

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Firenze

G. E. MAESTRI

G. Ezio Maestri

**ARENA PARLAMENTARE E REGOLAZIONE
POLITICA IN ITALIA: IL CASO DELLA
POLITICA PENSIONISTICA**
L'impatto dei conflitti redistributivi
sul processo di produzione legislativa
(1948-1983)

Tesi presentata per il conseguimento del dottorato di
ricerca in Scienze Politiche e Sociali dell'Istituto
Universitario Europeo alla Commissione giudicatrice
composta da:

Prof. Jean Blondel Prof. Maurizio Cotta Prof. Gosta
Esping-Andersen Prof. Peter Flora Prof. Massimo Paci

LIB
331
.2520945
MAE

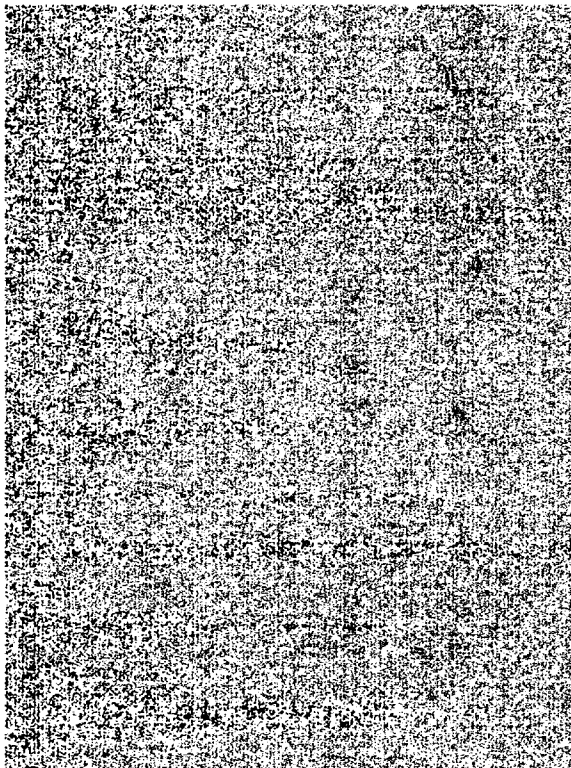
EJ1-818



30001

000454191

Rebound →



42
A0330

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Firenze

G. Ezio Maestri

**ARENA PARLAMENTARE E REGOLAZIONE
POLITICA IN ITALIA: IL CASO DELLA
POLITICA PENSIONISTICA**
L'impatto dei conflitti redistributivi
sul processo di produzione legislativa
(1948-1983)

Tesi presentata per il conseguimento del dottorato di
ricerca in Scienze Politiche e Sociali dell'Istituto
Universitario Europeo alla Commissione giudicatrice
composta da:

Prof. Jean Blondel Prof. Maurizio Cotta Prof. Gosta
Esping-Andersen Prof. Peter Flora Prof. Massimo Paci

3312520945

LIB
331.2520
945 MAE



a Daniela, Eric e Gaja

Indice

PARTE I - INTRODUZIONE: PARLAMENTO E REGOLAZIONE POLITICA

CAP. 1 - LA POLITICA PENSIONISTICA IN ITALIA: POLITICS E POLICY

1.1. Politics e policy nei welfare states contemporanei

1.2. La politics della politica pensionistica

1.3. La complessita' del sistema pensionistico italiano: un excursus

1.4. Obbiettivi e strumenti della ricerca

1.5. Quale approccio per l'analisi della politics della politica pensionistica? Una nota metodologica

CAP. 2 - "POLITICS MATTERS" O "POLITICS DOES NOT MATTER"?

UNA RASSEGNA

2.1. Gli approcci all'analisi del welfare

2.2. I temi principali

2.3. "Politics does not matter": il primato dei fattori strutturali

2.4. "Politics matters": la centralita' dei fattori politici

2.5. Oltre la dicotomia

CAP. 3 - L'USO POLITICO DELLE POLITICHE REDISTRIBUTIVE

ALCUNE COORDINATE TEORICHE

3.1. La rilevanza empirica del welfare

3.2. Razionalita' politica e razionalita' amministrativa

3.3. La logica della produzione dei progetti di legge

3.4. Parlamento ed interventi regolativi

3.5. Sistema politico e conflitti redistributivi

**PARTE II - INTERESSI, PARTITI E RAPPRESENTANZA
NELL' ARENA PARLAMENTARE**

**CAP. 4 - FORMAZIONE DELL' AGENDA, INTERESSI, PARTITI
E RAPPRESENTANZA**

4.1. L'issue pensionistica nell'agenda parlamentare

4.2. Partiti, gruppi di interesse e processo decisionale

4.3. La mappa degli interessi: dispersione e baricentri

Cap. 5 - COMPOSIZIONE DELLA MAGGIORANZA, DINAMICA SOCIOE-

CONOMICA

E AZIONE PARLAMENTARE

5.1. Le iniziative legislative del governo

5.2. Maggioranze parlamentari e politica pensionistica

5.3. Competizione interpartitica e fasi politiche

5.4. Coalizioni di governo e dinamica della competizione interpartitica

5.5. Sistema pensionistico e dinamica socio-economica

5.6. La "reaction function" del sistema politico
alle variabili socio-economiche

CAP. 6 - COMPETIZIONE INTERPARTITICA, CICLO

ELETTORALE E POLICY-MAKING

6.1. La competizione interpartitica nell' arena parlamentare

6.2. Rappresentanza parlamentare e competizione interpartitica

6.3. Elezioni, partiti e dinamica del processo decisionale

CAP. 7. - LE TECNICHE DEL CONSENSO: LA DISTRIBUZIONE

DEI COSTI E DEI BENEFICI

7.1. La giungla delle provvidenze

7.2. Partiti e distribuzione dei benefici

7.3. Andamenti congiunturali del settore previdenziale
e policy-content

**PARTE III - LA BLACK BOX: IL PROCESSO DECISIONALE
NELL' ARENA PARLAMENTARE**

CAP. 8 - IL BARGAINING PARLAMENTARE

- 8.1. Una mappa dei luoghi del processo decisionale
- 8.2. La cooperazione interpartitica nell' arena parlamentare
- 8.3. La pubblicizzazione del conflitto

CAP. 9 - LA SELEZIONE DEGLI INTERESSI

- 9.1. La distribuzione del potere legislativo
- 9.2. Il grado di successo legislativo
- 9.3. La partecipazione dei partiti alla produzione legislativa

CAP.10 - I TEMPI DEL PROCESSO DECISIONALE

- 10.1. Timing e gioco parlamentare
- 10.2. L' impatto della composizione della maggioranza
- 10.3. Dinamica temporale e interessi
- 10.4. Policy content e tempi del processo decisionale

PARTE IV - GLI INTERVENTI REGOLATIVI**CAP.11 - POLITICA PENSIONISTICA E PRODUZIONE LEGISLATIVA:
INTERESSI, GOVERNI E MAGGIORANZE**

- 11.1 Il pension lawmaking in Italia
- 11.2. Interessi, legislazione pensionistica e strategie di rappresentanza
- 11.3. Output legislativo e frammentazione degli interessi

CAP.12 - IL CONTENUTO DELLA LEGISLAZIONE PENSIONISTICA

- 12.1. Struttura e dinamica del contenuto degli interventi regolativi
- 12.2. Dinamica parlamentare e policy-content
- 12.3. L' impatto delle variabili socio-economiche sul contenuto della legislazione pensionistica

CAP.13 - L' IMPATTO DEL FATTORE ELETTORALE

13.1. Legislazione pensionistica e fattori socio-economici

in periodi preelettorali

13.2. Legislazione pensionistica e competizione interpartitica

***CAP.14 - VERSO UN MODELLO DI FORMAZIONE DELLA POLITICA
PENSIONISTICA IN ITALIA***

PARTE V -CONCLUSIONE

***CAP.15 - LA REGOLAZIONE DEI CONFLITTI REDISTRIBUTIVI:
LA CENTRALITA' DEI FATTORI POLITICI***

Riferimenti bibliografici

Appendice metodologica

Appendice statistica

PARTE I
INTRODUZIONE

2024

Capitolo 1

LA POLITICA PENSIONISTICA IN ITALIA: POLITICS E POLICY

Il "welfare state" e' da qualche anno a questa parte al centro di una crescente attenzione, tanto nel dibattito accademico quanto nell' arena politica. Da un lato, infatti, piu' scuole di pensiero si confrontano per far emergere un "pattern" interpretativo capace di rendere ragione della molteplicita' delle implicazioni teoriche connesse con la ricchezza delle fenomenologie a cui lo sviluppo e l'evoluzione degli "welfare states" ha dato origine. Dall' altro, l' offensiva - ad un tempo teorica e politica - della "New Right" (Bosanquet, 1985) alimentata dalle sempre piu' evidenti difficolta' in cui si e' venuto a trovare il tentativo di coniugare "Efficienza" e "Giustizia" proprio degli assetti socio-economici di matrice Keynesiana insiste nell' indicare negli eccessi delle sfere regolative del Pubblico il principale imputato dell'arresto della Crescita.

Certo, e' difficile resistere alla tentazione di liquidare le argomentazioni dei fautori di un ritorno al "Mercato" come impregnate di ideologia e di "revanscismo"; gli elementi non mancano di sicuro. Tuttavia, e' necessario raccogliere la

sfiga e accettare il confronto. Non tutto quanto sostenuto dai propugnatori di un neo-liberismo puo' essere rigettato alla leggera. Alcuni temi, in effetti, meritano di essere presi attentamente in considerazione. Basti pensare, ad esempio, al rapporto tra spesa pubblica ed inflazione; alla controversa questione dei trasferimenti sociali e dei suoi impatti redistributivi; al terreno sdruciolevole della relazione tra finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale e (dis)occupazione. Lo spartiacque che cosi' si profila tra i cantori del "Piu' mercato meno stato", da una parte, e i difensori di una ulteriore riqualificazione del "welfare state", dall'altra, tende ad imperniarsi sempre piu' sulla diversa valutazione delle compatibilita' tra "Politica" ed "Economia".

Se dunque sullo sfondo di questo irrisolto e spesso infuocato dibattito incombe con tutta la sua problematicita' la pervasiva coppia antinomica "Pubblico/Privato", allora diventa di cruciale importanza illuminare - da un punto di vista teorico ed euristico - le varie fasi che hanno accompagnato prima l'emergere, poi la diffusione ed infine l'"entrata in crisi" dei complessi organizzativo-istituzionali che danno corpo e sostanza alle politiche di "welfare". In questa prospettiva, si assiste al ricorso di una pluralita' di approcci. Da quelli "long range" che enfatizzano la dimensione strutturale che scandisce il susseguirsi delle diverse fasi e dei rispettivi "principi di organizzazione" (Paci, 1982; 1984); a quelli che insistono sulle "Power resources" e sul ruolo del compromesso di classe tipico delle socialdemocrazie scandinave (Korpi, 1983; Stephens, 1979; Shalev, 1982); a quelli che sottolineano le implicazioni struttural-funzionali (Flora e Heidenheimer, 1981; Alber, 1982); a quelli che attirano l'attenzione sulla rilevanza dei fattori politici (Castles, 1981). La letteratura a cui questi diversi approcci hanno dato vita e' diventata in breve tempo davvero di dimensioni considerevoli. Due capisaldi, tuttavia, sembrano imporsi, al di la' e al di sopra dell'apparente entropia che pare caratterizzare la ricerca teorica ed empirica, facilmente identificabili con una sintetica ma felice formulazione: "Politics matters versus politics does not matter". Cosi', svalutazione del ruolo dei fattori "politici", da un lato, e loro enfaticizzazione, dall'altro, paiono polarizzare il dibattito.

E' questo il quadro teorico entro cui si iscrive il presente contributo, collocandosi apertamente sul versante del "Politics matters". Questa netta opzione teorica in favore della centralita' della rilevanza dei fattori politici deriva essenzialmente dal fatto che gia' ad un'osservazione superficiale e' possibile scorgere macroscopiche differenze morfologiche ed organizzative all'interno della famiglia degli welfare states dei paesi a capitalismo avanzato (OECD, 1978). Come ignorare, infatti, che la versione italiana del "welfare state" appare, a parita' di condizioni strutturali, lontana sia da quella svedese - ad esempio - che da quella della Francia? A cosa attribuire, allora, se non alle specificita' proprie del sistema politico italiano tali differenze? Come non tener presente il fatto che quasi ovunque i vari sistemi di sicurezza sociale sono la risultante di "welfare policies" veicolate dallo strumento legislativo?

La dimensione politica emerge, quindi, come uno dei principali referenti

teorici ed empirici della spiegazione del complesso delle dinamiche sottese all'evoluzione dei sistemi di "welfare". L'arena politica costituisce così il "luogo" per eccellenza della "regolazione" pubblica dei conflitti (re)distributivi.¹ E' a questo punto che il "proprium" dell'azione politica (Stoppino, 1983) interviene con tutto il suo articolato e composito corollario di "decisioni". Regolazione e decisione costituiscono, infatti, un binomio indissolubile. Si comprende, allora, perché acquisti una salienza cruciale lo studio del policy process nelle sue diverse fasi, dalla costituzione delle "issues" alla decisione alla "messa in opera" (Dente, 1986). D'altra parte, in questa successione (Dye, 1976; Hogwood e Peters, 1983) una importanza particolare riveste la fase nodale del "decision-making". Solo attraverso lo studio del processo decisionale, pertanto, appare possibile far emergere il groviglio di conflitti e di interessi in esso coinvolti.

Nello studio dei processi di "policy-making" una massa crescente di ricerche - quella degli *output studies* - è dedicata alla fase terminale del "policy process": quella della attuazione delle decisioni da parte dei diversi organi amministrativi interessati. Ora, se ciò risulta estremamente importante nell'analisi di quelle politiche di sicurezza sociale connesse con l'erogazione di servizi e di prestazioni "in natura" (in primis, servizi sanitari) un tale approccio si presenta come secondario rispetto a quello del puro momento decisionale in un'area delle politiche sociali quale quella pensionistica qui al centro dell'attenzione. La ragione di questa fondamentale differenza risiede, evidentemente, nel fatto che nel caso di questo tipo di politiche le prestazioni erogate sono essenzialmente "in denaro": Ne discende che, se non si può certo sostenere che i conflitti (re)distributivi si esauriscano nella sola fase della "decisione", per le politiche dei trasferimenti sociali in generale e per quella pensionistica in particolare non è infondato ritenere che essi si concentrino prevalentemente, se non esclusivamente, nella fase centrale del "policy process", costituita dalla "decisione".

Studiare allora il processo decisionale in quest'area della politica sociale significa, nella specificità della situazione italiana, focalizzare l'attenzione sul processo di produzione legislativa. E' infatti nell'arena parlamentare che si condensano - nel sistema politico dell'Italia contemporanea - tutti i conflitti (re)distributivi attraverso l'incessante azione di rappresentanza dei diversi interessi operata dai partiti che si intreccia (e si scontra) con l'azione (ed i vincoli sistemici) del "governo" (e delle rispettive maggioranze - di coalizione o non). L'"issue" pensionistica non si sottrae certo a questa regola generale delle democrazie rappresentative a "pluralismo organizzato" (Bordogna e Provasi, 1984). Essa, infatti, si trova immersa nei conflitti allocativi proprio per la sua immediata "visibilità" politica derivante dalla facile "calcolabilità" in termini di costi/benefici delle decisioni di politica pensionistica. Essa, pertanto, costituisce nel complesso delle politiche sociali la componente che meglio delle altre si presta all'analisi dell'impatto dei fattori politici nella formazione e nello svi-

¹Si impiega qui il termine (re)distributivi per sottolineare come questo tipo di conflitto non possa essere compiutamente interpretato se non come una declinazione dei conflitti "distributivi".

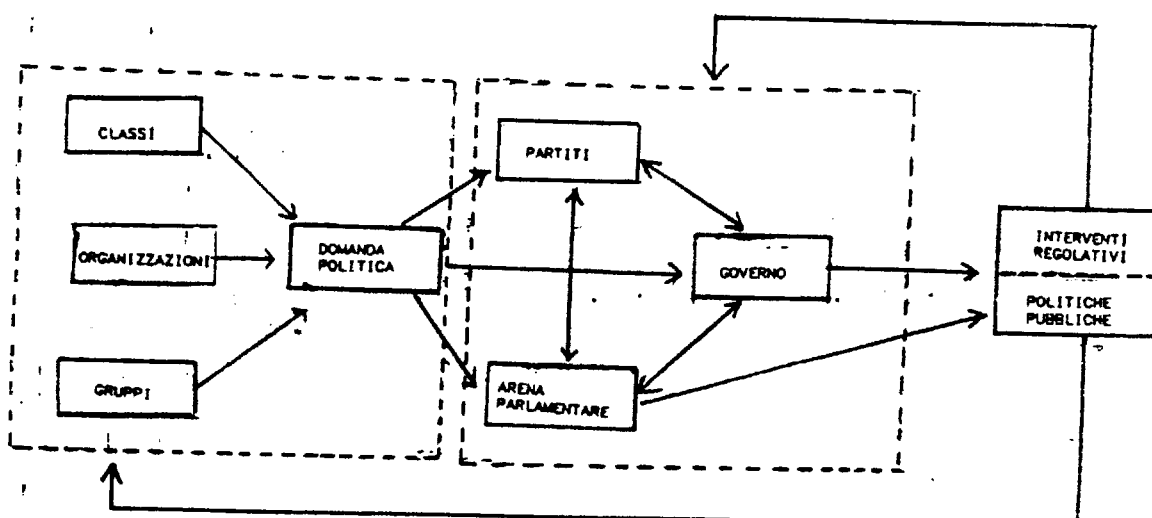
luppo di questo pilastro dei moderni sistemi di sicurezza sociale. La politica pensionistica, infatti, racchiude in se' tutte le dimensioni costitutive delle arene politiche degli "welfare states" post-keynesiani: dai conflitti (re)distributivi con le correlate dinamiche della rappresentanza e dell' azione dei partiti; agli "imperativi" ed ai vincoli all' azione dei governi; alla (ri)produzione del consenso (Offe, 1982; O' Connor, 1973; Gough, 1979).

In quest' ottica, nel contributo presentato in queste pagine tento di esplorare il momento nodale del "decision-making" nel "policy process" in questa area cruciale della politica sociale in Italia. E' proprio perche' - al di la' della applicabilita' o meno del paradigma "neo-corporativo" all' interpretazione degli assetti socio-politici dell' Italia contemporanea (Ragini, 1984) - in un modo (rappresentanza "immediata" degli interessi e produzione "endogena" di interventi regolativi) o in un altro (ratifica di decisioni prese nell' ambito di pratiche tripartite di "concertazione") l' arena parlamentare si configura come il "luogo" politicamente piu' visibile dell' intero processo decisionale, la conseguente analisi del processo di produzione legislativa assume una rilevanza centrale. L' arena parlamentare costituisce cosi' l' osservatorio privilegiato in cui si condensano e si riflettono, con tutte le contraddizioni denunciate dalla "Teoria della democrazia" (Schumpeter, 1942; Pizzorno, 1983), tutte le principali dinamiche che gravitano attorno alle azioni dei protagonisti della "Political Life" (Easton, 1965). L' analisi del processo di produzione legislativa si configura, quindi, come l' unico approccio capace di cogliere nel suo complesso l' insieme di queste dinamiche e di farne affiorare le "logiche" sottostanti (Elster, 1979). In sostanza, l' approccio qui proposto e' quello che si potrebbe riassumere come incentrato sullo studio della "Politics of pension policy".

Nell' analisi dei processi di "policy-making" si e' soliti distinguere, da un punto di vista funzionale, tra tre diverse e consequenziali fasi: l' "input", la "black box" e l' "output". Ora, se la prima di queste tre fasi e' intrinsecamente legata alla costellazione degli interessi ed alla sfera della loro rappresentanza, la seconda si impernia sul processo vero e proprio di "produzione" delle decisioni mentre la terza fase concerne il "prodotto" che scaturisce dalla "black box" risulta abbastanza agevole comprendere che la fase politicamente piu' rilevante e' precisamente quella intermedia. Discende, di qui, l' utilita' di affrontare lo studio dell' impatto dei fattori politici nella formazione della politica pensionistica in Italia focalizzando l' attenzione proprio sulla "black box". Poiche', da un punto di vista metodologico, sarebbe possibile osservare direttamente l' interno della "black box" solo attraverso il ricorso a tecniche mutuatae dall' antropologia quali quella dell' "osservazione partecipante", appare relativamente poco costoso superare gli innumerevoli ostacoli ad essa connessi ricorrendo ad un approccio di tipo "induttivo". Con quest' ultimo, consistente in un' analisi delle differenze fra l' "input" e l' "output", infatti e' possibile inferire intorno alle dinamiche "comportamentali" che attraversano e caratterizzano incessantemente l' arena parlamentare. Volendo rappresentare graficamente la struttura del processo decisionale appena descritto si otterrebbe il modello riprodotto nella figura 1.1 qui

sotto che che si ispira ai classici modelli "input-output".

Fig. 1.1 - Macromodello del processo del policy-making: attori, luoghi e "prodotti".



