Sulla base della legge delega n. 421 del 1992 il legislatore delegato intervenne, come noto, ampliando, tra l'altro, l'arco temporale di riferimento su cui determinare l'ultima retribuzione, elevando l'età pensionabile (fino a raggiungere gradualmente i 65 anni per gli uomini e i 60 per le donne), innalzando da 15 a 20 anni il requisito assicurativo minimo per la pensione di vecchiaia, raffreddando il meccanismo di perequazione automatica e inasprendo il regime del cumulo tra pensione e redditi da lavoro (d.lgs. n. 373 e n. 503 del 1992).

disciplina legale delle forme pensionistiche complementari – non ha peraltro comportato, nel breve periodo (a causa del lungo periodo di messa a regime), significativi risparmi di spesa, anche se ha collocato il sistema pensionistico italiano in una traiettoria di equilibrio attuariale di lungo periodo, stabilizzando il rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo del paese.

La complessiva azione di razionalizzazione del sistema pensionistico non riuscì in quella fase ad estendersi al settore degli ammortizzatori sociali, nonostante lo sforzo riformatore operato dalla legge n. 223 del 1991. La progettualità riformatrice della legge 223 fu infatti largamente svuotata dalle misure emergenziali assunte per fronteggiare la crisi economica e occupazionale esplosa poco dopo la sua entrata in vigore (Liso, 1997). Sul versante delle politiche pensionistiche i governi che si sono succeduti dalla seconda metà degli anni novanta sono stati invece fundamentalmente accomunati, al di là dei diversi orientamenti (e di qualche oscillazione), dall'esigenza di completare l'azione avviata nella prima metà del decennio, ed hanno quindi operato in un contesto di sostanziale continuità di obiettivi politici. Ciò è in parte significativa dipeso dal fatto che sulle scelte di *policy* compiute dai governi italiani a partire dai primi anni novanta – e sui conseguenti, incisivi, cambiamenti istituzionali – hanno agito i robusti «vincoli esterni» derivanti, in una prima fase, dall'impegno a convergere sui parametri fissati dal Trattato di Maastricht per garantire al paese l'ingresso nell'Unione economica e monetaria e, successivamente, la sempre più pervasiva incidenza della costituzione economica dell'eurozona.

6. L'ultimo quindicennio e l'onda lunga della «grande recessione».

Le politiche previdenziali dell'ultimo quindicennio sono rimaste fundamentalmente nel solco tracciato negli anni novanta (Treu, 2004; Cinelli, 2006).

Gli interventi complessivamente diretti ad elevare l'età effettiva di accesso alla pensione costituiscono il tratto più evidente di questa continuità di indirizzi. La legge delega n. 243 del 2004 – il più importante provvedimento del secondo governo Berlusconi in materia – marcò per la verità taluni elementi di discontinuità rispetto alle misure degli anni precedenti, per la parziale disarticolazione del sistema flessibile già introdotto dalla legge Dini (Cinelli e Sandulli, 2004; Pessi, 2006). La legge Maroni intervenne comunque sui requisiti di accesso al pensionamento di anzianità e di vecchiaia in termini di innalzamento dei requisiti contributivi e/o anagrafici, a fini di contenimento di spesa, modificando in senso peggiorativo tanto la disciplina del regime retributivo, quanto quella del regime contributivo, nonché rivedendo la disciplina della totalizzazione dei periodi assicurativi.

Rimase invece inattuato il progetto di riforma degli ammortizzatori sociali, pur concepito da Marco Biagi come indispensabile complemento della riforma del mercato del lavoro realizzata, sulla scorta della legge delega n. 30 del 2003, dal decreto legislativo n. 276. La frammentazione micro-corporativa della galassia normativa degli ammortizzatori sociali ricevette, anzi, un'ulteriore spinta dalla istituzionalizzazione della prassi della deroga, con la nascita di un opaco sistema parallelo basato sulla delega di poteri concessori al Ministero del lavoro e su interventi legali *ad hoc* accompagnati da proroghe ed ampliamenti particolaristici della platea dei beneficiari (Curzio, 2009).