Da questa specifica angolazione, il referente empirico piu' immediato ed "espressivo" non puo' che essere individuato nel volume delle proposte di legge che hanno compiuto per intero e con successo il loro "iter" fino ad arrivare alla trasformazione in provvedimento legislativo. In questo senso, infatti, l' analisi dei flussi di presentazione e dei meccanismi di "selezione" dei disegni di legge consente di "misurare" il grado di politicita' della "issue" pensionistica e il ruolo e l' impatto degli attori politici - in termini di decisioni e di "non decisioni" (Bachrach e Baratz, 1962) - sulla politica pensionistica in Italia. L'ipotesi di

fondo sottesa all'analisi qui presentata, infatti, implica un'esplicita assunzione del fatto che "Politics matters". Tale assunzione, che trae origine - come sottolineato in precedenza - dall'esistenza di una molteplicità di soluzioni e di assetti istituzionali dei sistemi di sicurezza sociale in paesi assimilabili da un punto di vista strutturale, e' indissolubilmente legata all'ipotesi che in Italia il sistema di "welfare", in generale, e quello pensionistico, in particolare, rappresenta fondamentalmente la risultante delle peculiarità del sistema politico italiano. Di un sistema, cioè, in cui il sottosistema dei partiti - con i suoi specifici correlati sia sul piano della formazione di coalizioni di governo, che della presenza di radicate "subculture" politiche (Farneti, 1973; 1979), sia nella struttura della rappresentanza degli interessi che nella conformazione della competizione politica "intra" e "infra" partitica - ha espresso continuamente maggioranze parlamentari costitutivamente incapaci di perseguire e realizzare politiche efficacemente redistributive "dall'alto verso il basso". Inefficacia redistributiva, particolarismo e clientelismo, così, sono diventati i tratti distintivi della politica sociale italiana così come della politica pensionistica.

L'intento di questo lavoro e' dunque quello di illuminare, attraverso un'attenta analisi del processo di produzione legislativa nelle sue diverse fasi, la dimensione del "conflitto" (di classe) che permea la formazione delle "welfare policies". In questa prospettiva, l'analisi viene incentrata sulle modalità - in presenza di vincoli "strutturali" tanto all'azione dei diversi partiti quanto all'azione dei vari governi in carica - della composizione/selezione degli interessi nell'arena parlamentare in una sfera dell'intervento regolativo pubblico-statuale contraddistinta da elevate potenzialità redistributive e quindi di da un altrettanto elevato grado di politicità. Non va infatti dimenticato che la "parlamentarizzazione" della lotta di classe rappresenta uno degli elementi fondanti della conformazione della "polity" delle società a capitalismo avanzato sorte sulle ceneri del fallimento delle esperienze liberiste dei primi decenni del capitalismo industriale.

1.1 La politics della politica pensionistica italiana: la centralità dell'arena parlamentare

Non e' certo necessaria una conoscenza specialistica per rendersi conto della rilevanza della dimensione della *politics* nella formazione della politica pensionistica in Italia. Basta ad esempio riandare con la memoria agli innumerevoli fallimenti dei tentativi di riforma del sistema pensionistico italiano per averne una conferma difficilmente controvertibile. Come non vedere in essi, infatti, nelle reiterate "non-decisioni" (Bachrach e Baratz, 1962) il riflesso dell'azione di attori politici reciprocamente interagenti? Come ignorare il fatto che le policies

perseguite in questo settore della politica sociale sono il risultato di complessi processi decisionali dagli esiti incerti? L'azione degli attori politici nei diversi "luoghi" di esercizio e di "applicazione" delle rispettive quote di potere appare pertanto chiaramente come il referente teorico ed empirico principale per un'analisi "ermeneutica" della formazione delle scelte in questa area delle welfare policies in Italia. In realtà quindi concentrare l'attenzione sugli outputs del policy-making costituisce solo il punto di partenza per cercare di risalire alle dinamiche più profonde da cui la politica pensionistica scaturisce.

L'azione degli attori politici in senso lato (partiti, governi, gruppi di interesse e di pressione) si snoda e si sviluppa in una molteplicità di luoghi contrassegnati da un vasto campo di variazione quanto a grado di istituzionalizzazione e di visibilità e di trasparenza (dall'arena parlamentare, ai tavoli delle negoziazioni tripartite, ai comitati tecnici dei ministeri). È innegabile, tuttavia, che indipendentemente dal livello di efficacia (e di efficienza) decisionale attribuibile a ciascuno di questi luoghi l'intero complesso delle dinamiche delle interrelazioni dei vari policy-makers sembra imperniato, da un punto di vista *stricto sensu* "politologico"² principalmente attorno ad uno di essi: l'arena parlamentare. L'individuazione nell'arena parlamentare del luogo politico in cui più evidenti risultano gli effetti dell'impatto dei fattori politici (nel senso appena indicato) trova la sua ragione fondamentale in due ordini di considerazioni: una di carattere generale, l'altra specifica al processo di decision-making nel settore della politica pensionistica in Italia. Il primo di questi due motivi è riconducibile in ultima analisi al fatto che l'arena parlamentare è innegabilmente quella caratterizzata dal massimo grado di visibilità e di trasparenza. Ne discende che, in una prospettiva di analisi della politica della politica pensionistica, gli attori politici in essa presenti tendono a "processare" l'issue pensionistica in funzione di una strategia politica i cui elementi-guida non sono ovviamente quelli della razionalità amministrativa delle (non)decisioni adottate quanto quelli della massimizzazione politica delle rispettive posizioni nel gioco innescato dall'incessante ripresentarsi di issues costitutivamente radicate ed intrecciate nei conflitti (re)distributivi - legati cioè sia alla distribuzione del reddito *via* mercato che alla redistribuzione di una parte di esso *via* politica - che costituiscono una componente essenziale degli welfare states di matrice keynesiana contemporanei. Ciò appare ulteriormente evidente quando si consideri che la rilevanza della issue pensionistica da questo particolare punto di vista si traduce in elevato grado di stabilità temporale del suo livello di "politicità". Il secondo ordine di motivi, d'altra parte, risale in definitiva al fatto che in Italia il veicolo decisionale tipico del policy-making pensionistico è rappresentato dallo strumento legislativo (Maestri, 1984; Regonini, 1985). Se a tutto ciò si aggiunge la quasi totale assenza, fino ad ora, di schemi pensionistici privati o comunque sottratti alla sfera gestionale pubblica, risulta ancora di più evidente la centralità del momento

²Questo carattere trae origine essenzialmente dal fatto che questo pro- e' legato non tanto allo scontro politico "single-issued" quanto piuttosto alla strategia generale dei diversi partiti politici impegnati nella competizione per i voti e per il potere.

legislativo. L'analisi dell'arena parlamentare costituisce cos' un passaggio obbligato per la comprensione del ruolo dei fattori politici nella formazione delle policy choices in questa area delle politiche sociali italiane.

Certo, enfatizzare il ruolo centrale svolto dal processo di produzione legislativa potrebbe indurre a ritenere che gli altri momenti dell'intero processo di decision-making non abbiano alcuna rilevanza sostanziale. E' bene allora sgomberare il campo da questa indebita deduzione. Infatti, focalizzare l'attenzione sulle dinamiche dell'arena parlamentare non implica necessariamente sottovalutare l'importanza degli altri anelli della catena decisionale. Al contrario, come e' stato messo in luce da numerosi studi (Hecló, 1978; Hecló e Wildavsky, 1974) accanto alle dimensioni individuate dagli studiosi degli assetti neo-corporativi (Schmitter, 1974; 1981; Berger, 1981) da un lato e dai teorici del party government (Rose, 1974; Castles e Wildenmann, 1986), dall'altro, appaiono delinearsi nuovi elementi capaci di contribuire a meglio illuminare l'intera sfera dei processi decisionali nel policy-making. Essi, imperniati intorno a concetti quali quelli di policy community e di issue network (Regonini, 1985), segnalano la necessita' di allargare l'orizzonte analitico fino ad includervi questi "prodotti" della progressiva e parallela specializzazione e "tecnicizzazione" della issue pensionistica. Al di la', tuttavia, della innegabile rilevanza teorica ed empirica di questi filoni analitici, resta il fatto che, soprattutto (ma non esclusivamente) nella realta' italiana, la dimensione della politics permane quella cruciale, come dimostrano i fallimenti dei tentativi di riforma del sistema pensionistico nonostante i solidi accordi raggiunti in numerosi casi all'interno delle specifiche policy communities. Cosa nascondono, allora, questi (ed altri) fallimenti se non una paralisi decisionale prodotta dall'immissione nel gioco politico di veti incrociati? Vetì incrociati che ad un tempo con una dinamica solo apparentemente paradossale attivano un ininterrotto passaggio della issue dalle sedi "tecniche", in cui si registra la prevalenza dei ruoli dei policy activist (Hecló, 1978: 119-121), a quelle piu' apertamente politiche, in cui prevale la figura del party activist. Resta in ogni caso che, proprio per l'elevata politicita' della questione pensionistica, il livello d'analisi individuato dalla dimensione della politics e' teoricamente piu' rilevante tanto sul versante strettamente decisionale quanto su quello della "attuazione" (implementation) delle misure di politica pensionistica adottate.

Una volta stabilita la centralita' teorica ed empirica dell'arena parlamentare nell'analisi del policy-making pensionistico, si rende necessario spostare l'accento dal piano della politics a quello della policy. Con questo spostamento d'enfasi dal versante dell'input a quello dell'output, l'interrogativo fondamentale che si impone e' si deve guardare al sistema pensionistico italiano - con tutti i suoi correlati in termini di complessita' e di intricatezza - come la risultante di una volonta' (ir)razionale che ha perseguito un proprio disegno oppure, all'estremo opposto, come l'effetto perverso (Boudon, 1977) di un gioco politico troppo complesso per portare a risultati razionali? La tesi fondamentale di questo lavoro di ricerca sul ruolo dei fattori politici nello sviluppo di questo settore

delle welfare policies italiane si colloca in una posizione intermedia rispetto ai due corni dell' dilemma appena presentato. Infatti, essa mira a dimostrare che il sistema pensionistico italiano si e' sviluppato lungo linee ambigue e contraddittorie per la mancanza di un chiaro principio-guida; mancanza, questa, imputabile alla particolare situazione politica italiana (assenza di ricambio nella direzione politica del Paese; carattere dichiaratamente e sostanzialmente interclassista del partito egemone, la Democrazia Cristiana; frammentazione del sistema partitico; elevato potere di veto e di condizionamento acquisito da un crescente numero di gruppi di pressione). Sul piano pensionistico-previdenziale, questi elementi divenuti rapidamente dati strutturali del sistema politico italiano si sono tradotti nella continua tensione tra due possibili principi del sistema di sicurezza sociale: il principio egualitario e il principio professionale. In virtu' del primo il sistema pensionistico sarebbe dovuto essere chiamato ad operare una redistribuzione del reddito dai gruppi sociali piu' favoriti a quelli penalizzati dal sistema distributivo. Col principio professionale invece ad ogni categoria, indipendentemente dalle loro eventuali condizioni di bisogno, sarebbero stati corrisposti benefici in funzione direttamente delle loro contribuzioni al finanziamento del sistema. La lunga prevalenza del secondo principio non ha tuttavia impedito, soprattutto nei periodi in cui maggiore era la pressione politica e sindacale, l' introduzione di misure ispirate al principio redistributivo (Cherubini, 1977; Fausto, 1978; Forni, 1979).

L' intreccio conflittuale ed entropico tra questi due principi e' quindi alla radice del carattere intricato, contraddittorio e fondamentalmente ambiguo del sistema pensionistico italiano. E a sua volta esso e' riconducibile alle specificita' prima ricordate del sistema politico italiano. Ne consegue, che questa componente del sistema di sicurezza sociale puo' essere considerato come la risultante sia di elementi di un chiaro disegno di conservazione dell' originaria matrice professionale quanto il prodotto di una serie di effetti perversi (degenerazione delle pensioni di invalidita' e emergenza di perduranti crisi finanziarie) scaturiti direttamente dalla irriducibile tensione tra i due principi prima individuati. Le difficolta' evidenti in questi ultimi anni di introdurre duraturi elementi di razionalizzazione del sistema pensionistico, in realta', nascondono non gia' impervi ostacoli di natura tecnica ma piuttosto un profondo scontro politico tra maggioranza ed opposizione, da un lato, e tra i diversi partiti della coalizioni di governo, dall' altro.

Ne' un chiaro disegno ne' un processo anarchico, dunque, possono essere invocati esclusivamente come cause dello stato di degenerazione organizzativa e finanziaria del sistema pensionistico italiano. Ma e' certo invece che le ambiguita' macroscopiche sopra sottolineate trovano la loro origine essenzialmente nella incapacita' dimostrata dalle forze al potere nei quarant' anni che ci separano dalla fine della seconda guerra mondiale di perseguire con chiarezza e coerenza una politica pensionistica ispirata ad un principio univoco. Se, d' altra parte, e' importante ricondurre entro i confini dell' "avalutativita'" l' analisi non si puo' non sottolineare come, nonostante gli attacchi cui in questi ultimi tempi si e' tro-

vato esposto agli attacchi dei teorici del "piu' mercato meno stato" (Bosanquet, 1985), il welfare state conserva una sua fondamentale validita'. Questa evidente ed esplicita opzione di carattere valoriale nasce dalla convinzione che gli "animal spirits" del capitalismo (Meldolesi, 1985) vadano sapientemente imbrigliati.

Politics e policy appaiono cosi' come due dimensioni inestricabilmente intrecciate. Analiticamente, tuttavia, e' possibile scorgere una netta prevalenza teorica del primo termine di questo binomio. E cio' non gia' in considerazione della irrilevanza teorica del momento della "messa in opera" (Dente, 1986) quanto piuttosto perche', in un' ottica politologica, nella catena del policy-making e' la fase "decisionale" quella che presenta il massimo grado di esposizione alle dinamiche proprie dei conflitti (re)distributivi che attraversano latitudinalmente e longitudinalmente le arene politiche delle societa' a capitalismo post-keynesiano. Tutto questo conserva, a mio modo di vedere, per intero la sua validita' anche di fronte agli stravolgimenti "implementativi" cui spesso nella situazione italiana si assiste di leggi e di provvedimenti. La ragione di fondo di questa affermata prevalenza del momento decisionale "alto" deriva in ultima analisi dal fatto che man mano che si scende nella scala del "top-down" propria del processo di policy-making i conflitti certo non tendono a scomparire ma, invece, tendono a cambiare radicalmente la loro natura. Nelle fasi "a valle" del policy-making, infatti, si puo' assistere anche ad intensi conflitti di interessi ma circoscritti e localizzati sia per quanto concerne l' issue che per quanto attiene alla "identita'" degli attori coinvolti. Il piu' delle volte, in effetti, e' possibile osservare che in simili circostanze al centro dello scontro che porta al blocco e/o al ritardo dell' attuazione delle diverse misure approvate si trovano interessi interni alle varie frazioni degli apparati burocratici interessati, oppure, strettamente connessi con i reticoli di solidarieta' che legano queste ultime con le leaderships dei diversi gruppi di pressione di volta in volta chiamati in causa. In sostanza, si puo' affermare che i conflitti che frequentemente condizionano le fasi della implementation perdono buona parte della loro valenza (ri)distributiva per assumerne una essenzialmente intra o interorganizzativa (Hanf e Scharpf, 1979). Al contrario, nei livelli "alti" del processo di formazione delle politiche pubbliche la natura dei conflitti sollevati dalle diverse issues al centro dell'arena politica coinvolgono nella maggioranza dei casi la collocazione dei vari antagonisti coinvolti nelle strutture distributive e redistributive.

In conclusione, appare possibile sostenere che nello studio della formazione della politica pensionistica in Italia il momento stricto sensu decisionale riveste una rilevanza teorica sicuramente superiore rispetto a quella della "messa in opera". Discende, di qui, l' opzione metodologica fondamentale da cui nasce questo lavoro di ricerca: l'assunzione dell'arena parlamentare come il referente empirico piu' appropriato. Essa, infatti, meglio di altri luoghi del processo decisionale si presta ad un' analisi che si proponga di mettere in luce tutta la "politicita'" insita nella politica pensionistica dell' Italia contemporanea. "Politicita'", questa, che come gia' piu' volte sottolineato si riflette linearmente nell' apparentemente inestricabile coacervo normativo, organizzativo ed istituzionale

costituito dall' attuale sistema pensionistico italiano. E' proprio a quest' ultimo aspetto che sara' dedicato il successivo paragrafo.

1.2 - La complessita' del sistema pensionistico in Italia: un excursus

Il sistema pensionistico italiano presenta un elevato grado di complessita' sia organizzativa che giuridico-normativa come numerose ricerche hanno messo in risalto (Castellino, 1976; Regonini, 1984; Fausto, 1978; Giordano, 1982). Questa sua caratteristica fondamentale trova concreta manifestazione in una molteplicita' di forme che sono comunque accomunate dal loro effetto ultimo di conservare (se non incrementare) il "potenziale di disparita'" di questa componente centrale dei sistemi di "income maintenance" in Italia. E' noto infatti come sia principalmente su questo specifico versante che si e' focalizzato il dibattito che si e' sviluppato in questi ultimi anni intorno alle prospettive di riforma del sistema pensionistico italiano. Scopo di questa sezione e' pertanto quello di mostrare, delineandone il profilo morfologico-organizzativo, come il permanere ed il rafforzarsi di questa intrinseca complessita' sia direttamente riconducibile non solo alle modalita' "inerziali" di sviluppo del sistema pensionistico in Italia ma anche, se non proprio soprattutto, alla dimensione della "pubic policy" e quindi a quella della "politics" (Regonini, 1984: 107). Nelle pagine seguenti infatti saranno presentati gli aspetti piu' significativi del sistema pensionistico italiano visto come generatore di disequaglianze e di disparita'.

a) La struttura organizzativa.

Il sistema pensionistico italiano degli anni Ottanta e' contraddistinto dall' esistenza di una struttura organizzativa quanto mai frammentata e segmentata lungo due direzioni: quella degli enti che erogano le prestazioni, da un lato, e quella delle categorie di beneficiari delle diverse prestazioni pensionistiche, dall' altro. Lungo la prima direttrice e' cosi' possibile riscontrare una pluralita' di soggetti in cui accanto all' INPS (in posizione dominante con circa l' 80 per cento delle pensoni erogate) si hanno una molteplicita' di altri enti operanti principalmente nel settore del pubblico impiego e dei liberi professionisti.

La mancanza di una struttura unitaria non si riflette per altro solo in questa accentuata tendenza alla segmentazione organizzativa ma si manifesta anche all' interno dello stesso INPS dove coesistono, accanto al Regime generale (FPLD) per la grande maggioranza dei lavoratori dipendenti del settore privato, gestioni speciali per i lavoratori autonomi e fondi speciali per particolari categorie di lavoratori dipendenti del settore parapubblico (elettrici, telefonici, gas, autotrasporti, ecc.). Bastano alcuni semplici dati per esemplificare questa situazione

di "groviglio" organizzativo: esistono infatti piu' di trenta regimi o programmi pensionistici per i soli lavoratori dipendenti del settore privato erogati da una ventina di enti diversi, ai quali si debbono poi aggiungere quelli per i dipendenti statali e quelli per i dipendenti degli enti locali (per una rassegna dei diversi regimi pensionistici si rinvia alla Relazione Parlamentare, 1977 e alle Relazioni di Riforma, 1978 e 1980). Oltre a questo coacervo di enti e di regimi per i lavoratori dipendenti sia pubblici che privati e' utile ricordare anche i circa venticinque enti previdenziali per i liberi professionisti (per un' analisi di taglio giuridico della struttura generale del sistema pensionistico in Italia si rimanda a Giordano, 1982).

b) Le prestazioni.

Il complesso delle prestazioni erogate dal sistema pensionistico italiano si possono ricondurre in ultima analisi a due grandi classi: le pensioni previdenziali, da un lato, e le pensioni assistenziali, dall' altro (Giordano, 1982: 335). Le prime includono tutte le prestazioni di "income maintenance" legate direttamente alla condizione di partecipazione attiva nel mercato del lavoro sia come lavoratore dipendente che come lavoratore autonomo, mentre le seconde - pensioni sociali, pensioni per mutilati ed invalidi civili, pensioni ai sordomuti, pensioni per i ciechi civili e pensioni di guerra - comprendono tutti quei trattamenti per beneficiare dei quali non e' necessario presentarsi come "lavoratori".

Le prestazioni pensionistico-previdenziali erogate in Italia sono, da un punto di vista strettamente assicurativo, connesse con la copertura di tre "rischi": quello della invalidita', quello della vecchiaia e quello della morte del congiunto percettore di pensione. Al riguardo, l' aspetto che sicuramente colpisce di piu' (al di la' dei puri e semplici dati attuariali) e' ancora una volta rappresentato dalla estrema differenziazione delle condizioni e dei requisiti di accesso alle prestazioni previste per i diversi regimi. Come chiaramente e' stato messo in evidenza da numerosi studi ³, in termini di "eligibility" il sistema pensionistico italiano si configura come una fonte di disuguaglianze. Se poi si passa a considerare la composizione delle pensioni per tipo di prestazione risulta agevole constatare l' abnorme incidenza delle pensioni di invalidita'. Quest' ultimo fenomeno e' tra l'altro indicato come un chiaro esempio delle "funzioni latenti" che nella societa' italiana al sistema pensionistico sono state assegnate (Ascoli, 1984: 36; Regonini, 1984: 102).

c) La dinamica finanziaria.

Gran parte dell' attenzione crescente dedicata in anni recenti alle tematiche collegate con le prospettive di riforma del sistema pensionistico in Italia e' in buona misura da ricondurre all' emergere di una grave crisi finanziaria sia direttamente del maggior ente previdenziale (l' INPS) che indirettamente a quella

³Si veda per una rapida documentazione statistica Previdenza Sociale n. 6/'79, p.1791.

della finanza pubblica piu' in generale (Castellino, 1981 e 1982; Baldassarri, 1983). In effetti la dinamica della spesa pubblica per prestazioni pensionistiche ha visto una costante crescita del volume di risorse trasferite, sia in termini assoluti che in termini relativi, tanto che l'incidenza dei trasferimenti per pensioni sul totale della "spesa sociale" ha raggiunto in Italia valori percentuali molto piu' elevati di quelli della media degli altri paesi europei (nel 1977: 48,2 22).

Infatti, negli anni Settanta si e' assistito in Italia ad un progressivo deteriorarsi degli squilibri finanziari dell' INPS imputabile non piu' e non solo (come era accaduto negli anni precedenti) ai disavanzi delle gestioni dei lavoratori autonomi (con quella dei coltivatori, mezzadri e coloni di gran lunga in testa) ma anche della comparsa di deficit anche nella situazione finanziaria del Regime Generale (FPLD) dovuta al peggioramento della situazione occupazionale conseguente al perdurare della crisi economica. Va segnalato incidentalmente che l' INPS ha fatto fronte a all' aggravarsi dei suoi squilibri finanziari sia ricorrendo sempre piu' ai prelievi presso il Tesoro sia utilizzando i consistenti avanzi di gestione della Cassa Unica degli Assegni Familiari (CUAF).

d) I meccanismi di finanziamento.

Da un punto di vista generale si puo' osservare come il sistema pensionistico italiano, dopo aver a lungo utilizzato le tecniche di finanziamento proprie delle assicurazioni e basate sul principio della capitalizzazione, sia poi approdato - in anni relativamente recenti - all' adozione generalizzata del meccanismo della ripartizione (intergenerazionale) (Cherubini, 1977: 409; Fausto, 1978). Tutto cio', al di la' delle connotazioni di carattere tecnico ha indotto non pochi studiosi a richiamare l' attenzione sull' affermarsi di una preoccupante " tendenza alla irresponsabilita' fiscale" (Weaver, 1978) aggravata in Italia dal fallimento del tentativo di ristabilire una situazione di equilibrio finanziario in campo pensionistico (Regonini, 1984: 109).

Oltre alle modalita' generali di funzionamento dei meccanismi di finanziamento del sistema pensionistico, puo' essere utile ricordare come le risorse finanziarie messe a disposizione delle pensioni previdenziali provengano da tre diversi soggetti: i datori di lavoro, i lavoratori iscritti ai vari regimi e - sia pure in forme e a titoli diversi - l' amministrazione centrale dello stato. L'evidenza statistica, d'altra parte, mostra, al riguardo, il crescente ruolo assunto direttamente dalle finanze statali nel finanziamento delle prestazioni pensionistico-previdenziali e non gia' per una chiara e precisa scelta in favore della "fiscalizzazione" del reperimento delle necessarie risorse finanziarie ma piuttosto perche' spinto dall' accumularsi di disavanzi sempre piu' gravi da parte principalmente dell' INPS.

e) Disparita' e diseguglianze.

L' aspetto che, accanto alle problematiche di ordine finanziario, ha indiscutibilmente contribuito a tener vivo il dibattito (ancora senza un concreto esito) sulla necessita' di pervenire ad un' organica riforma del sistema pensionistico

in Italia e' la generalmente condivisa opinione che questo determinante settore del sistema dei trasferimenti sociali sia una fonte di disuguaglianze difficilmente tollerabili. Queste disparita' di trattamento si manifestano in una pluralita' di forme e di modi (Paci, 1984: 307). analiticamente, essi si possono individuare rispettivamente nei seguenti punti: a) pensionamenti anticipati; b) difformita' nei meccanismi contributivi; c) coesistenza di diversi sistemi di calcolo dell' importo delle pensioni; d) diversita' di valutazione dell' esistenza di altri redditi; e) difformita' nei meccanismi di indicizzazione delle prestazioni; f) esonero dai vincoli relativi ai massimali previsti per i trattamenti di pensione (Castellino, 1976; Forni, 1979; Giordano, 1982; Regonini, 1984).

Ma le diseguaglianze generate dal sistema pensionistico italiano non si limitano solamente all' esistenza di norme e disposizioni diverse tra regime e regime e tra categoria e categoria di beneficiari. Oltre a cio', infatti, e in buona misura anche come sua conseguenza piu' o meno diretta, si assiste tuttora al persistere di effetti sperequativi sul piano redistributivo dei trasferimenti per pensioni. Come e' emerso da numerose analisi (Castellino, 1982), i flussi di trasferimenti pensionistici non sempre ottengono risultato quello di ridurre le disegaglianze nella distribuzione dei redditi in quanto essi non muovono dalle categorie con i redditi piu' elevati verso quelle a reddito medio-basso quanto piuttosto da quelle a medio reddito del lavoro dipendente del settore privato a quelle con redditi mediamente di certo non inferiori del lavoro autonomo, quali i coltivatori diretti e commercianti e gli artigiani (Regonini, 1984: 95; Pedoni, 1982: 419).

L' intrecciarsi quindi di una "giungla" normativa e di effetti distorsivi dal punto di vista della valenza redistributiva dei trasferimenti pensionistici finisce inevitabilmente col produrre proteste e rivendicazioni che, come gia' osservato, stentano tuttavia a trovare un' adeguata risposta da parte del sistema politico italiano (Ascoli, 1984: 42; Regonini, 1980 e 1984). Puo' quindi risultare utile, ai fini di una piu' completa comprensione della rilevanza della dimensione della "policy" nello sviluppo e nella formazione del sistema pensionistico in Italia, delineare sia pure in maniera alquanto succinta, i caratteri e i fattori di fondo da cui esso e' scaturito. E' quanto si tentera' di fare nel prossimo paragrafo.

f) Lo sviluppo del sistema pensionistico italiano: caratteri e fattori.

Nato originariamente con programmi di tipo facoltativo e successivamente (intorno al 1920) trasformato in regime obbligatorio per i lavoratori dipendenti, durante il periodo fascista si afferma un modello di sviluppo e di consolidamento del sistema pensionistico basata sul principio della polverizzazione organizzativa improntata ad un' impostazione prevalentemente particolaristica (Paci, 1984: 307; Cherubini, 1977). Con la fine della seconda guerra mondiale, non si puo' tuttavia affermare che il sistema pensionistico in Italia assuma connotazioni meno particolaristiche. Infatti, nonostante i tentativi di riforma organica - si pensi ai lavori della Commissione D' Aragona - volti ad introdurre anche in Italia quei principi in materia di sicurezza sociale a quel tempo in via di attuazione in Gran Bretagna sulla base del famoso Rapporto Beveridge (Beveridge, 1942),

il successivo sviluppo del sistema pensionistico italiano continuerà ad essere caratterizzato da un'evoluzione "particolaristico-clientelare" (Esping-Andersen, 1982).

Infatti, questa importante componente della sicurezza sociale, durante il secondo dopo-guerra si sviluppa principalmente, in una prima fase, attraverso l'estensione della copertura assicurativa soprattutto alle diverse categorie di lavoratori autonomi e, in una seconda fase, nell'introduzione sul finire degli anni Sessanta di prestazioni (pensione sociale e pensione per gli ultrasessantacinquenni sprovvisti di redditi) che per la loro specifica configurazione si discostano dal modello di pensione previdenziale per avvicinarsi a quello della sicurezza sociale. Tuttavia, sia la fase di estensione che i successivi tentativi di realizzare anche in Italia un compiuto sistema di sicurezza sociale in cui il sistema pensionistico svolga una effettiva azione di riduzione delle disuguaglianze distributive non riescono a modificare i tratti fondamentali particolaristico-clientelari della struttura pensionistica italiana.

La contraddittorietà dello sviluppo del sistema pensionistico italiano, con il suo carico di problemi irrisolti e di disparità da esso ulteriormente prodotte, rivela così inequivocabilmente la mancanza nelle forze che hanno governato l'Italia nei quarantanni trascorsi dalla fine del secondo conflitto mondiale e dalla conseguente nascita della Repubblica di un chiaro disegno in materia di politica sociale sia la loro "permeabilità" a pressioni corporative che hanno portato al cristallizzarsi di un intenso processo di segmentazione e compartimentalizzazione della struttura istituzionale-organizzativa del sistema pensionistico italiano (Giordano, 1982: 429-430; Paci, 1984: 308). Entrambi questi caratteri di fondo dell'edificio pensionistico in Italia non rinviano soltanto, dal punto di vista della dinamica e delle modalità di sviluppo, alla "inerzialità" ed ai suoi addentellati "incrementalisti" (Lindblom, 1959; Robertson e Jordan, 1979; Paci, 1984: 307) delle varie politiche pensionistiche quanto piuttosto ad una serie di connotati del sistema politico italiano legati alla sua situazione di mancanza di ricambio della collocazione politico-sociale delle maggioranze di governo (Pasquino, 1984; Ascoli, 1984; Regonini, 1980 e 1984; Regini e Regonini, 1981).

In questa sezione l'attenzione non è stata tanto focalizzata sui diversi aspetti tecnico-attuariali ma su quei molteplici aspetti che consentono di cogliere la intricata complessità della struttura del sistema pensionistico italiano per enfatizzarne le implicazioni in termini di "public policy". L'insistenza sulle disparità di trattamento e sulle conseguenti disuguaglianze da esse indotte, infatti, non aveva altro scopo che quello di evidenziare come la dimensione della "politics" - nelle sue complementari manifestazioni della "decisione" e della "non-decisione" (Bachrach e Baratz, 1977) - costituisca una dimensione imprescindibile per comprendere come i diversi fattori socio-economici, interagendo con modalità ed intensità variabili con il complesso dei fattori politici, hanno concorso a formare e a plasmare il sistema pensionistico italiano così come ancora si presenta alla metà degli anni Ottanta.

1.3 L'obiettivo e gli strumenti della ricerca

L'obiettivo che mi prefiggo di raggiungere con la ricerca che qui presento e' quello di scoprire se l'evoluzione del sistema pensionistico italiano sia stata influenzata *anche* ed in che misura da fattori "politici" o se, al contrario, essa debba essere ridotta essenzialmente alla dinamica evolutiva della macro-struttura della societa' italiana. In sostanza, dunque, il mio intento e' di decifrare, all'interno di un intricato complesso di piani fenomenologici, l'esistenza di una "logica" dello sviluppo di questa componente centrale del sistema di *welfare* italiano.

1.3.1 L'ipotesi

L'ipotesi da cui prendo le mosse in questo mio lavoro e' che la parabola evolutiva del sistema pensionistico italiano (come del resto anche quella di altre componenti del sistema di sicurezza sociale) si configura come la risultante "diretta" dell'azione di una numerosa serie di fattori politici. Piu' in dettaglio, la tesi che cerchero' di dimostrare nelle pagine che seguono e' che il sistema pensionistico italiano e' cosi' (apparentemente) irrazionale ed "inefficiente" (da un punto di vista amministrativo) non gia' (o non solo) a causa dell'incapacita' ed incompetenza gestionale dei suoi amministratori ma invece come il "prodotto" (in parte intenzionale ed in parte inintenzionale) del funzionamento del sistema politico italiano. Infatti, solo se si riconduce esplicitamente la dimensione istituzionale-organizzativa proprio del sistema pensionistico a quella della "decisione" politica - e quindi della *policy* - si puo' cogliere tutta la centralita' della sfera dei fattori politici come determinanti della "politica" pensionistica.

Questa ipotesi di fondo si estrinseca, cosi', nel tentativo di interpretare il sistema pensionistico sulla base di una catena causal che lo vede sostanzialmente subordinato alla sfera regolativa delle politiche pubbliche che, a loro volta, sono concettualizzabili come dipendenti dalla *party politics* cosi' come dalla *pressure politics*. In questo quadro generale, la politica pensionistica italiana viene qui interpretata come la risultante dell'incapacita' strutturale del sistema politico italiano di esprimere una linea di politica sociale lineare e priva di quelle ambiguita' e contraddizioni che connotano quella realizzata in Italia in questi ultimi quaranta anni. Al centro di questa incapacita' si trova la particolare configurazione assunta dal sistema partitico italiano rispetto alla rappresentanza degli interessi. Il fatto che il baricentro del sistema dei partiti in Italia sia costituito da un partito - quale la DC - profondamente interclassista sia nella sua ideologia che nella sua composizione ed azione politica ha portato allo sviluppo di una politica sociale *costituttivamente* ambigua e contraddittoria. La pretesa di questo partito, infatti, di voler continuare a dare una rappresentanza politica a regioni della costellazione degli interessi non sempre omogenee e convergenti si e' riflesso cosi' sulla produzione di interventi regolativi in questa area della politica sociale. L'esito finale di tutto questo processo di policy-making, quindi, e' stato quello di dare vita ad un sistema pensionistico privo di una propria definita identita'

sul piano dell'azione redistributiva. In definitiva, dunque, l'ipotesi che ispira il presente lavoro e' il sistema pensionistico italiano e' "irrazionale" ed "inefficiente" solo sul piano amministrativo ma non su quello politico. Esso, infatti, e' stato usato come un potente strumento per la (ri)produzione del consenso da parte della DC e dei suoi tradizionali alleati di governo.

1.3.2 Le assunzioni

L'ipotesi appena illustrata riposa su alcune assunzioni elementari. E' pertanto utile esplicitarle. L'assunzione principale ad essa sottesa e' che la politica sociale e quindi anche la politica pensionistica non puo' essere disgiunta dalla dimensione della *politics*. Ad essa si aggiunge quella della pervasivita' della dimensione della "decisione" e quindi del "decisore". A queste due assunzioni si affianca quella secondo cui le strutture burocratico-organizzative della sfera regolativa pubblica, analogamente a quanto si osserva nella sfera della regolazione privata, non sono delle semplici concretizzazioni di "funzioni" sociali quanto piuttosto dei "sistemi di azione" indissociabilmente intercompensati con il sistema dei partiti e con il sistema di governo.

1.3.3 Gli strumenti della ricerca

Per tentare di conseguire l'obbiettivo fondamentale della ricerca - accertare se i fattori politici hanno avuto un ruolo di primo piano nell'evoluzione del sistema pensionistico italiano e della connessa politica pubblica - il fuoco dell'analisi e' stato puntato sull'arena parlamentare italiana. In questa prospettiva, due sono state le unita' di analisi prese in esame: le proposte di legge pensionistiche e le leggi da esse ricavate. Sia le proposte di legge che le relative leggi pensionistiche sono state studiate in funzione tanto della loro distribuzione tra i diversi gruppi di interesse di volta in volta chiamati in causa (o come beneficiari o come "contributori"), da una parte, quanto del loro *policy content*, dall'altra. Questa scelta deriva dalla possibilita' che essa offre di far emergere i conflitti di interesse e le modalita' di regolazione e di composizione messe in atto all'interno dell'arena parlamentare dai partiti e dai governi. Complessivamente, quindi, la ricerca si basa sull'analisi delle circa tremila proposte di legge pensionistiche e sulle circa cinquecento leggi da esse ottenute. E' poi importante sottolineare che leggi e proposte di legge non sono assunte come variabili esplicative ma invece come indicatori delle azioni politiche degli attori - partiti e governi - protagonisti del processo di produzione legislativa. Questi due fondamentali referenti empirici, inoltre, sono stati messi in relazione sia con la dinamica dell'azione politica all'interno dell'arena parlamentare che con quella delle variabili socio-economiche piu' rilevanti da un punto di vista politologico (disoccupazione, scioperi e sindacalizzazione).

L'arco di tempo considerato e' quello che copre le prime otto legislature della storia dell'Italia repubblicana (1948-1983). I trentacinque anni cosi' coperti con-

sentono di analizzare la dinamica della produzione degli interventi regolativi in questo importante settore della politica sociale alla luce non solo delle profonde trasformazioni strutturali che la società italiana ha conosciuto in questo periodo di tempo, ma anche degli effetti che le particolari condizioni assunte dalla lotta politico-istituzionale ha avuto sulla regolazione dei conflitti (re)distributivi in campo pensionistico.

1.4 Quale approccio per l'analisi della politics della politica pensionistica ? Una nota metodologica

Nei paragrafi precedenti di questo capitolo iniziale l'attenzione è stata rispettivamente attirata sulla valenza che nel dibattito politologico contemporaneo riveste la tematica della "politics" delle "welfare politics", sulla rilevanza teorica ed empirica dell'arena parlamentare e sui tratti istituzionali ed organizzativi più significativi del sistema pensionistico italiano. In questa quarta ed ultima sezione, infine, verranno illustrate e discusse le varie opzioni metodologiche alla base della ricerca qui presentata.

Ripetutamente nel corso di queste pagine iniziali si è insistito sul carattere centrale che nello studio dell'impatto dei fattori politici sulla politica pensionistica nell'Italia repubblicana ricopre l'arena parlamentare. Le ragioni di fondo da cui deriva questa centralità sono state individuate sia nel fatto che nell'arena parlamentare (importante ma certo non esclusivo "luogo" dell'arena politica) si condensano - in positivo ed in negativo - la maggior parte dei conflitti (re)distributivi, che nella constatazione che il veicolo decisionale utilizzato per intervenire nella "issue" pensionistica è essenzialmente rappresentato dallo strumento legislativo. Dalla combinazione di questi due elementi deriva la fondamentale esigenza di esplicitare chiaramente le scelte metodologiche collegate con la decisione di incentrare l'analisi sulle dinamiche interne all'arena parlamentare in termini di "politics" della politica pensionistica.

1.4.1 Unita' di analisi, variabili e indicatori

a) L'unita' di analisi

Da questo specifico punto di vista risulta possibile enucleare alcuni capisaldi metodologici. In primo luogo, emerge come, euristicamente, il principale referente empirico debba essere individuato nel processo di produzione legislativa proprio perché, nell'arena parlamentare, i molti attori protagonisti del gioco parlamentari (partiti, governi, singoli parlamentari, frazioni e fazioni, leaders

e "peones", specialisti e funzionari di partito, porta-borse e capo-clientele), si trovano ad avere a disposizione come essenziale mezzo di esercizio del potere precisamente la possibilita' di prendere direttamente parte al processo di formazione delle leggi. Deriva, di qui, in secondo luogo che l'unita' di analisi fondamentale va individuata - focalizzando l'attenzione sul versante dell'"input" della domanda politica - nelle proposte di legge presentate dai diversi lawmakers presenti in parlamento. In terzo luogo, e quale diretta conseguenza del punto appena visto si ha che - quando si sposta l'accento dal versante dell'"input" a quello dell'"output" - si impone una nuova unita' di analisi costituita dalle leggi emanate. E' del resto studiando il nesso tra input e output, tra domanda politica e correlati interventi regolativi che appare possibile penetrare entro l'intreccio delle azioni di partiti e governi nella cornice dei conflitti (re)distributivi che ruotano attorno alla "issue" pensionistica.

b) La variabile dipendente

Individuate in questo modo le due fondamentali unita' di analisi (proposte di legge, da un lato, e leggi emanate, dall'altro) risulta ora possibile prendere in considerazione il complesso delle variabili. La variabile dipendente assunta come teoricamente piu' rilevante e' qui identificata nel "tipo di politica pensionistica" realizzata. Nella prospettiva qui adottata, questa variabile nominale e' assunta come caratterizzata dalla possibilita' di avere dei valori tendenzialmente dicotomici riconducibili ad una serie di coppie oppostive quali espansiva/restrittiva, universalistica/particolaristica, egualitaria/antiegalitaria, redistributiva orizzontalmente/verticalmente. E' evidente che per studiare in profondita' questa variabile "qualitativa" diventa necessario disporre di una massa di dati che riguardano non solo aspetti tecnico-organizzativi interni al funzionamento del sistema pensionistico italiano ma anche di dati relativi all'impatto redistributivo del volume complessivo dei trasferimenti sociali. Tuttavia, la difficolta' di reperire dati riguardanti in particolare questa seconda dimensione dell'"outcome" delle politiche pensionistiche, suggerisce di limitare l'analisi - considerata l'enfasi qui posta sulla sfera della "politics" - al processo di "policy-making". In questo senso nel corso del presente lavoro la variabile qui assunta come dipendente (il tipo di politica pensionistica realizzata) verra' esaminata nella sua dimensione di "prodotto decisionale", di "output" del processo di produzione legislativa (prescindendo cosi'dalla dimensione della "implementation") piu' che come la risultante dell'intero ciclo del "policy process" (Hogwood e Peters, 1983).

c) Le variabili indipendenti

Sul versante delle variabili indipendenti, l'opzione di fondo che ispira la ricerca da cui questo lavoro trae origine si colloca apertamente - come gia' sottolineato - dalla parte dei fautori del "politics matters". Da questa scelta di prospettiva, tuttavia, non deriva una svalutazione del ruolo delle variabili

"socio-economiche". Esse, infatti, vengono assunte esplicitamente come "inputs" del sistema politico. Quest'ultimo, di conseguenza, non viene piu' concettualizzato come una semplice macro-variabile interveniente, ma si costituisce come una dimensione dotata di una propria autonomia teorica. Questa "autonomizzazione" teorica e' concepibile essenzialmente come il prodotto della cristallizzazione di una forma di assetto del sistema politico lungo le linee della democrazia parlamentare-rappresentativa in cui il sotto-sistema partitico svolge una funzione di cruciale importanza. Sulla base di queste considerazioni, le variabili assunte come determinanti della politica pensionistica ruotano fondamentalmente attorno al ruolo delle strategie politiche dei "decision makers". Questo macro-variabile decisionale ha evidentemente negli attori politici presenti direttamente nelle istituzioni politiche (partiti e governi) i loro referenti empirici fondamentali. Discende, di qui, che i fattori considerati come possibili "cause" delle "welfare policies" nell'area della politica pensionistica sono identificabili - proprio perche' strettamente connessa con la dimensione delle strategie - nella seguente serie di variabili politiche:

- a) La composizione partitica della maggioranza;
- b) la stabilita' governativa;
- c) la "bilancia" dei rapporti di forza tra le principali classi sociali;
- d) la salienza della "issue" pensionistica;
- e) la struttura della rappresentanza politica degli interessi;
- f) le strategie dei principali "policy-makers";
- g) l' impatto dei fattori socio-economici sul comportamento decisionale nel "policy-making" dei vari partiti e governi;
- h) l' impatto del fattore elettorale;
- i) la competizione interpartitica;
- l) tipo dei rapporti tra i partiti e i rispettivi gruppi parlamentari;
- m) grado di omogeneita' politica delle coalizioni di governo;
- n) la maturita' del sistema pensionistico e le sue caratteristiche piu' salienti
- o) il "segno" della politica economica (espansiva/recessiva) perseguita dalle forze di governo;
- p) l' "attivismo" legislativo dei partiti e dei governi.