Neanche il nuovo esecutivo di centro-sinistra a guida Prodi riuscì nel tentativo – pure prefigurato dal Protocollo sul *welfare* siglato con le parti sociali – di riportare il sistema degli ammortizzatori sociali dentro binari coerenti di riforma. La legge n. 247 del 2007 (Treu, 2008), intervenuta per

temperare talune asprezze della legge Maroni, oltre a disporre taluni adeguamenti della disciplina dell'indennità di disoccupazione, conteneva un'ambiziosa delega in materia di ammortizzatori sociali, destinata, però, come in passato, a rimanere inattuata (Cinelli e Ferraro, 2008).

A partire dal 2008 gli effetti della crisi economico-finanziaria esplosa su scala globale hanno bruscamente accelerato le dinamiche già in atto (Maino e Neri, 2011). Il picco delle manovre di contenimento della spesa pensionistica è sicuramente rappresentato dal decreto «salva Italia» adottato in piena emergenza finanziaria dal governo tecnico di «solidarietà nazionale» presieduto da Mario Monti sotto la pressione delle autorità sovranazionali⁹²². Ancora una volta, la prospettiva nella quale ci si è mossi è stata quella di un contenimento, sia pure particolarmente drastico, delle dinamiche di spesa (e di conseguenza dei diritti e delle prestazioni), cui è rimasto subordinato il concorrente obiettivo di correggere le anomalie distributive del sistema in una logica di «ricalibratura “sottrattiva”» (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012, 343). I principali interventi del decreto «salva Italia» hanno avuto ad oggetto la soppressione delle pensioni di anzianità (sostituite, peraltro, dalla pensione anticipata), la generalizzazione del metodo di calcolo contributivo a partire dal 2012, la previsione di più rigidi requisiti di accesso alle prestazioni, con drastico innalzamento in particolare del requisito anagrafico sia per gli uomini che per le donne, la soppressione dell'INPDAP (confluito nell'INPS), la riduzione di alcuni trattamenti preferenziali previsti per i dipendenti pubblici, l'innalzamento delle aliquote contributive per alcuni comparti del lavoro autonomo, il blocco della perequazione automatica (Cinelli, 2012; Sandulli, 2012; Pessi, 2013). I danni sociali «collaterali» prodotti da una misura di *austerity* così dura – a partire dalla sorte dei lavoratori «esodati» (Cinelli, Garofalo e Tucci, 2013) – sono stati lasciati alla cura solo parziale e graduale degli interventi correttivi adottati dai governi succedutisi sino a tutto il 2016, che non hanno tuttavia rimesso in discussione l'impianto della riforma Monti/Fornero. Anche le misure di flessibilità previste da ultimo dalla legge di bilancio per il 2017⁹²³ – centrate intorno all'istituto dell'anticipo pensionistico, in particolare nella sua variante «sociale» – possono essere del resto considerate forme di correzione al margine del sistema pensionistico ridisegnato dalla legge n. 214 del 2011.

Lo stesso governo Monti alla riforma delle pensioni ha d'altro lato affiancato un'incisiva riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali. Quest'ultima, tante volte rinviata, si è così finalmente potuta indirizzare lungo linee di *policy* da tempo mature. La legge n. 92 del 2012 ha, da un lato, previsto l'introduzione dell'ASpl (assicurazione sociale per l'impiego), una prestazione tendenzialmente universale (beninteso per quanti abbiano trovato ingresso nel mercato del lavoro) destinata a sostituire la vecchia indennità di disoccupazione e, più in generale, gli interventi protettivi contro il rischio di perdita dell'occupazione previsti dalla legislazione vigente (Liso, 2013), e, dall'altro, ha disposto il superamento, completo a partire dal 2017, della CIG in deroga e dell'indennità di mobilità, con la razionalizzazione della disciplina «a regime» della cassa integrazione (ordinaria e straordinaria) e il contestuale rafforzamento dei fondi bilaterali di solidarietà. Particolarmente rilevante – nell'impianto della legge n. 92 del 2012 – è l'obiettivo del rafforzamento del raccordo fra il sistema degli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro: un obiettivo per vero solo prefigurato dalla legge Fornero (Renga, 2012; Gragnoli, 2012), ma più vigorosamente perseguito – almeno sulla carta – dalla successiva attuazione del *Jobs Act*.