La presenza di un considerevole numero di fattori esterni all' arena politica non deve indurre a scorgere una contraddizione con l' opzione teorica in favore del "politics matters". Non va infatti dimenticato che essi vengono qui assunti come "input" del processo di "decision-making". Proprio per questa ragione nell' esplorazione del processo di formazione delle scelte di politica pensionistica le variabili su cui si concentrera' maggiormente l' analisi.

d) Gli indicatori

Rinviano all' appendice metodologica per l' approfondimento dei dettagli tecnici, puo' essere utile qui attirare l' attenzione sulla articolazione degli indicatori riguardanti direttamente il processo di produzione legislativa. La di-

mensione intrinseca del "law-making", infatti, non appare rilevante solamente per lo studio dell' azione dei principali "policy-makers" sul piano della rappresentanza degli interessi, ma anche per poter cogliere l' impatto che hanno sulla loro azione parlamentare i fattori socio-economici presi in considerazione. In questa prospettiva, si presenta come di centrale importanza il ricorso all' utilizzazione di una serie di indicatori legati intrinsecamente al flusso di elaborazione e di presentazione di progetti di legge. Di questi, in effetti, saranno osservate e esaminate le principali caratteristiche politicamente (e politologicamente) piu' significative. Così, accanto all' analisi della loro distribuzione tra le varie regioni della costellazione degli interessi, le variabili sia indipendenti che dipendenti verranno studiate attraverso l' esame del "policy content". I principali indicatori di questi fattori vengono di conseguenza individuati nella dinamica del flusso dei progetti di legge e nel connesso "output" legislativo. In particolare, per la competizione interpartitica trova nell' "associazione" dei flussi delle proposte di legge introdotte dai singoli gruppi parlamentari l' indicatore migliore. In generale, si puo' quindi sottolineare come l' arena parlamentare sia direttamente (attraverso l' azione di "rappresentanza politica") che indirettamente (attraverso la "reaction function" alla modificazione delle variabili socio-economiche che altera lo "scenario" entro cui si inscrivono le azioni dei "policy-makers") rappresenti il "luogo" dove con maggiore facilità risulti possibile identificare degli indicatori capaci di registrare con efficacia le modificazioni degli elementi piu' significativi della catena causale che scaturisce nella politica pensionistica.

e) Le tecniche statistiche utilizzate

Per analizzare il processo di formazione delle scelte di politica pensionistica nella variante italiana del "welfare state", si e' fatto ricorso all' utilizzazione di tre tecniche statistiche. La prima e' quella tipica della statistica descrittiva. La seconda, anch' essa largamente utilizzata nella ricerca empirica, e' quella della correlazione semplice. La terza ed ultima e' invece quella della regressione multipla.

1.4.2 La struttura della dissertazione

La dissertazione, dal punto di vista della sua articolazione tematica, riflette linearmente le opzioni teoriche e metodologiche appena illustrate. Essa infatti si suddivide in cinque diverse parti. Di esse solo tre hanno un carattere sostantivo (la II, la III e la IV) mentre le altre due (la I e la V) svolgono una funzione di supporto e di integrazione rispetto al corpo centrale della dissertazione. Il nucleo centrale della tesi si articola in tre diverse parti proprio perche' cosi' facendo e' stato possibile sviluppare con un adeguato grado di approfondimento l' analisi delle tre fasi costitutive del processo di "pension lawmaking": l' input, la black box e l' output.

La prima parte, in effetti, non è altro che una introduzione al tema al centro della ricerca in cui si presentano sia i "topics" affrontati che un excursus della letteratura. La seconda parte (articolata in cinque capitoli) affronta la tematica dell'input della domanda politica proveniente dalla costellazione degli interessi nell'arena parlamentare. La terza parte (che riunisce tre capitoli), invece, si concentra sugli "interna corporis" della "black box" del processo decisionale relativo alla issue pensionistica. La quarta parte (suddivisa in cinque capitoli) è dedicata all'analisi dell'output del processo di produzione legislativa - visto come flusso di interventi regolativi dei conflitti (re)distributivi - e alla presentazione e alla discussione di un modello di formazione della politica pensionistica in Italia dal 1948 al 1983. La quinta ed ultima parte (un solo capitolo), infine, presenta le conclusioni suggerite dalla ricerca condotta.

Il proposito di questo lavoro di ricerca è di esplorare il ruolo di una serie di fattori politici (legati cioè alle strategie e ai comportamenti di sistemi di attori politici) nella formazione di una delle componenti essenziali delle welfare policies nell'Italia contemporanea: la politica pensionistica. Lo studio dell'impatto di questa categoria di fattori è condotto focalizzando l'attenzione sull'arena parlamentare. La scelta di incentrare l'analisi su questo luogo del sottosistema politico deriva fondamentalmente dal fatto che è precisamente lì che appaiono più evidenti⁴ i conflitti redistributivi che si riflettono in modo più o meno lineare nel policy-making. L'enfasi è di conseguenza posta sul versante decisionale alto (e non su quello cripto della micro-dinamica del decision-making) del policy process non già perché si ritenga che la fase della implementation sia priva in generale di rilevanza. Non si può tuttavia ignorare il dato di fatto che la politica pensionistica è costitutivamente una issue che appartiene al genus delle politiche redistributive e che quindi per esse la dimensione della implementation appare euristicamente e teoricamente meno rilevante di quella della decisione.

Conseguentemente, in considerazione del fatto che la politica pensionistica è qui studiata non tanto per se stessa quanto piuttosto per la possibilità che essa offre di contribuire ad illuminare le modalità di regolazione politica dei conflitti (re)distributivi nelle società capitalistiche post-keynesiane, l'analisi si impernia essenzialmente sulla selezione (e sulla promozione) degli interessi nell'arena parlamentare. Lo studio così del processo di produzione legislativa si configura come il "medium" attraverso cui appare possibile portare alla luce la dinamica dei conflitti da cui le scelte di politica pensionistica scaturiscono. Ne discende che, da un punto di vista metodologico, la ricerca non può che articolarsi in tre momenti diversi ma al tempo stesso strettamente concatenati: lo studio dell'input, poi della *black box* e, infine, dell'output. Sarà quindi l'intero arco del processo di lawmaking ad essere al centro dell'analisi empirica condotta in questa ricerca.

⁴Questa maggiore evidenza in ultima analisi deriva dall'elevato grado di pubblicità e di visibilità (anche se non altrettanto si può forse dire per la trasparenza) delle issues processate.

1.4.3 Sommario dei capitoli

Di seguito presento in forma estremamente sommaria il contenuto dei singoli capitoli della dissertazione.

Nel Cap. 1 si presentano le implicazioni in termini di politics delle scelte di politica pensionistica effettuate nell' arco delle prime otto legislature della storia dell' Italia repubblicana. Dopo un excursus sulle caratteristiche istituzionali ed organizzative del sistema pensionistico italiano, si attira l' attenzione sulla rilevanza dei fattori politici - cioè all' azione di attori politici - in questa particolare area delle politiche sociali.

Nel Cap. 2 si presenta lo stato del dibattito che nella letteratura specialistica si e' sviluppato intorno al ruolo dei fattori politici, da un lato, e a quello dei fattori socio-economici piu' o meno di carattere strutturale, dall'altro. Si conclude enfatizzando la necessita' di orientare la ricerca empirica e la riflessione teorica verso l' elaborazione di un approccio che superi la dicotomizzazione tra le due scuole di pensiero.

Concludendo la prima parte, il Cap. 3 si sofferma su un tema di centrale importanza nell'impianto teorico di questo lavoro: l'uso politico delle politiche pubbliche. Muovendo dalla irriducibile contrapposizione tra "razionalita' politica" e "razionalita' tecnico-amministrativa", la discussione prende in esame la necessita' di studiare le politiche pubbliche e gli interventi regolativi alla luce soprattutto della prima forma di razionalita'. Nella sostanza, si propone di applicare allo studio dei fenomeni politici i canoni dell'individualismo metodologico.

Il capitolo 4 e' dedicato ad un' analisi ad un tempo sincronica e diacronica della salienza della issue pensionistica nell' arena parlamentare italiana. Inoltre, si presenta un' analisi dettagliata del flusso dei pension draft bills introdotti dai principali partiti oltre che dai governi in carica. Le proposte di legge sono studiate in funzione delle categorie di destinatari interessati cos' da ottenere una mappa della distribuzione tra le diverse regioni della costellazione degli interessi della rappresentanza politica veicolata/ricercata dai vari attori politici presenti nell' arena parlamentare. In questo contesto viene anche esaminato l' impatto di variabili socio-economiche sul processo di inmissione della domanda politica nell' arena pensionistica. Un costante riferimento e' in questo contesto fatto al ruolo della competizione interpartitica.

Nel successivo Cap. 5 viene studiato l' impatto della composizione e della collocazione politica delle maggioranze di governo sulla dinamica della produzione di progetti di legge pensionistici. Inoltre l' attenzione viene focalizzata anche sull' impatto della stabilita' governativa sulle iniziative legislative del potere esecutivo.

Nel capitolo 6 si studia l'impatto del fattore elettorale sulla competizione interpartitica nell'arena pensionistica. Si sottolinea in particolare l'importanza della dimensione della visibilità delle specifiche issues e del grado di identificabilità delle diverse categorie di potenziali policy-takers interessati ai provvedimenti proposti. In quest'ottica, un rilievo significativo acquista poi il tipo di rapporto che si sviluppa tra rappresentanze parlamentari dei vari partiti politici e il nucleo dirigente "professionalizzato" degli stessi partiti.

Nel settimo capitolo si affronta il tema del policy-content delle proposte di legge presentate da partiti e governi. È così che il contenuto dei provvedimenti legislativi proposti viene analizzato per decifrarne il grado di particolarismo/universalismo etc. Si enfatizza la prevalenza della micro-legislazione e la estrema sensibilità di questa dimensione alle variazioni del "clima" politico generale.

Al centro del ottavo capitolo si trova il complesso delle dinamiche che caratterizzano il gioco parlamentare (logrolling) dei principali lawmakers in campo pensionistico. Cruciale da questa angolazione si presenta l'analisi delle dinamiche di voto.

Il capitolo 9 è invece dedicato allo studio delle modalità di selezione degli interessi nel processo decisionale interno alla dinamica dell'arena pensionistica. In particolare l'attenzione viene appuntata sul "tasso di successo" delle iniziative legislative presentate in funzione sia degli interessi coinvolti che dello "sponsor" politico.

Nel capitolo 10 vengono affrontati i molteplici aspetti intrinseci al decision-making parlamentare in cui la dimensione del "timing" riveste un'importanza non secondaria nella comprensione delle dinamiche di regolazione dei conflitti connessi con la formazione delle scelte di politica pensionistica.

Col capitolo 11 ha inizio la quarta parte dedicata all'analisi dell'output del processo decisionale nell'arena parlamentare. In esso, infatti, si presentano i principali risultati relativi alla produzione di leggi pensionistiche. In particolare si prende in esame il rapporto tra esiti legislativi e struttura degli interessi come funzione dipendente dalla configurazione delle maggioranze e dell'azione dei diversi policy makers.

Nel successivo capitolo 12, l'attenzione è focalizzata sul contenuto della legislazione pensionistica. La prospettiva adottata è quella di scoprire una "logica" politica dietro l'apparente incoerenza ed irrazionalità dello spettro delle misure di politica pensionistica.

Il capitolo 13 prende in considerazione l'impatto del fattore elettorale nella produzione di interventi legislativi in questo settore delle politiche sociali in Italia. In particolare, l'analisi confronta i flussi di produzione legislativa dei periodi "normali" con quelli dei periodi preelettorali.

Chiude la quarta parte il capitolo 14. Con esso si tenta di operare una sintesi generale riconducendo i singoli "vettori" di causazione precedentemente considerati ad un unico "modello" interpretativo. Con l'ausilio delle tradizionali tecniche statistiche della regressione multipla si cerca di "spiegare" la produzione

legislativa nel settore della politica pensionistica sulla base di una coordinazione dei fattori "politici" enucleati nei capitoli precedenti.

Capitolo 2

"POLITICS MATTERS" O "POLITICS DOES NOT MATTER"? UN EXCURSUS SU UN DIBATTITO CHE CONTINUA

La nascita e lo sviluppo dei sistemi di welfare nelle moderne società a capitalismo avanzato ha attirato da molto tempo ormai l'attenzione di schiere sempre più numerose di studiosi. Da questo sforzo di descrizione, di spiegazione e di interpretazione è scaturito un considerevole progresso nella comprensione delle dinamiche "sociali" che hanno portato, in particolare nei decenni che hanno fatto seguito alla fine del secondo conflitto mondiale, all'apparizione-diffusione-consolidamento-crisi dei complessi istituzionali imperniati sui molteplici programmi di sicurezza sociale. Non risulta certo difficile rendersi ragione di tanto interesse per queste tematiche. Se solo, infatti, si considera che intorno

alle escrescenze organizzativo-istituzionali dei vari sistemi di welfare ruotano enormi volumi di risorse umane e finanziarie appare allora quanto mai evidente sia la forza di attrazione politica e, quindi, euristica della dimensione delle politiche sociali. Il recente divampare della polemica tra "Nuova Destra" e "Neo-Keynesiani" segnala in tutto il suo spessore l'attualità della riflessione intorno ai temi classici della economia politica (Bosanquet, 1985; Goldthorpe, 1984). Il ritorno di interesse cui in questi anni si è assistito, nel dibattito sociologico e politologico, per la "(New)Political Economy" nelle sue diverse versioni (Salvati, 1982; Frey, 1978) testimonia dunque, se mai ce ne fosse bisogno, della centralità delle questioni studiate.

In questo capitolo verranno presentate, sia pure in forma alquanto schematica, le principali teorie e i modelli interpretativi più ricorrenti nella letteratura specializzata concernenti i diversi aspetti connessi con la dinamica dei sistemi di welfare nelle moderne società capitalistiche del Europa e del Nord-America. Tuttavia, in una prima sezione si procederà a ricordare brevemente gli approcci interpretativi all'analisi delle tematiche del welfare. Nella sezione successiva, l'accento sarà quindi posto sui termini del dibattito scaturito dai molteplici tentativi di spiegare, cogliendone le cause, l'evoluzione dei moderni sistemi di welfare. L'esposizione sarà articolata in funzione dei quattro momenti (ciclici?) che sembrano caratterizzare la parabola evolutiva dei Welfare States contemporanei e che si ricollegano direttamente alle quattro scansioni fondamentali prima ricordate: apparizione, diffusione, consolidamento e crisi. Conseguentemente, la discussione prenderà le mosse da una presentazione delle principali teorie elaborate per spiegare l'emergenza delle politiche sociali prima negli stati liberali e successivamente in quelli "keynesiani". In un secondo tempo, invece, l'attenzione verrà focalizzata sul dibattito sviluppatosi intorno alla spiegazione della diffusione dei diversi modelli di welfare. Di seguito saranno poi presi in esame i tentativi di rendere ragione, da prospettive come vedremo non sempre collimanti, dei meccanismi che hanno portato al consolidamento e al radicarsi della dimensione della politica sociale nelle società capitalistiche contemporanee. In un quarto ed ultimo momento, infine, l'accento verrà posto sulle teorie della crisi dei welfare states e sulle proposte ad un tempo teoriche e politiche avanzate per indicare dei percorsi di uscita dalla generalizzata situazione di "stress sistemico" in cui si sono venuti a trovare non pochi sistemi di welfare, in Europa particolarmente.

Il capitolo sarà successivamente chiuso da una terza ed ultima sezione in cui, sulla scorta della discussione dei diversi modelli interpretativi delle varie fasi di evoluzione di queste contraddittorie realtà, l'attenzione sarà rivolta in particolare sullo stato del dibattito incentrato sul dilemma i cui due corni, emblematicamente, hanno trovato collocazione nel titolo di questo stesso capitolo.

2.1 Gli approcci interpretativi all'analisi del welfare state

Per collocare nella sua giusta dimensione teorica il dibattito tra le due schiere dei fautori del "politics matters" e del "politics does not matter", e' utile poter disporre di un quadro di riferimento piu' ampio. In questa sezione, quindi, mi propongo di presentare - sia pure in una forma necessariamente schematica e succinta - i punti piu' significativi dei principali orientamenti teorici ed interpretativi che si ritrovano nella letteratura sul welfare state. In questa prospettiva, saranno presentati quattro filoni teorici fondamentali: a) l'approccio struttural-funzionalista nelle sue diverse versioni b) l'orientamento tecnocratico, c) l'approccio marxista ed, infine, d) la teoria della cittadinanza sociale.

2.1.1 L'approccio struttural-funzionalista

Nell'analisi dei complessi fenomenologici sussunti sotto la categoria di welfare state, gli autori che si sono accostati all'esplorazione della dinamica causale ad esso sottostante partendo dalle assunzioni proprie del paradigma struttural-funzionalista si sono distinti per aver organizzato il loro lavoro di ricerca lungo due diverse direttrici. Queste ultime, corrispondenti alle diversita' di accenti (diversita' che - vale la pena di ricordarlo - in ogni caso si presentano sempre come diversita' di "intensita'" piu' che come diversita' di "segno") presenti in questo composito orientamento tra coloro che tendono ad enfatizzare il momento strutturale rispetto a quello funzionale, hanno il loro baricentro analitico rispettivamente nel processo di differenziazione sociale, da un lato, e nel processo di industrializzazione, dall'altro.

Coerentemente con i capisaldi teorici del pensiero funzionalista, gli autori che hanno affrontato lo studio del welfare state muovendo da questa prospettiva hanno insistito particolarmente sulla "funzione" ¹ di mantenimento dell'ordine svolta dal complesso delle istituzioni del welfare (Mishra, 1977: 48). Infatti, nei numerosi studi condotti impiegando l'apparato categoriale dell'approccio funzionalista l'apparizione e lo sviluppo dei sistemi di welfare e' ricondotta fondamentalmente ai piu' generali processi di differenziazione e di specializzazione funzionale. In quest'ottica, il quadro concettuale in cui vengono messe a punto le interpretazioni e le spiegazioni delle diverse fenomenologie dei moderni welfare states trova in nozioni quali quelle di *integrazione* e di *adattamento* il suo spazio semantico fondamentale. Questi due concetti, infatti, rendono possibile ai teorici funzionalisti la costruzione di modelli di spiegazione della dinamica di

¹Per una stimolante discussione sui limiti del modo di spiegazione funzionalista si rimanda a Elster (1983) e a Habermas (1981).

sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale. Questi ultimi, in sostanza, vengono visti come la risultante di un articolato processo di adattamento istituzionale alle modificazioni indotte dall'intensificarsi dei processi di differenziazione funzionale innescati dallo sviluppo sociale ed economico. In tutto ciò, un ruolo cruciale viene assegnato allo stato che, con l'intensificarsi dell'industrializzazione, registra una considerevole espansione della sfera della propria azione (Weed, 1979: 290). Ne deriva, ad esempio, che l'introduzione di istituzioni quali quelle dei trasferimenti alle famiglie in realtà altro non sono - in una prospettiva apertamente durkheimiana - che una risposta agli effetti disgregativi che lo sviluppo economico ha sulla tradizionale struttura della famiglia molecolare rapidamente soppiantata da un nuovo tipo di famiglia nucleare (Alber, 1982).

Una variante dello stesso *pattern* interpretativo sposta l'accento dal piano generale dello sviluppo sociale sul lungo periodo a quello - ad esso logicamente e teoricamente sussunto - dello sviluppo economico ed in particolare dello sviluppo industriale. I teorici dell'"industrialismo"² pongono infatti al centro del loro ragionamento il ruolo innovatore dell'affermarsi del processo di industrializzazione. Essi, in sostanza, sostengono che lo spostamento del baricentro economico dalla campagna alla città che raggiunge il suo apice con il diffondersi dell'industria manifatturiera fa emergere nel cuore stesso della struttura sociale un "bisogno" di riequilibrio che, nella classica prospettiva omeostatica da cui prendono le mosse gli studiosi funzionalisti, porta all'apparizione di nuove istituzioni. E' così che sia la dinamica della struttura di classe - caratterizzata in questa fase dal consolidarsi delle classi medie - che quella sovrastrutturale legata principalmente alla "funzione" del sistema scolastico ed educativo) vengono ridotte ai processi di adattamento resi "necessari" dall'imporre di un'economia di tipo industriale (Williamson, 1977: 243). La conseguenza diretta che questi teorici dell'industrialismo fanno discendere dalle loro assunzioni è che tutte le società industrializzate e sviluppate tendono, indipendentemente dai loro rispettivi regimi politici, a "convergere" verso un unico modello. La tesi della sostanziale omologabilità dei modelli di sviluppo del welfare state prescinde dunque da ogni considerazione del fenomeno politico per enfatizzare il ruolo centrale del processo di industrializzazione (Bell, 1973; Dahrendorf, 1959).

Se agli studiosi funzionalisti vanno riconosciuti non pochi meriti (invito a comparare società con strutture diverse ed insistenza sulla necessità di mettere in relazione dinamica macro-sociale e outputs decisionali delle politiche pubbliche), tuttavia, riesce difficile accettare fino in fondo le loro argomentazioni. In effetti, al di là dei problemi più generali legati alla plausibilità del modo di spiegazione funzionale nelle scienze sociali³, vale qui la pena di sottolineare come nell'applicazione del paradigma funzionalista all'analisi del welfare state, i risultati raggiunti, in particolare sul fronte della supposta "convergenza", la-

²Tra i più significativi autori appartenenti a questa corrente teorica meritano di essere segnalati: Kerr (1964), Lensky (1966), Cutright (1967), Pryor (1968), Wilensky, 1975.

³Si rimanda al dibattito promosso da Jon Elster su *Theory and Society*, n. 11, 1982.

scino senza risposta ancora un consistente numero di interrogativi. E' apparso, infatti, che ad un'analisi piu' disaggregata le "convergenze" riscontrate soprattutto a livello di movimenti finanziari e di risorse mobilitate nel settore del welfare tendono a trasformarsi decisamente in "divergenze" (Heidenheimer et al., 1975: 185-186). Emerge, dunque, come l'approccio a modo suo meccanicistico-deterministico che contraddistingue gli studi di matrice struttural-funzionalista si riveli inadeguato a rendere compiutamente conto delle differenziazioni dei modelli di welfare nascoste dietro le macro-variabili della contabilita' nazionale sbrigativamente assunte come "cause".

2.1.2 L'analisi tecnocratica

Un altro importante filone teorico particolarmente rilevante nella letteratura sociologica inglese e' costituito dagli studi promossi dai teorici raccolti intorno a Richard Titmuss (1963, 1974). Mossi essenzialmente da preoccupazioni piu' di natura pratica che teorica, questi studiosi hanno sviluppato un approccio caratterizzato da un elevato grado di pragmatismo. La corrente della *Social Administration* a cui essi hanno dato origine trova nell'opera dei coniugi Webbs e di Beveridge la sua principale fonte di ispirazione. Il dato di fondo che contrassegna questo orientamento puo' essere individuato essenzialmente in una radicale svalutazione della rilevanza degli studi rivolti alla conoscenza dei meccanismi sottostanti all'emergenza delle istituzioni del welfare state. La prospettiva pragmatica da cui essi prendevano le mosse, finiva in effetti per condizionarne e limitarne pesantemente l'orizzonte e l'atteggiamento euristico. Titmuss e discepoli, coerentemente, facevano derivare da queste loro opzioni ad un tempo teoriche e metodologiche una enfaticizzazione della dimensione delle politiche governative. Il loro atteggiamento fondamentalmente orientato al *problem solving*, d'altra parte, non ha impedito a Titmuss, in particolare, di contribuire in maniera originale allo sviluppo di un piu' raffinato apparato categoriale per l'analisi delle istituzioni degli welfare states contemporanei.

Tra i suoi contributi piu' significativi non si puo' non ricordare la sua famosa tipologia del welfare state. Egli, infatti, propone di classificare i modelli di welfare in funzione di tre tipi (ideali) fondamentali: il modello "residuale", il modello "complementare" e il modello "istituzionale-redistributivo" (Pinker, 1971; Reisman, 1982; Rossi e Donati, 1982). Il primo di questi tre tipi, sosteneva Titmuss, riempie lo spazio lasciato libero dalla famiglia e dal mercato ed e' tipico di societa' dove lo stato tende ad essere "minimo" (Nozick, 1974: cap. 3) come, ad esempio, negli Stati Uniti. Il secondo modello - il modello "complementare" dell'*Industrial Achievement-Performance* - veniva dallo studioso inglese concettualizzato come quello chiamato a svolgere un ruolo complementare rispetto a quello svolto dal mercato nel settore del welfare. Infine, il terzo modello proposto dalla tipologia di Titmuss - il modello "istituzionale-redistributivo" - e'

quello che vede un'azione consapevole e permanente dello stato sul piano degli interventi redistributivi e previdenziali. Quest'ultimo modello e' quello che piu' si avvicina alla realta' europea. Se questo rappresenta il contributo teorico piu' importante attribuibile alla scuola della *Social Administration*, il limite principale va individuato nella sua spiccata propensione ad essere incentrato prevalentemente sulla realta' inglese e di essere incline alle analisi di natura prescrittiva (Mishra, 1977: 7-11).

2.1.3 L'approccio marxista

Molto diversa si presenta, invece, la prospettiva marxista. Infatti, gli studi del welfare state condotti dagli autori appartenenti a questo orientamento teorico condividono non pochi punti di contatto con l'approccio struttural-funzionalista (Castles, 1983: 3). Frequenti sono in questi lavori i richiami alle "funzioni" svolte dalle istituzioni del welfare. La chiave interpretativa fondamentale da cui muovono i teorici che si rifanno, spesso in forma schematica e non sufficientemente articolata, alla matrice marxista e' quella che vede nella funzione di "reproducing a reserve army of labour, the patriarchal family and the disciplining of the labour force" (Ginzburg, 1979: 2). In quest'ottica, l'accento e' posto in particolare sulla produzione di "valori d'uso" finalizzati direttamente o indirettamente all'assolvimento della funzione "riproduttiva". Il crescente ruolo svolto dallo stato in questo articolato processo sociale, si dispiega lungo quattro principali vettori di intervento. In primo luogo, infatti, gli studiosi marxisti attirano l'attenzione sul peso via via maggiore che assume nei welfare states contemporanei il sistema fiscale e quello della sicurezza sociale. Un secondo vettore di intervento e' imperniato sull'attivita' di regolazione esercitata direttamente dallo stato sulla produzione di valori d'uso centrali nel processo di riproduzione della forza-lavoro. Una terza direttrice di intervento messa in risalto dagli autori che applicano il repertorio analitico marxista all'analisi del welfare state, e' rappresentato dalla pratica dei sussidi concessi alla produzione di beni di consumo. Infine, un quarto vettore di intervento a disposizione dello stato e' costituito dalla erogazione diretta di servizi da parte dello stato stesso (Gough, 1979: 45-46). Questi sono, agli occhi degli studiosi marxisti, gli strumenti utilizzati nei moderni welfare states capitalistici per controllare la distribuzione e il consumo in vista della riproduzione dei rapporti sociali tipici di queste societa' (O'Connor, 1973).

Un altro tema su cui si sofferma la letteratura di ispirazione marxista e' quello del compromesso di classe che e' alla base dello sviluppo prepotente dei sistemi di welfare che si e' registrato nel mondo capitalistico avanzato (Przeworski e Wallerstein, 1982). Grazie a questo accordo strategico tra le due classi antagonistiche fondamentali - sostengono questi autori - il welfare state si e' sviluppato per rendere possibile la convivenza sia la proprieta' privata dei mezzi di

produzione che la democrazia politica. In quanto tale le istituzioni del welfare state vanno viste come un elemento costitutivo delle moderne democrazie rappresentative dell'Occidente. Per molti versi assimilabile a questo filone e' quello sviluppato da studiosi scandinavi e noto come "power resources" (Korpi, 1980, 1983).

2.1.4 Il welfare state come cittadinanza sociale

L'ultimo filone teorico rintracciabile nella sterminata letteratura sul welfare state e' quello che tende ad interpretare quest'ultimo come il prodotto dell'emergenza e dello sviluppo della dimensione della "cittadinanza sociale". La *Citizenship Theory* proposta originariamente da Marshall (1963) agli inizi degli anni Cinquanta, si caratterizza per l'enfasi posta sul ruolo della politica nello sviluppo dei sistemi di welfare nelle societa' contemporanee. Il nucleo di questa teoria e' che la cittadinanza sociale si afferma come un diritto (pretesa) solo dopo l'affermazione dei diritti civili e poi dei diritti politici. L'evidente substrato evoluzionistico che contraddistingue questo approccio rende affine i lavori dei teorici della cittadinanza sociale alla struttura argomentativa propria dei teorici funzionalisti in precedenza ricordati. Tuttavia, la coincidenza non e' totale. In effetti, appare da un lato che mentre questi ultimi, in particolare nella loro variante dei sostenitori della "teoria della convergenza", tendono a ridurre il complesso delle macro-dinamiche sociali da cui scaturisce il welfare state al processo di industrializzazione, dall'altro, i teorici della cittadinanza sociale pongono l'enfasi sulla sfera politica. Il diritto-pretesa alla cittadinanza sociale, infatti, presuppone non solo la sedimentazione dei diritti civili e politici ma richiede anche la presenza di un sistema politico sviluppato per rendere possibili sia l'espressione di questa rivendicazione che una sua soddisfazione.

Al di la' degli indubbi meriti che l'introduzione di questa categoria marshalliana nel dibattito sul welfare state ha avuto, due tuttavia paiono i limiti principali di questo approccio. In primo luogo, la tendenza a ridurre il welfare solo alle istituzioni controllate dal potere pubblico impedisce ai sostenitori del welfare come cittadinanza sociale di includere nel quadro analitico quelle istituzioni private del welfare in alcuni paesi non possono essere ignorate. In secondo luogo, l'insistenza sulla dimensione politico-istituzionale improntata al modello delle democrazie rappresentative occidentali sembra rendere difficile l'estensione di questo modello interpretativo a sistemi sociali diversi da quelli capitalistici avanzati. Molto importanti, d'altra parte, risultano le implicazioni sul piano della definizione dei criteri-guida per l'azione nel campo delle politiche sociali. La concessione del welfare come risposta all'emergenza della cittadinanza sociale, infatti, porta con se' una marcata preferenza per meccanismi non selettivi ma universalistici dell'erogazione delle prestazioni sociali. Se dunque numerosi sono i meriti che vanno riconosciuti agli studiosi riconducibili a questo filone teorico, a livello delle capacita' esplicative di questo *pattern* interpretativo appare

possibile sostenere che questo approccio si configura come fundamentalmente parziale perché incapace di mettere in relazione l'apparizione di questa nuova dimensione della dinamica politica con il complesso delle sottostanti dinamiche macro-strutturali.

2.2 I temi principali del dibattito

Il dibattito tra gli studiosi del welfare state rivela una pluralità di approcci che nasce fundamentalmente dalla diversità delle tradizioni disciplinari a cui essi più o meno esplicitamente si ispirano. In questo senso, le analisi dei sociologi si differenziano da quelle degli economisti così come quelle dei politologi adottano una prospettiva diversa da quella cui ricorrono gli storici del welfare state. In questa seconda sezione la discussione si incentrerà sulla illustrazione dei temi che hanno alimentato la ricerca e la riflessione degli studiosi.

Proprio perché le tematiche legate alle complesse fenomenologie dello "stato del benessere" richiamano approcci diversi, nella letteratura specialistica si ritrova una pluralità di filoni analitici che se da un lato arricchiscono la conoscenza empirica dall'altro rendono difficile ricondurre ad un quadro teorico più coerente l'interpretazione del welfare state nelle sue molteplici articolazioni. I due poli teorici - quello del "politics matters" e quello del "politics does not matter" - attorno a cui tende a disporsi la riflessione e la ricerca in questo campo - in realtà più che riflettere, come meglio apparirà nella sezione conclusiva di questo capitolo, due irriducibilmente alternativi approcci teorici rimandano a una irrisolta ambiguità nella individuazione delle variabili da studiare.

Centrale in questa opera di chiarificazione concettuale risulta, d'altro canto, la identificazione delle sotto-aree tematiche che compongono il campo di analisi affrontato negli studi del welfare state. Un elenco di tali sotto-aree tematiche non può che essere ispirato alle scansioni delle diverse fasi che hanno segnato la nascita e lo sviluppo dei sistemi di welfare. Discende, di qui, la possibilità di individuare cinque "topics" che attirano l'attenzione degli studiosi: a) l'emergenza del welfare state; b) la sua diffusione territoriale; c) la sua crescita ed espansione; d) la differenziazione "cross-national" dei suoi modelli; e, infine, e) la sua "entrata in crisi". Sono questi i cinque ambiti tematici che circoscrivono e incanalano il dibattito scientifico sul welfare state e sulle sue prospettive. Ognuno di questi vettori tematici presenta delle caratteristiche sue proprie che privilegiano il ricorso a certi approcci anziché ad altri.

Di fondamentale importanza appare in questa prospettiva la distinzione tra analisi "long range" e analisi "short range". Tale distinzione si rivela utile nell'esame dei capisaldi tematici che orientano il lavoro di ricerca. Le sotto-classi di fenomeni che rendono possibile l'enucleazione di sfere di temi e di interrogativi teorici relativamente autonome, infatti, richiedono l'utilizzo di strumenti

analitici che si collocano a diversi livelli di astrazione e di generalità. Così, ad esempio, tentare di illuminare le ragioni dell' emergenza delle istituzioni del welfare richiede di porsi in una prospettiva chiaramente di "long range" che privilegia l' analisi strutturale legata ai processi di trasformazione sociale indotti dal diffondersi e dal consolidarsi del capitalismo industriale. Un approccio questo che evidentemente spinge all' analisi in termini di macro-sociologia. Il tema della diffusione dei programmi di welfare, per parte sua, sollecita - una volta assunta come determinante-chiave la dimensione strutturale nei suoi termini costitutivi (capitalismo industriale, formazione di una classe operaia forte ed organizzata, tendenza all' estensione dei diritti di cittadinanza politica) - un approccio combinato in cui accanto all' analisi della dinamica dei macro-fattori trova spazio anche quella dei fattori politici, intesi come fattori appartenenti ad una sfera teoricamente "endogena" rispetto ai nuovi assetti sociali prodotti dai grandi mutamenti strutturali a cui prima ci si è riferiti. L' area tematica che gravita intorno alla fenomenologia dei processi di crescita e di espansione sia qualitativa che quantitativa dei sistemi di welfare richiede per essere interpretata uno spostamento analitico dal polo dell' approccio "long range" a quello dello "short range". Ciò è reso necessario dal fatto che in questo caso la dimensione della "public policy" (e quindi quella ad essa indissolubilmente legata della "politics") assume una rilevanza non secondaria. Infatti, come spiegare la espansione (sia in termini di numero di programmi che di area di copertura) dei sistemi di welfare attraverso la crescita dei sistemi di sicurezza sociale se non ricorrendo all' analisi delle "welfare policies", ossia delle decisioni adottate dalle istituzioni politiche? Questa dimensione, tuttavia, in questa fase di sviluppo dei sistemi di welfare risulta ancora direttamente condizionata dai fattori strutturali in quanto la crescita e la espansione della sfera dei programmi di sicurezza sociale appare dipendere sia pure in misura minore rispetto alle fasi precedenti dal grado di "maturazione" del processo di consolidamento del capitalismo industriale.

La combinazione delle due dimensioni "strutturale" (long range) e "politica" (short range) è centrale nel caso della tematica della differenziazione "cross-national" delle esperienze dei sistemi di welfare. Qui, in effetti, si può ritenere che i fattori "strutturali"⁴ abbiano un peso minore rispetto a quelli politici. Appare effettivamente difficile, infatti, concepire l'innescarsi di un profondo processo di differenziazione delle soluzioni organizzativo-istituzionali adottate in paesi che da un punto di vista "strutturale" presentano non poche analogie se non ricercando proprio nella dinamica interna ai vari sistemi politici la "causa" della molteplicità degli assetti morfologici e funzionali che si registrano quando si adotta una prospettiva di comparazione fra casi nazionali. La ragione fondamentale del primato teorico che in questo caso caratterizza i fattori politici risiede essenzialmente nella intensa politicizzazione della "issue" delle welfare

⁴I fattori strutturali vengono qui concettualizzati come quelli legati alla sfera dei rapporti economici e di produzione, escludendo totalmente quelli considerabili alla stessa stregua ugualmente strutturali e riconducibili in ultima analisi alla dimensione etnica e/o religiosa.

policies. Nell'arena politica, infatti, attorno ad esse si sviluppano ovunque intensi conflitti redistributivi che si intrecciano con quelli tradizionali connessi ai processi della distribuzione del reddito "via" mercato. Tutto ciò conduce ad una quasi totale subordinazione dei fenomeni di differenziazione delle esperienze nazionali di welfare state all'azione dei fattori politici. Merita inoltre di essere sottolineato come la tematica della differenziazione degli assetti nazionali dei sistemi di welfare è quella che registra il massimo di disaccordo tra gli studiosi circa la dinamica delle "catene di causazione" sottese a questo ancora non del tutto esplorato "topic".

Caratteri notevolmente diversi presenta, infine, l'ultima area tematica che in questi ultimi anni ha attirato l'attenzione di numerosi studiosi del welfare state: la sua "entrata in crisi". È questo, in effetti, un ambito tematico che in considerazione delle sue peculiarità richiede una accorta combinazione sia un approccio di natura "sociologico" strutturale che di uno "politologico" congiunturale. La crisi del welfare nasce principalmente sul terreno politico come "effetto perverso" delle politiche pubbliche di welfare con le sue ripercussioni in termini di deficit dei bilanci statali e di sollecitazioni inflazionistiche. Al tempo stesso, però, essa si configura come la risultante di mutamenti strutturali non solo nella sfera dei semplici rapporti economici ma anche, e soprattutto, nella "bilancia" dei rapporti tra "pubblico" e "privato". In questo caso, dunque, ci si trova in presenza di un complesso di fenomeni che trovano la loro origine nell'intreccio profondo e difficilmente districabile tra fattori di natura strutturale e fattori di natura politica.

Non si può pertanto non sottolineare come la molteplicità degli approcci all'analisi dei sistemi di welfare derivi essenzialmente dalle ricchezze fenomenologica dei processi socio-politici connessi all'apparizione del welfare state e dallo loro "autonomia relativa" dalla tematica fondamentale. Per poter quindi far avanzare la ricerca e il dibattito senza per questo rinunciare alla diversità degli approcci si rende assolutamente indispensabile - prima di esprimere dei giudizi senza appello sulla rilevanza o meno di una serie di fattori - chiarire esplicitamente da un punto di vista prima teorico (e poi metodologico) sia l'unità di analisi che le variabili assunte rispettivamente come dipendenti e indipendenti. Proprio perché la notevole "entropia" che caratterizza attualmente lo "stato dell'arte" nasce sostanzialmente dalla insufficiente attenzione dedicata a questi aspetti, può essere utile riassumere schematicamente la relazione tra tipo di approccio richiesto e i singoli capisaldi tematici appena illustrati. A questo scopo, la Figura 2.1 visualizza la rilevanza delle due famiglie di fattori che spesso si contrappongono nell'interpretazione dei modelli di welfare.

strumentazione metodologica. E' con queste considerazioni in mente che nelle prossime due sezioni l'attenzione verra' focalizzata sulle caratteristiche teoriche e metodologiche principali dei due filoni che si contendono la supremazia nell'analisi del welfare state: quello del "Politics matters" e quello del "Politics does not matter".

2.3 Politics does not matter: il primato dei fattori socio-economici

Nel tentativo di illuminare l'insieme dei processi alla base della differenziazione dei modelli di welfare, un consistente numero di ricerche si e' soffermato sul ruolo dei fattori socio-economici giungendo alla conclusione che essi sono dotati di un maggior potere di influenza sulla formazione delle politiche sociali. Allo scopo di rendere piu' chiare le ragioni addotte dai sostenitori di questa tesi, in questa sezione l'accento sara' posto rispettivamente su tre punti specifici. In primo luogo, prendero' in considerazione le argomentazioni principali da essi utilizzate. Successivamente, passero' in rassegna, sia pure in una forma alquanto schematica, alcuni dei piu' significativi contributi in questa direzione. Infine, cerchero' di tracciare un primo bilancio dei lavori che si collocano nella prospettiva dell'affermazione del primato dei fattori socio-economici rispetto a quelli politici.

2.3.1 Le variabili socio-economiche

Prima di illustrare schematicamente il tessuto argomentativo su cui si regge la tesi sostenuta dai fautori del *Politics does not matter*, e' opportuno precisare quali sono le variabili che nelle ricerche a cui qui ci si riferisce sono assunte come "indipendenti" e classificate come socio-economiche. Da questa angolazione particolare, non si puo' peraltro non sottolineare come non sempre si registri un sufficiente grado di convergenza intorno ai criteri da utilizzare per discriminare tra variabili politiche e variabili *impolitiche*. Detto questo, appare in ogni caso possibile individuare un nucleo di fattori su cui esiste un sostanziale accordo nel considerarli come appartenenti alla categoria dei fattori socio-economici.

Al di la' del fatto che spesso, negli studi inscrivibili in questo filone teorico, non sempre gli autori mostrano una sufficiente sensibilita' metodologica nel distinguere, sul piano concettuale, gli indicatori dalle variabili, si puo' sostenere che il nucleo centrale delle diverse procedure di modellizzazione e di operazionalizzazione di volta in volta utilizzate e' costituito dalla nozione di sviluppo economico. In sostanza, dunque, la molteplicita' delle variabili (indicatori) socio-economiche a cui in queste ricerche si e' fatto abbondantemente ricorso

gravita concettualmente attorno a questa variabile-chiave. In effetti, sia direttamente che indirettamente, le variabili assunte come esplicative delle diverse politiche di *welfare* sono concettualizzabili come derivazioni di quella cardine rappresentata dalla variabile *grado di sviluppo economico*. Cio' appare evidente anche nel caso in cui l'enfasi tende a spostarsi dal versante economico a quello sociale e culturale. In questi casi, difatti, la dimensione culturale viene piu' o meno esplicitamente fatta dipendere a sua volta da quella economica (King, 1973; Haniff, 1976). In definitiva, quindi, si puo' ritenere che nella prospettiva adottata dagli autori appartenenti a questa corrente il fattore fondamentale in grado di rendere ragione della differenziazione delle soluzioni dei sistemi di *welfare* vada rintracciato principalmente nel grado di sviluppo economico dei sistemi sociali di volta in volta presi in considerazione.

2.3.2 Gli argomenti principali

Come gia' accennato, l'intero impianto argomentativo dei sostenitori della tesi del primato dei fattori socio-economici ruota attorno al ruolo dello sviluppo economico. Il "meccanismo" che renderebbe possibile la trasmissione degli "impulsi causativi" (Elster, 1983: 24) dalla sfera socio-economica a quella delle politiche pubbliche trova nella dinamica della spesa per prestazioni sociali il suo *explanandum* naturale. Ne deriva che quest'ultima, misurata essenzialmente in termini di incidenza sul PIL, viene spiegata attraverso variabili socio-economiche quali la proporzione di persone anziane, il livello del reddito pro-capite, l'"eta'" dei diversi sistemi di sicurezza sociale. Il conseguente percorso di causazione, quindi, viene cosi' delineato: lo sviluppo economico innesca una serie di processi di trasformazione sociale che modificando la struttura demografica e la domanda di trasferimenti sociali, alla fine, si traduce in un sensibile incremento nelle spese pubbliche per prestazioni di *welfare*.