⁹²² Decreto-legge n. 211 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214 dello stesso anno.

⁹²³ Legge n. 232 del 2016.

Gli sviluppi più recenti si iscrivono essenzialmente all'interno del disegno di riforma del governo Renzi, noto appunto come *Jobs Act*. La legge n. 183 del 2014, l'architrave del progetto, colloca la delega in materia di ammortizzatori sociali all'interno di un ambizioso – e controverso – disegno di complessiva riforma del mercato del lavoro, prevalentemente orientato ad ampliare gli spazi di flessibilità funzionale e numerica delle imprese. L'intervento sugli ammortizzatori sociali – affidato ai decreti legislativi 22 e 148 del 2015 – persegue obiettivi sostanzialmente coincidenti con quelli già prefigurati, ma solo in parte attuati, dalla legge n. 92 del 2012.

Tra le misure in materia di CIG spicca la tendenziale limitazione del ricorso all'integrazione salariale alle sole imprese la cui attività produttiva non sia cessata e che dimostrino di essere in grado di portare a compimento un processo di riorganizzazione o riconversione che consenta il riassorbimento della manodopera (con un conseguente ridimensionamento della durata massima complessiva del sostegno pubblico e una maggiore responsabilizzazione delle imprese attraverso la modulazione delle aliquote del contributo d'uso)⁹²⁴. Il d.lgs. n. 148 del 2015 conferma inoltre – con minori adattamenti – anche il modello categoriale di sostegno del reddito affidato ai fondi bilaterali di solidarietà a genesi collettiva, interni o esterni al sistema INPS.

Per quanto invece attiene al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, il d.lgs. n. 22 del 2015, oltre a modificare l'ASpl trasformandola nella nuova NASpl, ha anche previsto, seppure in via sperimentale, la c.d. DIS-COLL, ovvero una indennità di disoccupazione in favore dei collaboratori coordinati e continuativi (Pessi e Sigillò Massara, 2017). Sempre in via sperimentale, tale decreto ha altresì istituito un nuovo assegno di disoccupazione, denominato ASDI, destinato a coloro che, dopo aver fruito della NASpl per la sua intera durata, risultino ancora privi di occupazione e si trovino in una condizione di bisogno accertata attraverso una prova dei mezzi (una misura evidentemente assai lontana dal modello del reddito minimo garantito, oggetto di varie proposte legislative in Parlamento).

7. Annotazioni conclusive.

Come si è cercato di argomentare, al di là dell'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, e in particolare della stabilizzazione di quella pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo, è difficile rintracciare nelle riforme italiane dell'ultimo ventennio una *ratio* univoca e coerente.

Il sistema previdenziale italiano, a partire dagli anni novanta, è certamente cambiato in modo significativo, sia sul versante delle tutele pensionistiche per la vecchiaia, sia su quello della protezione contro la disoccupazione e degli ammortizzatori sociali; i tratti di fondo della democrazia distributiva all'italiana (Di Nucci, 2016) – stratificatisi disordinatamente soprattutto dopo la svolta della fine degli anni sessanta – sono, tuttavia, ancora ben visibili. Quello italiano rimane un sistema sbilanciato sulla tutela assicurativa per la vecchiaia, con forti *deficit* di copertura dei bisogni sociali espressi in particolare da giovani e famiglie e con persistenti distorsioni distributive. Continua a mancare una rete universalistica di diritti sociali fondamentali idonea a garantire l'effettivo contrasto della povertà, cresciuta non a caso esponenzialmente negli anni della «grande recessione» (Revelli, 2010; Saraceno, 2015).

⁹²⁴ Si prevede, inoltre, che tale utilizzo sia possibile solo quando sia stata percorsa ogni altra via per rimediare agli effetti dello stato di crisi sui lavoratori, come ad esempio il ricorso a rimodulazioni o riduzioni dell'orario di lavoro.

Da questo punto di vista, il sistema previdenziale italiano resta ancorato ad una concezione assicurativa che pone al centro la categoria del rischio, marginalizzando i bisogni sociali (ad esempio di giovani e inoccupati) non riconducibili alle categorie assicurate. Peraltro, «il criterio guida della “precarizzazione” della tutela previdenziale, attuata mediante condizionamento dei diritti soggettivi ai vincoli di bilancio» (Pessi, 2014: 164-165) penetra ormai in profondità nello stesso mondo governato dalla tecnica dell'assicurazione sociale (come ad esempio dimostrano le misure sugli esodati, ma anche taluni significativi profili della nuova disciplina degli ammortizzatori sociali, a partire da quelli affidati ai fondi bilaterali di solidarietà).

In altre parole, la dicotomia regola/discrezione, che nella tradizione del *welfare* inglese serve storicamente a distinguere la sicurezza sociale dall'assistenza ai poveri, perde, almeno in parte, la sua capacità discretiva anche ove riferita al nostro sistema di previdenza sociale: segmenti significativi di tutela previdenziale – per esigenze di contenimento della spesa pubblica – vengono infatti attrattati sempre più dentro una logica discrezionale (il punto più alto, o più basso, a seconda della prospettiva, è stato senz'altro toccato dalla normativa in materia di ammortizzatori in deroga), in evidente contraddizione con la ragion d'esser dell'intervento fondato sulle assicurazioni sociali, che conosce solo diritti perfetti quando vengano soddisfatti i requisiti (assicurativi e contributivi) previsti dalla legge in relazione all'evento protetto. Nello stesso tempo, anche la dicotomia universalità/selettività perde parte della sua valenza discretiva: all'universalismo selettivo posto alla base della legge quadro di riforma dell'assistenza sociale (legge n. 328 del 2000) fa da *pendant* una sempre più marcata tendenza all'accertamento effettivo dello stato di bisogno anche nel campo delle assicurazioni sociali.

Ma forme di ibridazione e di contaminazione tra logiche idealmente ascritte a istanze contrapposte si realizzano sempre più frequentemente anche in altri ambiti (Cinelli e Giubboni, 2005). E così, se il *welfare* italiano, a differenza di quanto si può ormai dire per altri ordinamenti (come quello inglese), è ancora largamente centrato sulla responsabilità pubblica, è indubbio che elementi di privatizzazione più o meno marcati si siano fatti strada specie dopo l'avvio della lunga stagione del *retrenchment* nei primi anni novanta. La disciplina organica della previdenza complementare e più in generale l'enfasi crescente sulle funzioni del *welfare* contrattuale o negoziale sono aspetti di una tendenza invero ancora più complessa e sfaccettata, in cui in realtà pubblico e privato si incontrano superando rigide distinzioni (Canavesi e di Spilimbergo, 2010; Canavesi, 2015).

I fondi bilaterali di solidarietà istituiti dagli accordi collettivi, ma poi costituiti mediante decreto interministeriale come gestioni interne dell'INPS, rappresentano forse la forma più spinta di questa embricazione tra pubblico e privato, tra legge e contratto collettivo (Renga, 2013), con tendenziale prevalenza, oramai, della dimensione pubblicistica. E ancora diverso è il caso delle casse di previdenza dei liberi professionisti, dal 1994 autorizzate dalla legge ad assumere la forma giuridica privatistica della fondazione o dell'associazione, ma saldamente collocate nel sistema della previdenza di base obbligatoria ex art. 38, comma 2, Cost.

Sono dunque molte le linee di ricerca che si dischiudono agli interessi e alle curiosità di chi si accosta allo studio della previdenza sociale: questa relazione non aveva certo l'ambizione di evocarle in tutta la loro straordinaria complessità, ma il ben più modesto compito di contribuire ad avviare un dibattito che si spera il più ampio e partecipato possibile.