L'enfasi che in tal modo viene posta sulla dimensione strutturale della macro-dinamica sociale non implica, d'altra parte, una totale rimozione della dimensione politica dall'analisi. Molto piu' semplicemente, quest'ultima viene sostanzialmente ridotta alla dimensione socio-economica. Discende, di qui, che le politiche sociali - interpretate quasi esclusivamente in chiave quantitativa - sono ricondotte piu' o meno direttamente alla sfera economica. Infatti, esse possono essere spiegate, sostengono i fautori di questa linea interpretativa, solamente sulla base di una loro "regressione" sui fattori macro-sociali legati essenzialmente alla dimensione dello sviluppo economico.

2.4 Gli autori e le ricerche: una breve rassegna

Gli autori che muovendo da assunti teorici e metodologici spesso diversissimi, sono arrivati alla conclusione che i fattori socio-economici hanno una supremazia teorica ed empirica rispetto a quelli politici nella spiegazione delle differenziazioni tra i diversi modelli di *welfare* hanno prodotto una letteratura di vaste dimensioni. E' quindi impossibile, nel quadro dell'economia complessiva di questo lavoro, proporsi di disegnarne un profilo sufficientemente esauriente. In questo breve paragrafo mi limitero' pertanto a prendere in esame alcuni dei piu' significativi ed emblematici lavori appartenenti a questo filone piu' con l'intento di illustrare - attraverso essi - l'impianto logico e la portata teorica ed euristica dei risultati ottenuti che di discutere ed analizzare singolarmente il valore di questo o di quel contributo. Con questa limitazione derivante dall'impronta volutamente esemplificativa, l'attenzione verra' focalizzata sui seguenti autori: Pryor, Jackman e Wilensky.

Il lavoro di Pryor (1968), sposa in pieno la "teoria della convergenza" delle societa' industrializzate. In questa prospettiva, egli sottolinea come l'emergere di sistemi di welfare sia in Occidente che in Oriente non puo' essere interpretato se non alla luce delle trasformazioni strutturali che hanno portato all'affermazione di modelli di societa' "industriali". Pryor, infatti, focalizza la sua analisi sulla sfera della spesa pubblica tanto nel mondo capitalista (a economia di mercato) quanto in quello comunista (a economia pianificata). Nel suo lavoro, Pryor prende avvio dalla constatazione che sono due gli ambiti funzionali che hanno registrato il massimo di espansione della spesa pubblica: quello della "sicurezza" interna ed esterna (polizia e forze armate), da una parte, e quella del "welfare", dall'altra. Interrogandosi intorno alle determinanti di questo processo di espansione della spesa pubblica, egli individua alcuni macro-fattori. In primo luogo, il sistema economico - inteso fondamentalmente come livello di sviluppo economico (operazionalizzato essenzialmente sulla base delle variazioni del reddito pro-capite) - viene presentato come un fattore di primaria importanza tanto che Pryor puo' affermare "that the policy dilemmas facing decision makers of public consumption expenditures are quite similar in all nations, regardless of system" (Pryor, 1968: 285).

Sebbene questo fattore, sia statisticamente poco significativo per le spese di welfare, tuttavia lo stesso autore sottolinea che la relazione tra il reddito pro-capite e l'incidenza della spesa pubblica sul PIL (Prodotto Interno Lordo) risulta molto stretta. D'altra parte, Pryor attira l'attenzione sul fatto che la quota della spesa pubblica dedicata alla funzione della sicurezza sociale appare di cruciale importanza. In questo caso la catena causativa chiama in causa anche la mobilitazione della classe operaia; mobilitazione, questa, resa possibile a sua volta proprio dal processo di sviluppo economico. In definitiva, dunque, nel suo lavoro - molto vasto ed articolato - Pryor trova una sostanziale conferma della

tesi della convergenza dei modelli di società. La sua conclusione, tuttavia, non è ispirata ad un'acritica enfaticizzazione di questi aspetti. Egli, infatti, non manca di sottolineare come questa tesi trovi una verifica a livello "macro" ma che ciò non implica necessariamente che la stessa cosa valga anche per il livello "micro". Questa sua certamente giustificata prudenza, lo conduce così a non condividere fino in fondo gli entusiasmi dei teorici della convergenza (Kerr, 1964). Pryor, in effetti, conclude - trattando delle differenze tra livelli "micro" e "macro" - chiarendo che "in a great many more important respects the two economic systems (capitalisti e comunisti) are very different and, let me add without proof, are not becoming more similar" (Pryor, 1968: 310).

Su posizioni non dissimili si colloca l'analisi di Jackman (1974). Egli, analizzando in un'ottica comparativa il rapporto tra sfera della "politics" ed eguaglianza sociale si propone esplicitamente di esplorare il ruolo di un certo numero di fattori politici - quali quello della "democrazia politica", della "democratic performance", della "stabilità politica", della "violenza politica", della "longevità istituzionale", della "forza dei partiti della sinistra non-comunista" e dei sindacati - sulla dinamica della eguaglianza sociale. Così, Jackman, dopo aver sviluppato un'accurata analisi sulla base di un considerevole utilizzo delle più collaudate tecniche statistiche (regressione multipla e path analysis) giunge alla conclusione che il livello di eguaglianza sociale (e quindi, indirettamente, di *social welfare*) che tanto gli attori sindacali quanto quelli politici più direttamente impagnati sul terreno della riduzione delle diseguaglianze non paiono in grado di influire efficacemente su questa dimensione (Jackman, 1974: 151). Infatti, è questa la conclusione più importante a cui perviene lo studioso americano, la riduzione della diseguaglianza sociale è una conseguenza dello sviluppo economico.

Anche il noto lavoro di Wilensky (1975) perviene nella sostanza alle stesse conclusioni. Egli, infatti, analizzando le ragioni delle differenze nella struttura dei programmi e nella composizione della spesa pubblica per la sicurezza sociale che si osserva sia tra i paesi più industrializzati che tra quelli meno sviluppati, sottolinea come le determinanti principali dell'evoluzione dei diversi sistemi di welfare vada identificata fundamentalmente in due fattori di natura strutturale (ed extra-politica): la proporzione di persone di età superiore ai 65 anni, da un lato, e l'età del sistema di sicurezza sociale, dall'altro. Le variabili politiche prese in esame nel lavoro di Wilensky - il tipo di regime politico, l'ideologia delle élites politiche, la centralizzazione politica, i *cleavages* sociali, l'organizzazione della classe operaia, l'influenza dei militari - risultano sostanzialmente marginali e secondarie nel modello esplicativo proposto. In sostanza, dunque, questo autore utilizza i risultati della vasta ricerca empirico-comparativa condotta per concludere che i fattori politici ed ideologici hanno una scarsa, se non nulla, influenza sullo sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale (Wilensky, 1975: 45). Ancora una volta, alla base di questo processo di mutamento sociale Wilensky, analogamente agli altri studiosi prima ricordati, colloca la dinamica evolutiva del sistema economico con i suoi correlati in termini di crescita del livello di

sviluppo economico e di crescita del reddito pro-capita.

2.5 Politics Matters: la centralita' dei fattori politici

Agli antipodi delle posizioni teoriche sostenute dai fautori del *politics does not matter*, numerosi autori sostengono che il primato teorico nella spiegazione della nascita ed evoluzione dei sistemi di *welfare* va attribuito ai fattori "politici". Pur tra una molteplicita' di approcci tanto teorici quanto metodologici, questo filone di pensiero riposa fondamentalmente sull'assunzione che tutte le "decisioni" di distribuzione di benefici o di sanzioni implica sempre, piu' o meno esplicitamente, una allocazione selettiva sia dei costi che dei benefici e che tutto cio' porta inevitabilmente all'emergenza di conflitti di interesse (Jacob e Lipsky, 1968; Fry e Winters, 1970). Sviluppando le conseguenze di questo assunto fondamentale, gli autori riconducibili a questo approccio, non negando in principio la rilevanza dei fattori socio-economici, insistono tuttavia nel sottolineare la non riducibilita' delle determinanti dello sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale alle pure variabili socio-economiche.

2.5.1 I fattori politici

Quando si tenta di discriminare tra fattori politici, da una parte, e fattori non-politici, dall'altra, una rilevanza centrale e' assunta dalla dimensione semantica. Infatti, lo spartiacque logico-analitico tra questi due ordini di fattori deve essere posto con chiarezza e (possibilmente) senza ambiguita'. In questa prospettiva, come gia' ricordato, ritengo che l'elemento di differenziazione fondamentale tra questi due categorie di variabili debba essere ricercato nell'identita' degli attori a cui essi debbono essere necessariamente ricondotti. Nel caso dei fattori non-politici il referente principale e' costituito dall'azione di attori esterni al sistema politico (imprenditori, consumatori, lavoratori, etc.), mentre nel caso dei fattori politici il referente-chiave va individuato nell'azione di attori "politici", interni cioe' al sistema politico.

Tenendo presente questa preliminare elemento di classificazione tra fattori politici e fattori non-politici - distinzione, questa, non sempre tenuta nella debita considerazione tanto dai fautori del *politics matters* che dai suoi oppositori - e' ora possibile passare molto brevemente in rassegna i fattori politici piu' frequentemente utilizzati nelle analisi empiriche. Non e' certo possibile presentare un elenco esaustivo di questo tipo di fattori non solo perche' il loro numero e' considerevole ma anche perche' spesso nella pratica della ricerca si tende a confondere le variabili con i rispettivi indicatori. Al di la', tuttavia, di queste implicazioni di carattere prevalentemente metodologico, si possono individuare

nei seguenti i fattori a cui nella letteratura si fa piu' frequentemente ricorso: a) l'istituzionalizzazione politica; b) l'influenza dei partiti e dei sindacati di sinistra; c) la centralizzazione politica; d) la rilevanza elettorale delle *issues* legate al welfare; e) il ruolo delle elites politiche; f) la struttura delle relazioni tra partiti politici e gruppi di pressione; g) il rapporto di forza parlamentare tra "Destra" e "Sinistra"; h) la composizione delle coalizioni di maggioranza; l) la composizione partitica delle compagini governative; m) la struttura statale (federale/unitaria); n) le strategie dei principali attori politici; o) la competizione interpartitica; p) il fattore elettorale; q) la sindacalizzazione; r) la *reaction function* dei partiti e dei governi alle variazioni nella domanda politica; s) il tipo di assetti del policy-making (pluralistico/neocorporativo).

Questi ed altri fattori vengono impiegati per tentare di rendere ragione delle dinamiche evolutive dei diversi sistemi di sicurezza sociale. Ma quali sono le strutture argomentative entro cui essi vengono utilizzati? In quale modo essi sono collegati con il fenomeno che si propongono di spiegare? A questi e ad analoghi interrogativi tenta di dare una schematica risposta il paragrafo che segue.

2.5.2 Gli argomenti principali

I numerosi studiosi che hanno analizzato i sistemi di *welfare* muovendo dalle assunzioni che *politics matters*, hanno dato vita ad un corpo di posizioni estremamente composito e variegato. All'interno di questo ricco ed articolato campo argomentativo, un ruolo di primo piano e' occupato dall'impatto dei partiti politici ed in particolare dei partiti di ispirazione socialdemocratica. L'argomento principale utilizzato in questo caso riposa sull'impegno in favore della riduzione delle diseguaglianze che ha orientato l'azione politica e di governo dei partiti socialdemocratici, in particolare dei paesi scandinavi. Qui, dunque, il ruolo cruciale e' svolto da un elemento di natura ideologica che porta ad una mobilitazione politica sia dei singoli partiti che delle organizzazioni sindacali che spesso ne controllano e ne orientano l'azione. Lo sviluppo dei sistemi di *welfare* viene cosi' fatto risalire ad una esplicita strategia politica. Da essa, discende che il fattore economico non puo' piu' essere interpretato come la determinante centrale in quanto viene sostituito dall'esplicita introduzione nel modello esplicativo di una serie di attori politici.

Accanto a questo filone incentrato sul ruolo delle socialdemocrazie, un altro itinerario di ricerca ha individuato nel ruolo della competizione interpartitica una variabile di rilevanza cruciale. Il peso crescente della regolazione pubblica all'interno dei sistemi sociali contemporanei ha comportato una rapida politicizzazione delle molteplici *issues* correlate alla sfera delle politiche di *welfare*. Tutto questo processo ha innescato una loro inevitabile "interiorizzazione" nelle agende politiche con un conseguente accrescimento del grado potenziale di sensibilizzazione di strati sempre piu' numerosi di elettorato. Cio' si e' rapidamente tradotto in un'immissione della questione della sicurezza sociale nell'arena po-

litica e, quindi, all'interno dei flussi di competizione tra i diversi partiti politici. Di qui, e' disceso che il funzionamento e l'ulteriore sviluppo dei sistemi di *welfare* e' venuto a dipendere in maniera sempre piu' evidente non piu' dagli automatismi meccanicistici predicati dai sostenitori del primato dei fattori economici ma da processi che hanno al loro centro fattori essenzialmente politici. In definitiva, dunque, la' dove l'analisi non e' piu' imperniata sui semplici livelli di spesa ma invece sui processi (confittuali) di allocazione dei benefici e dei costi delle varie politiche sociali adottate, la dimensione politica acquista a pieno titolo diritto di cittadinanza.

2.6 Oltre la dicotomia

Non si puo' non concludere questo breve capitolo dedicato alla illustrazione delle principali posizioni teoriche che si sono venute sviluppando nella letteratura sul *welfare state* senza sottolineare come la contrapposizione tra i sostenitori del *politics matters* e i suoi oppositori appaia, in realta', priva di effettive ragioni di esistere. Ritenerne, da una parte, che il primato nella spiegazione del *welfare state* vada attribuito ora ai fattori politici, ora a quelli socio-economici significa non cogliere la indissolubile complementarita' di queste due diverse sfere dell'azione sociale. Come si puo', in effetti, sostenere che la "causa" principale dell'emergenza dei sistemi di sicurezza sociale va ricercata nelle trasformazioni della struttura economica e sociale senza considerare che queste stesse trasformazioni portano con se' anche (ed inevitabilmente) delle modificazioni anche nel sistema politico? E, simmetricamente, come ritenere che l'espansione delle "funzioni" svolte dal sistema politico non abbiano radici (e un ruolo) nei mutamenti intervenuti nella struttura economico-sociale? La pretesa, quindi, di porre in termini alternativi i due ambiti si presenta come sterile e fuorviante.

Tutto cio', tuttavia, non impedisce di affermare che il nesso tra fattori politici e fattori socio-economici si caratterizza per avere il suo asse logico-analitico nella intercomprensione ed interdipendenza dei due sistemi. Al centro, poi, di questo rapporto complesso e tutt'altro che lineare va collocato il processo di progressiva "autonomizzazione" della sfera dell'azione politico-istituzionale rispetto a quella economica e sociale. Infatti, l'affermazione dei *welfare states* di matrice keynesiana modifica profondamente i confini tra "struttura" e "sovrastruttura" nel senso che il sistema politico - istituzionalizzandosi sempre piu' e assorbendo (e controllando) un volume crescente di risorse - tende a configurarsi come un elemento "strutturale" del sistema sociale. Questo processo di trasformazione qualitativa del sotto-sistema politico - contrassegnato dalla sua "autonomizzazione" quale conseguenza dell'introduzione del suffragio universale e del costituirsi di un sistema dei partiti di tipo competitivo - si traduce, cosi', nella formazione di un complesso di condizioni inedite (la politicizzazione delle *issues* della sicurezza sociale e la professionalizzazione del ceto politico) che, in

funzione delle specifiche modalita' assunte da questa combinazione, orienta e condiziona la natura e la qualita' dell'*output* del processo di regolazione politica di cui la politica sociale e' divenuto un elemento essenziale.

In conclusione, quindi, si puo' affermare che i fattori politici svolgono un ruolo di cruciale importanza nell'evoluzione dei sistemi di *welfare* non per la irrilevanza di quelli socio-economici, ma precisamente per la loro stretta ed indissolubile interdipendenza ed interazione con la sfera dell'agire politico. Nei *welfare states* contemporanei, dunque, il sistema politico non puo' piu' essere concettualizzato come un semplice meccanismo di "conversione" delle condizioni socio-strutturali proprio perche' esso, autonomizzandosi, introduce un "vettore di azione" dotato di un sufficiente potere di condizionamento (e di "difesa") rispetto alla sfera socio-economica.



Capitolo 3

L'USO POLITICO DELLE POLITICHE REDISTRIBUTIVE: ALCUNE COORDINATE TEORICHE

3.1 La rilevanza empirica del Welfare

Si è sottolineato in precedenza come il grande interesse suscitato dalle tematiche legate ai diversi aspetti delle politiche sociali nasca, in ultima analisi, dalla crescente visibilità sistemica delle strutture burocratico-organizzative su cui si reggono gran parte delle "policies" che danno corpo e sostanza all'estensione delle funzioni attribuite nei moderni stati keynesiani alla sfera pubblica (Hirschman, 1982; Usher, 1983). Sotto-sistemi amministrativi e politici si trovano così investiti da tensioni che nascono dal moltiplicarsi (esponenziale) del grado di difficoltà di riuscire a ricondurre ad un quadro unitario le tendenze centrifughe scatenate dall'impatto che le stesse politiche sociali finiscono poi col produrre

sulla configurazione della struttura di classe e, di là, sulla costellazione degli interessi. Crisi di rappresentanza sembrano così accompagnare - e non solo nella fase della crisi dei sistemi di welfare - l'incessante intrecciarsi delle dimensioni del consenso e del conflitto, della riproduzione dei rapporti sociali capitalistici e della legittimazione.

Nell'analisi del rapporto tra *politics* e *policy* di centrale importanza è la nozione di "uso politico" delle politiche pubbliche. Tale centralità deriva essenzialmente dalla difficoltà di "comprendere" le ragioni di certe scelte (o "non scelte") effettuate dagli attori politici applicando i criteri della razionalità "sinottica" (Lindblom, 1963; Crozier e Friedberg, 1977). La necessità di abbandonare questi schemi interpretativi che vistosamente non appaiono in grado di far emergere il "senso" dell'azione dei molti attori coinvolti nel processo di formazione delle decisioni politiche, si accompagna in effetti alla necessità di imperniare su questa dimensione (dell'uso politico) ogni tentativo di illuminare e spiegare l'intricato rapporto tra politica e politiche pubbliche.

Partendo da queste premesse, in questo terzo capitolo tenterò di individuare alcune coordinate teoriche utili alla chiarificazione concettuale di questa cruciale dimensione dell'agire politico. Pertanto, dopo aver ricordato alcuni degli elementi che rendono empiricamente rilevante la sfera del welfare nelle società "a capitalismo maturo", presenterò qualche breve considerazione su questa tematica. In una prima sezione, infatti, mi soffermerò sul rapporto tra razionalità politica e razionalità amministrativa. Successivamente, avvicinando il livello di analisi all'area dell'arena parlamentare al centro di questo lavoro, cercherò di enucleare i capisaldi fondamentali di una "logica" del processo di produzione dei progetti di legge. Proseguendo in questa direzione, poi, l'attenzione viene focalizzata sul ruolo del parlamento nella produzione di interventi regolativi. Nella sezione successiva, quindi, prenderò brevemente in considerazione il ruolo delle politiche redistributive nella dinamica del sistema politico italiano. Infine, soffermandomi sul nesso tra politica generale e politiche settoriali, illustrerò le tesi principali che tento di dimostrare con la ricerca qui presentata.

3.2 3.2. Razionalità politica e razionalità amministrativa

Se ha senso parlare di una razionalità politica come qualcosa di differente dalla razionalità tecnico-amministrativa, diventa di primaria importanza cercare di individuare la discriminante teorica tra queste forme di razionalità. Quali sono in sostanza gli elementi che le differenziano? È questo l'interrogativo fondamentale a cui in questo breve paragrafo tento di dare una prima ed ancora approssimativa risposta. La mia opinione è che questa distinzione non solo ha un senso ma è anche assolutamente indispensabile per far uscire la spiegazione

della dinamica della formazione delle scelte di politica sociale dalle angustie sia di un meccanicismo funzionalista che da un determinismo inconcludente.

Uno dei principali spartiacque logici su cui riposa e trova giustificazione la differenziazione teorica delle due forme di razionalità va ricercata nella irriducibilità dell'identità degli attori politici rispetto ad altre categorie di attori che, come le burocrazie, non sono identificabili come politici. Quale è, in effetti, la radice di questa differenziazione se non natura degli obiettivi a cui esse tendono. Discende, di qui, che la razionalità politica si delinea come quella che si connota per essere tutta incentrata sulla riproduzione dell'identità degli attori politici (Habermas, 1976) prima ancora che come quella caratterizzata dalla capacità di realizzare gli obiettivi regolativi (perseguiti attraverso lo strumento delle politiche pubbliche) dichiarati. In particolare, questo processo di riproduzione dell'identità passa necessariamente attraverso il controllo sulle risorse di potere. La razionalità politica così si differenzia radicalmente dalle altre forme di razionalità proprio perché la formazione delle decisioni riguardanti le politiche pubbliche risulta sostanzialmente subordinata non tanto alla logica del "problem solving" quanto piuttosto a quella della "massimizzazione/ottimizzazione" del controllo sulle risorse di potere. In questa prospettiva, appare chiaramente come nelle società a sistema politico di tipo competitivo la riproduzione del controllo sull'estrazione delle risorse politiche si coniughi in una maniera ormai assolutamente inestricabile con la capacità dei partiti (e dei governi) di erogare dei "servizi decisionali" apparentemente sempre più "tecnicizzati". È questo in effetti uno degli elementi che hanno contribuito ad alimentare un filone interpretativo - quello dell'*overloading* - che pur cogliendo un aspetto importante tuttavia non ne fa emergere l'origine. Quest'ultima, infatti, non va individuata nella moltiplicazione della domanda politica a cui si trovano esposte le istituzioni quale conseguenza dell'intensificarsi del processo di differenziazione della struttura degli interessi nel sistema sociale ma nella crescente difficoltà di conciliare con la razionalità politica la razionalità tecnico-amministrativa degli interventi regolativi che la "complessificazione" della società impone (Pasquino, 1983).

Al contrario, la razionalità tecnico-amministrativa si configura come una forma di razionalità strumentale in cui la scelta degli obiettivi diventa irrilevante. In effetti, non solo la nozione di razionalità tecnico-amministrativa risulta inadeguata alla comprensione della sostanza delle decisioni politiche ma si presenta anche come teoricamente incapace di contribuire all'analisi dei fenomeni politici proprio perché applicata non già alla definizione degli obiettivi ma solo, sia pure con modalità e gradi di libertà anche diversissimi, alla loro attuazione. Certo, questo non toglie che spesso le difficoltà che la "messa in opera" delle decisioni di politiche pubbliche adottate dai diversi attori politici incontra facciano venire in qualche modo meno la loro "strumentalità" tecnica. In questo caso, tuttavia, quello che emerge non è tanto l'insufficienza della dicotomia quanto piuttosto l'ennesima conferma dell'ubiquità delle relazioni di potere (Crozier e Friedberg, 1977: 15).

Da tutto ciò deriva che la nozione di "uso politico" delle politiche pubbli-

che va ricondotta alla sfera della razionalità politica. Si può infatti definire questo concetto come la subordinazione, da parte di attori politici, del processo decisionale da cui scaturiscono le risposte alla domanda di interventi regolativi proveniente sia (direttamente) dalla costellazione degli interessi che (indirettamente) dalla stessa dinamica sistemica alla logica politica della (ri)produzione delle risorse di potere e non già alla loro "adeguatezza tecnica". Non è d'altra parte difficile scorgere come l'uso politico delle decisioni adottate dalle istituzioni e dai partiti politici si configuri come una costante delle molteplici fenomenologie in cui si articola la sfera dell'agire politico. La ragione di fondo che conferisce questo carattere di pervasività alla pratica dell'uso politico va essenzialmente individuata nel fatto che le decisioni (o non decisioni) politiche hanno sempre un impatto più o meno diretto su tutti i settori della società. Ne deriva che tutti gli attori "istituzionalmente" politici tendono ad orientare la loro azione secondo i canoni della logica della "massimizzazione" delle diverse risorse di potere (consenso di massa, potere di coalizione, forza militare, potere coercitivo, "capitalizzazione" dell'autorità, etc.) presenti (o producibili) nelle singole arene politiche.

In definitiva, dunque, si può sostenere che l'uso politico del *decision-making* pubblico non costituisce un fatto eccezionale ma è invece la regola nella vita dei sistemi politici, al di là delle loro diverse caratteristiche. Non si può pertanto proporsi di studiare le determinanti delle politiche pubbliche se non si ha ben chiaro in mente il ruolo centrale che svolge questa nozione. Dopo aver cercato di attirare l'attenzione sull'importanza primaria che il concetto di uso politico ha nell'analisi dell'azione di partiti e governi, nella successiva sezione tenterò di identificare alcuni capisaldi analitici su cui si impernia la logica della produzione di iniziative legislative nell'arena parlamentare italiana.

3.3 La logica della produzione di progetti di legge: decisioni e decisori

L'attività parlamentare vede al proprio centro la produzione di decisioni legislative, basate fondamentalmente sulla elaborazione e sulla presentazione di progetti di legge. Questo complesso ed intricato processo si fonda, come è noto, sull'azione di attori con strategie e preferenze non coincidenti. Il problema teorico implicito in queste premesse è descrivibile ricorrendo alla classica metafora del problema hobbesiano dell'ordine. Quale è quindi la "logica" che guida l'azione dei diversi decisori (individuali e collettivi) nel processo decisionale che ha luogo nell'arena parlamentare italiana? Non è difficile scorgere, infatti, all'interno dell'apparente entropia ed anarchia che contraddistingue il flusso delle iniziative legislative dei vari partiti e parlamentari la compresenza di una molteplicità di obiettivi non sempre collimanti. In effetti, appare agevole discriminare

tra progetti di legge che si differenziano per una serie di importanti indicatori: numero e "peso" dei firmatari, "importanza" intrinseca della *issue* trattata, tempo di elaborazione, risorse mobilitate, sponsorizzazioni, origine dell'"impulso originario, etc. Tutti questi aspetti particolari sono sostanzialmente riconducibili a due dimensioni fondamentali che rendono possibile la costruzione di una tipologia delle proposte di legge. Questi due criteri classificatori possono essere rispettivamente identificati nell'"obiettivo" che i vari proponenti si propongono con la presentazione dei progetti di legge, da una parte, e nella "valenza" politica loro assegnata dai diversi *lawmakers*.¹

Nella letteratura sul parlamento italiano uno spazio notevole e' dedicato alla spiccata propensione mostrata dai parlamentari italiani a proporre interventi micro-legislativi (Predieri, 1975; Di Palma, 1977). Il carattere microsezionale (Cantelli et al., 1974) di gran parte delle iniziative legislative presentate nell'arena parlamentare italiana e' spiegato da una molteplicita' di fattori quali la natura del rapporto tra parlamento ed esecutivo, il grado di autonomia dei diversi gruppi parlamentari rispetto ai rispettivi partiti di appartenenza (von Beyme, 1983). Tuttavia, un fattore appare essere quello che piu' di altri e' in grado di rendere conto dell'ipertrofia del parlamento italiano: la frammentazione particolaristica della rappresentanza degli interessi (Rose, 1984: 70-71). Alla base della deriva particolaristica della rappresentanza parlamentare viene essenzialmente indicata la peculiare combinazione di due fattori "costitutivi" del sistema politico in Italia: la mancanza di alternanza politica alla guida del governo, da una parte, e la natura coalizionale (e conflittuale) della maggioranza. In effetti, la considerevole importanza quantitativa della produzione di "leggi" puo' essere direttamente ricondotta al fatto che per la generalita' dei partiti esse rappresentano una fonte di consenso. In sostanza, dunque, esse vengono approvate in una misura che a qualche osservatore potrebbe apparire patologica proprio perche' il gioco parlamentare che ad esse e' sotteso si configura essenzialmente come un gioco "a somma positiva" (Brams, 1975). Simmetricamente, la grande difficolta' denunciata da molti osservatori del Parlamento italiano di produrre leggi su grandi questioni puo' essere - *inter alia* - interpretata come una conseguenza del fatto che esse si presentano come coinvolte in "giochi a somma zero". Ne deriva che i vari *decision-makers* proprio per gli alti costi (politici) che dovrebbero sopportare nel caso di adozione di provvedimenti sul *issues* conflittuali di questo tipo preferiscono evitare di prendere delle decisioni definitive ricorrendo sempre piu' frequentemente all'uso (politico) del potere di veto.

Ma quale e' in definitiva la logica che guida l'azione degli attori politici nell'arena parlamentare italiana? Perche', nonostante le tante denunce sull'incapacita' dell'istituzione parlamentare di produrre leggi sui tanti temi che da anni e anni attendono invano un intervento legislativo adeguato, il fenomeno

¹Non rientra nello scopo di questo capitolo la presentazione e la discussione di questa possibile tipologia delle iniziative legislative. Mi limito pertanto ad indicare che dalla combinazione di questi due criteri si possono ottenere diversi "tipi" di progetti di legge.

della micro-legislazione continua a caratterizzare l'attività legislativa in Italia? Per tentare di dare una risposta in grado di cogliere gli elementi essenziali di questo non secondario aspetto, e' opportuno affrontare in termini di "microfisica decisionale" la dinamica dell'azione degli attori direttamente presenti nell'arena parlamentare. Per poter cogliere la "logica" su cui riposa l'apparente entropia dell'azione parlamentare, e' necessario tener presente che essa e' concettualizzabile come la risultante dell'interazione di quattro attori diversi: i singoli parlamentari, i gruppi dei diversi partiti, il governo e le commissioni permanenti, articolazioni funzionali dell'istituzione parlamentare. Ciascuna di queste categorie di attori e' portatore di proprie strategie, interessi e preferenze che, interagendo, danno vita ad un complesso sistema di azione entro cui si iscrive il processo decisionale di produzione legislativa. Puo' quindi essere utile richiamare alcuni degli elementi fondamentali che distinguono i campi di azione dei diversi protagonisti della dinamica parlamentare. L'intento, qui, non e' certo quello di proporre una "teoria dell'azione parlamentare"² quanto, molto piu' semplicemente quello di enucleare i principali capisaldi analitici che vanno presi in considerazione quando si affronta lo studio di istituzioni politiche complesse come quella parlamentare.

In questa prospettiva, il punto di partenza e' rappresentato dal singolo parlamentare. Questi, indipendentemente dagli incarichi di partito o di governo che ricopre, in virtu' del suo ruolo puo' essere "modellizzato" come quell'attore che orienta la sua azione - nozione questa che, ricordiamolo, non puo' essere confusa con la nozione di comportamento perche', a differenza di quest'ultimo, comporta la presenza della dimensione dell'intenzionalita' - tende ad assicurarsi la rielezione (Downs, 1957). Di conseguenza, egli si sforsera' di organizzare la propria azione parlamentare tenendo conto della rete socio-organizzativa in cui essa si inserisce. Poiche' il singolo parlamentare si trova immerso in un reticolo in cui la sua posizione ed il suo potere (e quindi le sue chances di rielezione) derivano fondamentalmente dalle risorse (capacita' di attrarre consenso elettorale, fedelta' di membri dell'organizzazione, possibilita' di ricatto, etc.) che egli puo' scambiare all'interno della struttura organizzativa di appartenenza, le sue scelte di comportamento parlamentare risulteranno dalla combinazione dei suoi calcoli "razionali" di acquisizione di potere (sotto forma spesso anche di solo prestigio e di visibilita') con i vincoli (concettualizzabili anche come consapevolezza del rapporto tra possibilita' di azione e il relativo spettro dei "costi") a cui la sua azione e' sottoposta.

E' questo dei vincoli uno dei temi su cui piu' insistentemente si e' soffermata la letteratura sul *decision-making* (Allais e Hagen, 1979; Collingridge, 1982). Ora, appare evidente che la natura e la intensita' di questi vincoli dipende in larga misura dalla natura stessa dei rapporti che si instaurano all'interno delle diverse organizzazioni politiche. E' cosi' che, ad esempio, nello specifico della

²E' questo un compito a cui finora non si sono dedicate le necessarie energie. Per una discussione sul tema del rapporto tra teoria dell'azione ed analisi delle istituzioni rimando a Schotter (1981) e a Coleman (1986a e 1986b).

situazione italiana i vincoli che condizionano l'azione del parlamentare appartenente al PCI sono ben diversi da quelli che caratterizzano l'azione dei parlamentari della DC. Nel primo partito, infatti, i vincoli all'azione individuale dei parlamentari derivano fondamentalmente dal fatto che il processo di selezione dei candidati e di orientamento delle preferenze è strettamente "centralizzato" (intorno ai baricentri organizzativi sia centrali che periferici) e controllato dall'apparato di partito (Panebianco, 1982). Ne consegue che i parlamentari sono scelti sulla base di criteri di fedeltà e di militanza più che di competenza e di capacità di rappresentanza. Essi quindi saranno indotti a cercare nell'apparato del partito gli appoggi e le alleanze necessarie alla loro ricandidatura. Al contrario, nel caso della DC, la selezione dei candidati non è interamente monopolizzata dagli apparati di partito perché la matrice organizzativa fondamentale di questo partito lo avvicina di più ad una coalizione di centri relativamente autonomi che non ad una struttura contraddistinta da una coerente fisionomia organizzativa. La notevole carica di conflittualità e di competitività che caratterizza la formazione delle liste elettorali nel partito di ispirazione cattolica, d'altro canto, non si arresta certo durante il periodo della campagna elettorale in cui ogni candidato cerca di mobilitare tutte le sue risorse al di fuori dell'appoggio dell'organizzazione di partito. Il parlamentare democristiano, pertanto, trova come suo referente principale nei rapporti con i diversi gruppi di pressione di cui il più delle volte è espressione che non nell'apparato del partito. L'appoggio di quest'ultimo - sia sotto forma di appoggio diretto che come benevola neutralità - viene visto come una conseguenza dell'investitura che essi riescono ad ottenere da questi ultimi.

Ma l'azione dei singoli parlamentari, per essere ad un tempo sia più incisiva ed efficace che più visibile verso l'esterno - le due dimensioni essendo tra loro inestricabilmente intrecciate - richiede la presenza di una struttura organizzativa di coordinamento che renda possibile la realizzazione tanto di un'azione "collettiva" all'interno dell'arena parlamentare quanto di regolare il flusso degli scambi tra le rappresentanze parlamentari e i rispettivi partiti politici. Ad assolvere a queste funzioni sono chiamati i gruppi parlamentari. Questa categoria di attori, svolge il suo ruolo in forme e modalità che possono presentare notevoli differenziazioni in relazione ai diversi partiti a cui essi fanno riferimento. I gruppi parlamentari nel processo decisionale che ha luogo nell'arena parlamentare, possono influenzare il flusso di presentazione dei progetti di legge e la dinamica del processo di produzione legislativa ricorrendo ad un mix di interventi che si collocano all'interno di uno spazio operativo ai cui estremi si trovano due sfere di azione radicalmente differenti sinteticamente definibili come quelle della "politica interna" e della "politica estera" rispetto al paramento fondamentale costituito dal partito nella cui struttura organizzativa sono inseriti. Da un lato infatti, quello della "politica interna", i gruppi parlamentari possono "sorvegliare" l'attività dei singoli deputati e senatori indirizzandone e controllandone l'iniziativa legislativa allo scopo di rispondere alle esigenze ed alle aspettative delle articolazioni esterne al parlamento dei rispettivi partiti che,

in una dinamica che non e' mai unidirezionale, scambiano (non sempre su basi egualitarie) risorse con le proprie rappresentanze parlamentari. Dall'altro lato - sul versante della "politica estera" - questi importanti attori della vita parlamentare devono tener conto non solo degli "impulsi" provenienti dall'esterno ma anche delle strategie e delle azioni degli altri gruppi parlamentari. In sostanza, dunque, questi attori parlamentari collettivi partecipano all'attivita' legislativa nel suo complesso indirizzando e coordinando (su basi che possono essere piu' o meno consensuali e "negoziali") le iniziative dei singoli parlamentari tenendo conto tanto delle esigenze imposte dai rapporti con la struttura esterna dei propri partiti (la "politica interna") quanto di quelle derivanti dal confronto con le altre forze politiche (sia della maggioranza che dell'opposizione) compresenti nell'arena parlamentare.

Ma accanto a questi due importanti categorie di attori parlamentari se ne aggiunge una terza che non puo' essere ignorata quando si affronta l'analisi della formazione delle scelte di politiche distributive quali quelle pensionistiche: quella delle commissioni parlamentari.³ Spesso, all'interno di queste articolazioni istituzionali si formano delle coalizioni i cui confini non sempre coincidono con la geografia politica del Parlamento nel suo complesso. Il carattere eterodosso di molte di queste coalizioni che nascono su terreni specifici di *issues* dal contenuto tecnico molto pronunciato, da' vita ad attori che si trovano ad essere portatori di interessi e di strategie che frequentemente entrano in rotta di collisione con quelle ufficiali dei partiti a cui i singoli membri appartengono. La distinzione proposta per tener conto di questa importante innovazione che si e' venuta affermando con una intensita' crescente in anni recenti tra *party activist* e *policy activist* aiuta a cogliere un aspetto importante della dinamica dell'azione nell'arena parlamentare. Deriva, da tutto questo, che la sfera dell'interazione dei vari *lawmakers* deve includere anche questa categoria di attori perche' essa, nella progressiva "tecnicizzazione" del processo di *policy-making*, si trova a giocare un ruolo che non puo' essere sottovalutato.

L'ultimo, determinante attore al centro del processo di produzione legislativa non puo' che essere costituito dal potere esecutivo. Il governo e i ministri che lo compongono non possono essere concepiti come perfettamente coincidenti, quanto ad interessi preferenze e strategie, con i partiti di cui sono espressione. Essi infatti si trovano ad dover coordinare la loro azione in presenza di vincoli di tre diversi tipi: partitico, coalizionale e sistemico. Dal primo livello, derivano dei vincoli dalla dimensione della "politica interna" propria della dinamica delle strutture socio-organizzative dei partiti politici, che deve tener conto dell'incessante interazione di fazioni, frazioni, correnti, gruppi da cui scaturisce l'azione collettiva caratteristica di questa categoria di attori. Dalla dimensione

³Nell'ordinamento parlamentare italiano queste articolazioni istituzionali sono rappresentate dalle commissioni permanenti. Esse intervengono nel processo legislativo sia attraverso l'esame - in sede referente - dei vari progetti di legge di volta in volta assegnati alle varie commissioni dall'Ufficio di Presidenza delle due Camere - che attraverso l'esercizio - in sede deliberante - di un effettivo potere legislativo.

coalizionale (interpartitica) provengono dei vincoli all'azione dei diversi membri dell'esecutivo essenzialmente da due diverse fonti: quella "istituzionale", da un lato, e quella "politica", dall'altro. Dalla prima fonte, l'influenza sul processo di produzione legislativa passa attraverso la definizione dei differenti ambiti di intervento regolativo affidati ai vari ministri (partiti) in funzione degli accordi politici alla base delle diverse coalizioni di governo. Al contrario, la seconda fonte di vincoli all'azione legislativa dei singoli titolari degli incarichi ministeriali trova origine nella dimensione eminentemente politica della "strategia" del governo nel suo complesso. L'instabile equilibrio su cui si regge una compagine governativa, infatti, in sistemi politici altamente frammentati e polarizzati come quello italiano deve costantemente fronteggiare tensioni e sollecitazioni centripete alimentate dalle tentazioni di differenziazione (protagonistica) dei singoli partiti/ministri. L'intrecciarsi ininterrotto di relativi ambiti di liberta' di azione dei singoli ministri - grazie al potere regolativo intrinseco nelle responsabilita' di governo loro affidate - e di vincoli partitici e coalizionali condiziona fortemente sia il grado di efficacia dell'azione legislativo-parlamentare (e piu' in generale politica) dei singoli ministri che la "capacita' di rappresentanza" degli stessi e delle dei rispettivi partiti. In definitiva, quello che va tenuto costantemente presente e' che se si vuole comprendere il senso dell'azione dell'attore (collettivo) governo nell'arena parlamentare non si puo' trascurare che esso, in quanto "decisore", e' composto da una pluralita' di "decisori".

Dopo aver ricordato come l'arena parlamentare si imperni sull'azione "massimizzatrice" (supportata da una razionalita' contrassegnata da un grado di "limitazione" piu' o meno variabile ma che in ogni caso lascia spazio anche alla componente "etica" dell'agire politico) ⁴ di quattro differenti categorie di attori, ognuno dei quali portatore di proprie strategie e preferenze, risulta possibile concepire il processo di produzione di progetti di legge come la risultante dell'interazione di questi attori politici in presenza di una serie di vincoli e di possibilita' legate sia alle specificita' dei rapporti con la sfera della *party politics* che a quella della dinamica politico-istituzionale generale. La logica che presiede dunque alla produzione di iniziative legislative, con la sua diversificata tipologia di progetti di legge (da quelli "di bandiera" a quelli di scambio, da quelli di un singolo parlamentare a quelli presentati e sponsorizzati dalle segreterie dei partiti e dei rispettivi gruppi parlamentari), riposa fundamentalmente sulla razionalita' massimizzatrice delle diverse categorie di attori presenti ed interagenti nell'arena parlamentare. Rispetto al processo di produzione di leggi - che rappresentano ovviamente l'*output*, appare d'altro canto, che quello della presentazione di iniziative legislative si presenta come caratterizzato da un maggior numero di "gradi di liberta'" non essendo in definitiva condizionato (in termini per lo meno limitativi) dal potere negoziale e coalizionale degli altri competitori.

⁴Per una stimolante discussione sulla razionalita' dell'azione fondata su considerazioni di natura etica rimando all'interessante lavoro di Gauthier (1986).

3.4 Arena parlamentare ed interventi regolativi

L'uso politico degli strumenti regolativi veicolati dalle politiche pubbliche (Lowi, 1964) ha nell'arena parlamentare nei sistemi politici di tipo democratico-rappresentativo il suo baricentro naturale. Ma quali sono gli elementi che rendono possibile la subordinazione del processo legislativo alle strategie di attori diversi quali i partiti e i governi? Il problema non è solo quello di comprendere come si concilia la pretesa dell'azione in nome dell'"interesse generale" (Oppenheim, 1981) del potere esecutivo con il governo in nome di una "maggioranza" (Bobbio et al., 1981), ma è anche quello di riuscire a comprendere quali siano i margini di libertà di azione (e quali le loro origini) a disposizione delle diverse compagini governative che si sono succedute alla testa del potere esecutivo. In questo contesto un ruolo di primaria importanza è svolto dal rapporto tra parlamento e governo. Un'analisi approfondita di questi rapporti non rientra tra gli obiettivi del presente lavoro, tuttavia, appare utile attirare l'attenzione sul fatto che queste interrelazioni non sono mai concepibili come assolutamente riducibili entro la cornice delle "regole del gioco" fissate dall'ordinamento costituzionale. La prevalenza ora del parlamento ora del governo come luogo principe del potere politico si presenta, in effetti, come dipendente da un complesso di fattori (interni ed esterni alle articolazioni funzionali del sistema politico) che mal tollerano le esigenze della coerenza interna delle diverse architetture costituzionali.

Gli interventi regolativi che danno corpo e sostanza alle politiche redistributive nelle arene competitive, sollevano il problema dell'intreccio tra sfera della rappresentanza degli interessi - di cui i partiti politici tendono ad assicurarsi il monopolio - e la "complessità" sistemica (Luhmann, 1979) che investe direttamente la funzione di governo. Quest'ultima si differenzia dalle altre "funzioni" politiche proprio perché le forze che lo controllano non solo devono fare fronte alle esigenze di consenso ma anche delle "compatibilità" imposte dalla configurazione strutturale del sistema politico in cui la loro azione si inserisce. Ne consegue che la tendenza ad usare "politicamente" le politiche redistributive si traduce in una costante opera di mediazione e di contrattazione tra il potere esecutivo e i partiti della maggioranza, da una parte, e tra questi e i partiti di opposizione, dall'altra. L'esito del processo di produzione decisionale che ha luogo nell'arena parlamentare è dunque il risultato dell'interazione di due diversi ambiti strategici: quello tendenzialmente "sistemico" del governo e quello "rappresentativo" dei partiti.