Riferimenti bibliografici

- Ales E. 2015, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 455 ss.
- Amato G., Graziosi A. 2013, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, il Mulino, Bologna.
- Andreoni A. 1996, *Privatizzazione del pubblico impiego e armonizzazione del sistema pensionistico*, in *Riv. giur. lav.*, I, 269 ss.
- Ascoli U. (a cura di) 1984, *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- Ascoli U. (a cura di) 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., Pavolini E. 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e Mercato*, 429 ss.
- Balandi G.G. 1984, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano.
- Balandi G.G. 1986, *Attualità e prospettive delle assicurazioni sociali*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 523 ss.
- Canavesi G. (a cura di) 2015, *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della sussidiarietà, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano.
- Canavesi G., di Spilimbergo I. (a cura di) 2010, *Solidarietà, sussidiarietà, sicurezza sociale*, EUM, Macerata.
- Castellino O. 1976, *Il labirinto delle pensioni*, il Mulino, Bologna.
- Cinelli M. 1982, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano.
- Cinelli M. 1987, *L'apporto della Corte costituzionale all'evoluzione del sistema delle pensioni*, in *Lav. dir.*, 715 ss.
- Cinelli M. 1994, *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 53 ss.
- Cinelli M. 1999, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 71 ss.
- Cinelli M. 2006, *Ristrutturare il welfare*, in *Tutela*, 9 ss.
- Cinelli M. 2012, *La riforma delle pensioni del «governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 385 ss.
- Cinelli M. 2015, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino.
- Cinelli M., Ferraro G. (a cura di) 2008, *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Giappichelli, Torino.
- Cinelli M., Garofalo D., Tucci G. 2013, *«Esodati», «salvaguardati», «esclusi» nella riforma pensionistica Monti-Fornero*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 337 ss.

- Cinelli M., Giubboni S. 2005, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino.
- Cinelli M., Giubboni S. 2014, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, Giappichelli, Torino.
- Cinelli M., Persiani, M. (a cura di) 1995, *Commentario della riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Giuffrè, Milano.
- Cinelli M., Sandulli P. 2004, *Prime note sulla riforma pensionistica 2004*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 587 ss.
- Curzio P. (a cura di) 2009, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- Di Nucci L., *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna.
- D'Onghia M. 2013, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari.
- Ferrera M. 1984, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. 2012, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia.
- Ferrera M., Gualmini E. 1999, *Salvati dall'Europa?*, il Mulino, Bologna.
- Girotti F. 1998, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.
- Giubboni S. 2003, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *Giornale dir. lav. rel. Ind.*, 2003, 563 ss.
- Giubboni S. 2014, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 149 ss.
- Gragnoli E. 2012, *Strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 573 ss.
- Hemerijck A. 2012, *Two or Three Waves of Welfare State Transformation*, in N. Morel, Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol, 33 ss.
- Hemerijck A. 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Jessoula M. 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Levi Sandri L. (1983), *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, Milano.
- Liso F. 1997, *La galassia normativa dopo la legge n. 223 del 1991*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 1 ss.
- Liso F. 2013, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1 ss.
- Maino F., Neri S. 2011, *Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics*, in *Soc. Pol. & Adm.*, 445 ss.
- Olivelli P. (1988), *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano.

- Persiani M., 1960, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova.
- Persiani M. 1979, Art. 38, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 35-40*, Zanichelli Editore – Il Foro italiano, Bologna e Roma, 232 ss.
- Persiani M. 1996, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *Arg. dir. lav.*, 53 ss.
- Persiani M. 2014, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova.
- Pessi R. (a cura di) 1995, *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova.
- Pessi R. 2006, *La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare: principi ispiratori, novità, prospettive*, in *Mass. giur. lav.*, 364 ss.
- Pessi R. 2013, *Riforma fiscale, previdenza ed assistenza*, in *Arg. dir. lav.*, 68 ss.
- Pessi R. 2014, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova.
- Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di) 2017, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Renga S. 2012, *La «riforma» degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. dir.*, 621 ss.
- Renga S. 2013, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, Padova.
- Revelli M. (2010), *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Sandulli P. 1988, *Crisi ed evoluzione del sistema previdenziale italiano*, in *Dir. lav.*, I, 216 ss.
- Sandulli P. 2012, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214 del 2011*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1 ss.
- Saraceno C. 2013, *Il Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Treu T. 2004, *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 1 ss.
- Treu T. 2008, *Il Protocollo del 2007 e le riforme del welfare*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, II, 1235 ss.
- Veneziani B. 1996, *La crisi del Welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, *Riv. giur. lav.*, I, 69 ss.