Il rapporto tra arena parlamentare e regolazione politica (Wilson, 1980) si configura pertanto come incentrato sull'intreccio tra la sfera della rappresentanza, da un lato, e la sfera della "governabilità", dall'altro. La funzione "allocativa" di risorse scarse assolta dal sotto-sistema politico, tante volte sottolineata nella letteratura di matrice struttural-funzionalista (Easton, 1965; Apter, 1971), se per molti aspetti appare largamente inadeguata a rendere ragione della

dinamica di quel complesso reticolo di attori individuali e collettivi (Laumann e Pappi, 1976) che da' vita al sistema politico tuttavia individua un problema - quello della scarsita' delle risorse e della sua rilevanza sul piano politico - che conserva ancora intatto il suo significato nella riflessione teorica. Infatti, una delle principali componenti della dimensione "sistemica" dell'azione di governo esercitata dal potere esecutivo va proprio rintracciata nel fatto che esiste una impossibilita' strutturale - sia nel senso tecnico-materiale che in quello piu' strettamente politico - di accogliere e soddisfare tutta la domanda di regolazione (ed in particolare di interventi redistributivi) proveniente dalla costellazione degli interessi. Nell'istituzione parlamentare, il carattere costitutivamente competitivo della dinamica politica conseguente all'apparizione di un mercato politico (Schumpeter, 1942) finisce d'altro canto per accentuarne i caratteri di "arena". La legislazione, strumento principale di regolazione politica, in definitiva, in quest'ottica non puo' essere interpretata come la risultante pura e semplice della "dialettica" tra maggioranza ed opposizione ma anche come l'*outcome* di un complesso processo in cui il "problema dell'ordine", della tensione tra cooperazione e conflitto e competizione (Axelrod, 1971, 1984) viene "risolto" (precaramente) con il tentativo di ridurre il potere legislativo delle assemblee parlamentari attraverso una centralizzazione del controllo sull'attivita' legislativa nelle mani del potere esecutivo e delle segreterie dei partiti.

3.5 3.5. Sistema politico e politiche redistributive

Quale e' il ruolo delle politiche redistributive nei sistemi politici di tipo competitivo propri dei *welfare states* contemporanei? Rispondere a questo interrogativo implica necessariamente prendere in esame un largo spettro di fenomeni di natura strutturale entro cui collocare l'emergenza di nuove sfere regolative legate alla ridefinizione dei confini tra "Pubblico" e "Privato". In questa sede, non e' possibile affrontare un'impresa cosi' impegnativa, anche perche' nella letteratura sociologica e politologica non mancano certo i contributi in questa direzione⁵. In questa sezione, infatti, il proposito e' molto piu' semplicemente quello di indicare alcune delle piu' significative linee teoriche da sviluppare per cercare di arrivare ad interpretare le politiche redistributive nella prospettiva di riduzione del *gap* logico-temporale (Elster, 1983b: 24) tra i molteplici fattori che sono alla base delle parabole delle politiche di welfare.

Nell'ottica qui adottata, l'aspetto che merita di essere sottolineato in primo luogo riguarda lo stretto intreccio che negli *welfare states* post-keynesiani si e' venuto creando tra produzione di consenso (e, in misura diversa, di legittimazione)

⁵Per un sintetico excursus sulla letteratura dedicata all'analisi dei sistemi di welfare, rinvio al precedente capitolo 2.

e domanda di regolazione. All'interno di questa dinamica di natura strutturale, l'azione dei diversi attori politici si delinea come quella che ad un tempo si trova a canalizzare l'accresciuta domanda politica e a sostenere il funzionamento di sistemi decisionali sempre piu' complessi ed articolati. Le politiche redistributive viste cosi' nella prospettiva del *decision-making* suscitano una serie di interrogativi che ruotano sostanzialmente intorno alla razionalità dell'azione degli attori politici. Come già ricordato in precedenza, la problematica della razionalità nell'agire politico di partiti, governi ed articolazioni istituzionali e' fundamentalmente connesso al problema delle identità. Infatti solo attori in possesso in una propria identità e capaci di una *purposive action* – e quindi non solo di capacità di reazione e di adattamento piu' o meno meccanico ed "omeostatico" – possono essere considerati come unità di un sistema di azione. La necessità di enucleare ed esplicitare per quanto possibile le "microfondazioni" (Weintraub, 1979) dell'agire politico, pur senza cadere prigionieri di uno sterile riduzionismo (Elster, 1982) comporta anche per l'analisi delle politiche pubbliche in generale e di quelle redistributive in particolare la ricerca dei "calcoli" e degli obiettivi che partiti e governi perseguono proponendo alcune scelte di *public policies*.

Cercando, pertanto, come ho fatto in questo capitolo di delineare alcuni dei piu' importanti referenti teorici da tenere in considerazione quando si prende in esame la dimensione dell'"uso politico" degli interventi regolativi, l'aspetto piu' significativo e' senza dubbio quello della "policentricita'" del reticolo decisionale. Questo vuole dire che il rapporto tra sistema politico, inteso nella sua accezione piu' larga come quello composto sia dagli attori istituzionali che dai partiti e dalla struttura dei gruppi di pressione e di interesse, e politiche redistributive va interpretato come quello di un incessante processo di azione e di retroazione in cui le *policy choices* sono ad un tempo l'*output* e un fattore di "perturbazione" delle aspettative e delle domande che si formano senza sosta sul versante dell'*input*.

3.6 Politica generale e politiche settoriali: un rapporto da chiarire

Il rapporto tra il generale ed il particolare, tra individuo e sistema, tra "micro" e "macro" (Weintraub, 1979; Hechter, 1983) attraversa trasversalmente l'intero spettro delle scienze sociali. In questa sezione verranno presentati gli elementi essenziali del problema con l'intento di contribuire a quell'opera di chiarificazione concettuale senza la quale appare difficile progredire su questo impervio terreno.

Nelle analisi dei fenomeni politici si assiste ad una frequente divaricazione delle strategie di ricerca. Da un lato, infatti, gli studi dedicati al sistema politico o al sottosistema partitico tendono ad ignorare la dimensione dell'*output*

del processo decisionale che costituisce l'essenza dell'agire politico limitandosi a focalizzare l'attenzione sulla "politica generale". Quest'ultima viene identificata con il comportamento delle istituzioni o dei partiti nelle loro rispettive interrelazioni. Si tratta evidentemente di una tematica essenziale nell'ambito di questa disciplina delle scienze sociali. Tuttavia, spesso la capacità euristica degli sforzi teorici e di ricerca a cui essa ha dato origine pare stemperarsi in un funzionalismo più o meno deterministico in cui poco spazio è lasciato alla enucleazione degli effettivi meccanismi delle catene "causali". Dall'altro, soprattutto nel campo delle analisi delle politiche pubbliche, quando l'enfasi si sposta dalla *Black Box* all'*output* non sempre si tiene nella giusta considerazione l'importanza dei fattori "strutturali" dell'arena politica entro cui si iscrive lo specifico processo di *policy-making* preso in esame. Questa diffusa divaricazione dei percorsi di ricerca non trova ovviamente alcuna giustificazione teorica e nasce essenzialmente dalle difficoltà che sul piano metodologico ed operativo si incontrano per coordinare questi due diversi ma inseparabili livelli analitici. In questa sezione non mi propongo certo di colmare il vuoto analitico-concettuale che ha finora reso difficile la riduzione della distanza tra questi due piani di ricerca. L'intento è infatti qui solamente quello di indicare le linee fondamentali lungo cui sviluppare i necessari approfondimenti teorici.

Politica generale e politiche settoriali appaiono analiticamente accomunate dall'essere entrambe strutturalmente legate al processo di *decision-making* nella sfera del "Pubblico". Tuttavia esse non sono perfettamente omologabili. In primo luogo, infatti, l'elemento più importante da prendere in considerazione nell'analisi del rapporto tra politica generale e politiche settoriale, è rappresentato dal fatto che l'azione politica a questi due diversi livelli registra una differenziazione della "logica" di azione. Tale differenziazione si presenta sostanzialmente come di natura costitutiva. Essa, in effetti, si fonda su due dimensioni irriducibili: quella degli obiettivi, da una parte, e quello degli strumenti, dall'altra. La politica generale si configura, in quest'ottica, come quella in cui le componenti centrali risultano dalla combinazione di due elementi: a) un obiettivo "strategico" basato sulla conservazione e sulla riproduzione dell'identità politica dei vari attori b) l'uso di strumenti resi disponibili dalla mobilitazione di risorse essenzialmente "esterne" al reticolo socio-organizzativo dei diversi attori politici. Al contrario, nel caso delle politiche settoriali, sebbene questi due elementi facciano in ogni caso sentire la loro influenza, essi passano in secondo piano. Si può infatti ritenere che nel gioco delle politiche settoriali l'obiettivo principale non sia tanto quello della riproduzione dell'identità dell'attore collettivo che agisce direttamente nell'arena politica. Nelle singole arene politiche in cui negli *welfare states* contemporanei si esercita l'azione regolativa lo scopo perseguito dai *policy-makers* è quello di ottenere il maggior grado di controllo - sia direttamente che in coalizione - sulle risorse di potere di volta in volta interessate. Per tentare di raggiungere questo fine, essi possono disporre di strumenti che tendono prevalentemente a mobilitare e ad impiegare risorse "interne" all'organizzazione. In definitiva, mentre la politica generale appare

costitutivamente gravitare sulla frontiera tra sistema politico-istituzionale e il suo "ambiente", essenzialmente per la regolazione della dinamica di formazione delle *issues* e del conseguente flusso della domanda politica proveniente dalla costellazione degli interessi, le politiche settoriali si collocano sostanzialmente all'interno del sistema politico.

Un secondo elemento di differenziazione della logica di questi due diversi livelli dell'agire politico viene individuato dall'intersezione di altre due dimensioni analitiche: l'identità degli attori a cui è affidata l'azione nel processo di formazione delle decisioni e l'ampiezza dell'arena formata dall'interazione di questi attori. La politica "generale" in questa prospettiva si presenta come caratterizzata dalla combinazione della attiva presenza di decisori posti al vertice delle rispettive strutture decisionali ed organizzative, da un lato, e dalla costituzione di arene vaste e altamente visibili e, quindi, dotate di un elevato grado di "politicità". In sostanza, nella politica generale gli attori protagonisti delle scelte sono identificabili nelle segreterie dei partiti e, a livello istituzionale, dai massimi responsabili del potere esecutivo. Per contro, nel caso delle politiche settoriali l'iniziativa decisionale è affidata ad organismi meno "politicizzati" e più "tecnicizzati", quali commissioni e comitati in cui spesso la figura ed il ruolo del *party activist* lascia il campo al *policy activist*.⁶

Ma quali sono i canali che collegano queste due importanti sfere dell'agire politico nelle società del pluralismo organizzato in cui si è sviluppato gran parte del tessuto delle politiche sociali degli *welfare states* contemporanei? La chiave interpretativa fondamentale a cui si deve fare ricorso per ricostruire i percorsi seguiti da questi canali e per fare emergere gli ingranaggi dei meccanismi che rendono interdipendenti politica generale e politiche settoriali va individuata nella geografia socio-organizzativa del reticolo degli attori politici coinvolti nell'incessante movimento del processo decisionale proprio dell'agire politico. Questa pluralità di attori, ognuno dei quali è attratto da un proprio "centro di gravitazione" politica con cui intessere relazioni che possono essere, anche al tempo stesso, di segno e di intensità variabile (dalla contrattazione al conflitto, dalla lealtà alla dipendenza, dalla rivendicazione alla coalizione), rappresenta il cardine di tutto questo processo. L'elevato numero di attori collettivi ed individuali direttamente coinvolti nel funzionamento del sistema politico nelle sue molteplici articolazioni non costituisce certo un dato eccezionale della dinamica di questi sistemi di azione. Al contrario, l'inarrestabile flusso di azioni di questa pluralità di attori sempre alla ricerca del raggiungimento di obiettivi diversi e spesso in contrasto tra di loro conferma, una volta di più, la centralità teo-

⁶Emblematico al riguardo è quanto è accaduto nel parlamento italiano all'inizio del 1987 a proposito della riforma pensionistica. Il PCI, col chiaro proposito di politicizzare al massimo questa *issue* ha imposto, contro la volontà di una maggioranza sempre più evanescente nella sua azione di governo la discussione in Aula del progetto di riforma faticosamente messo a punto in Commissione. Al contrario, i partiti della maggioranza nel timore di dover dividersi pubblicamente su un tema di grande eco nell'opinione pubblica si è sforzata di ricondurre il processo decisionale nella sede più "tecnica" della Commissione Lavoro della Camera.

rica del problema hobbesiano dell'ordine (Gauthier, 1969). L'agire politico, che presuppone non già l'alternatività ma la complementarità dei due livelli (generale e particolare) di azione politica a cui questa sezione è dedicata, emerge – come è stato sottolineato recentemente (Axelrod, 1984) – dall'esigenza di creare le condizioni per lo sviluppo della cooperazione indipendentemente dal calcolo dei singoli attori individuali e collettivi.

Da queste quattro dimensioni (obiettivi, strumenti, attori e arene) scaturiscono così i capisaldi teorici da utilizzare per esplorare l'oscuro complesso dei meccanismi delle interdipendenze tra politiche settoriali e politica generale. Ma come è possibile tentare di applicare il ventaglio delle metodologie insite in queste opzioni teoriche all'analisi di un concreto processo di *policy-making*? È quanto tento di fare nella sezione successiva.

3.7 Le determinanti politiche della politica pensionistica in Italia: uno schema interpretativo

3.7.1 Fattori politici e fattori socio-economici: assunzioni e differenze

È la politica pensionistica, in quanto politica settoriale, "dipendente" dalla politica generale? E, se sì, quali sono i meccanismi di questa dipendenza? È questo l'interrogativo centrale a cui nelle pagine di questo lavoro tento di dare una risposta. Per fare ciò è necessario esplicitare le assunzioni e le ipotesi da cui la mia ricerca prende le mosse. L'assunzione principale riguarda il ruolo degli attori politici nella formazione delle politiche pubbliche. Come visto nel capitolo precedente, nella letteratura sulle determinanti delle *public policies* spesso – sia da parte dei sostenitori del *politics matters* che da parte dei fautori della tesi opposta – si tende a concepire il ruolo della sfera politica come meramente "trasformativo-conservativo" piuttosto che come una causa diretta (Dye, 1976: 333). In realtà questa posizione, che viene presentata come suffragata da un consistente numero di ricerche empiriche, mette in luce non poche lacune sul piano della coerenza logica. Infatti, la svalutazione del ruolo dei fattori politici con la sua riduzione a semplici (neutri) meccanismi di trasmissione degli *inputs* provenienti dalla struttura sociale oppure, nel migliore dei casi, a dei sistemi di conversione degli stessi "impulsi" esterni al sistema politico si fonda sul presupposto dell'assenza di attori nella sfera della politica. Si tratta evidentemente di una posizione che non può essere accettata. Essa infatti ignora la dimensione dell'intenzionalità e del carattere orientato allo scopo dell'azione degli attori politici. Ritenere pertanto che si possa sbrigativamente liquidare questo

aspetto sulla base di un funzionalismo meccanicistico non solo impoverisce il potere esplicativo dei modelli proposti ma implica anche il rischio di imboccare percorsi di ricerca fuorvianti. Come e' possibile sostenere che i fattori politici sono irrilevanti o ininfluenti nella formazione delle politiche pubbliche se non ignorando che queste ultime sono il risultato delle decisioni (interdipendenti e prese in presenza di innumerevoli vincoli e limiti) degli attori politici? Le politiche pubbliche, proprio perche' concettualizzabili come "prodotti decisionali", non possono essere analizzate senza prendere esplicitamente in esame questa dimensione.

Il problema allora non e' tanto quello di fare dipendere o meno il processo di formazione delle *public policies* dai fattori strutturali socio-economici quanto quello di riconoscere che la "funzione di conversione" svolta dal sistema politico non puo' essere ridotta alla dinamica dei fattori strutturali esterni all'arena politica. Certo, i fattori esterni nell'analisi della formazione delle politiche pubbliche non possono ne' devono essere ignorati. Al contrario, essi vanno introdotti nel campo di ricerca ma anziche' essere interpretati come determinanti - via la macrovariabile interveniente costituita dal sistema politico - dell'*output* decisionale vanno concepiti come fonte di "impulsi", di risorse e di vincoli all'azione degli attori individuali e collettivi che danno vita, interagendo, al sistema politico. Si tratta, in definitiva, di mirare alla elaborazione di modelli esplicativi in cui l'enfasi venga spostata, usando una terminologia consolidata nell'ambito degli *output studies*, dal versante dell'*input* a quello della *black box*. Cio' implica che le determinanti *prime* delle politiche pubbliche vadano ricercate nell'azione dei partiti e dei governi piuttosto che nella dinamica socio-economica.

In questa prospettiva, quindi, il problema piu' importante e' quello di intendersi sulla definizione del concetto di attore politico. Come sottolineato in precedenza, gli attori politici sono quelli che si propongono primariamente di assicurarsi il controllo delle istituzioni politiche, luogo in cui si condensa e si accumula il potere politico.⁷ Sono dunque gli attori politici quelli che svolgono un ruolo di primo piano nella formulazione delle scelte delle politiche pubbliche. Sono partiti, governi, istituzioni, gruppi di pressione che sono i veri protagonisti del processo decisionale. L'aspetto fondamentale dell'azione politica e' identificabile nel fatto che l'adozione di decisioni politiche puo' coinvolgere direttamente, in societa' differenziate, solo una minoranza di persone. Deriva, da cio', che con il differenziarsi di questo ambito "funzionale" nella struttura sociale e' con la conseguente differenziazione e la specializzazione di un "ceto politico" (Pizzorno, 1983) si assiste ad un parallelo differenziarsi non solo delle

⁷In questo senso, il termine "istituzioni" non e' inteso come costruito giuridico-normativo regolato da carte costituzionali, ma invece come costruito sociale che precede ed e' indipendente dalle codificazioni giuridiche che ne costituiscono sempre e solamente una "veste" piu' o meno temporanea. In quest'ottica, le analisi degli antropologi sostenitori delle "societa' senza potere" appare sostanzialmente priva di senso perche' non possono esistere societa' senza potere (politico). Al piu, quindi, si puo' parlare, a proposito delle societa' "primitive" di "societa' senza stato".

identita' degli attori ma all'irruzione di un nuovo tipo di relazione sociale: la rappresentanza politica. Implicito nella crescente importanza di questa nuova sfera dell'agire politico e' il carattere problematico e contingente del rapporto tra rappresentati e rappresentanti. Il nodo cruciale sotteso a questa concezione degli attori politici e dell'azione politica e' allora individuabile nel fatto che, insopprimibilmente, queste due diverse categorie di attori si vengono a trovare in una situazione "oggettiva" di differenziazione e di diversificazione, oltre che delle identita', anche e parallelamente degli interessi.

3.7.2 Sistema pensionistico e politica pensionistica

Quando si affronta il tema delle determinanti della politica pensionistica, e' assolutamente necessario avere chiaro in mente quale e' la variabile dipendente. In questo lavoro, questo assunto metodologico si traduce nella esigenza di non confondere il sistema pensionistico con la politica pensionistica. Le differenze tra queste due dimensioni sono cosi' consistenti - sia sul piano analitico che su quello empirico - che diventa assolutamente inconcepibile una loro anche parziale omologazione. Si tratta, in effetti, di due sfere fenomenologiche di un *genus* reciprocamente non riducibili. La prima (quella del sistema pensionistico), infatti, trova il suo cardine nel complesso istituzionale ed organizzativo a cui e' affidata l'attuazione delle relative decisioni politiche adottate dai vari *policy-makers*. La seconda (quella della politica pensionistica), al contrario, si impernia sul processo decisionale al cui centro si trova l'azione dei partiti e dei governi. Lo spartiacque logico che differenzia sistema pensionistico, da una parte, e politica pensionistica, dall'altra, va conseguentemente identificato nell'identita' degli attori che danno vita ai rispettivi processi decisionali. Nel caso del sistema pensionistico i protagonisti vanno ricercati fondamentalmente nelle burocrazie degli enti previdenziali (patronati sindacali inclusi) e nella complessa struttura del reticolo formato dai beneficiari delle prestazioni e dai soggetti al pagamento dei contributi. Nel caso della politica pensionistica, essi ovviamente vanno ricercati all'interno del sistema dei partiti e delle istituzioni politiche.

Nonostante queste differenze, queste due sfere sono accomunate, *inter alia*, dal fatto di essere esposte alle conseguenze dei cambiamenti "strutturali" (demografici ed economici) (Paci, 1982; Carboni, 1986) che sfuggono al controllo degli attori collettivi che tendono a monopolizzare i rispettivi processi decisionali. Malgrado cio', le conseguenze che tali mutamenti hanno sulla dinamica delle due sfere si presentano con caratteristiche notevolmente diverse. Per le varie burocrazie degli istituti previdenziali, infatti, il sempre piu' intenso trend all'invecchiamento della popolazione pone essenzialmente il difficile problema di mantenere un equilibrio finanziario tra prestazioni e prelievo contributivo (Gambale, 1984). Per i partiti ed il potere esecutivo le stesse trasformazioni strutturali pongono il problema "politico" di fare fronte al crescente deficit finanziario del sistema pensionistico elaborando delle risposte politicamente compatibili non

tanto con il quadro istituzionale quanto piuttosto con la struttura del "gioco" politico a cui essi danno senza sosta vita.

Riconoscere questa sostanziale differenza ed irriducibilita', tuttavia, non significa sostenere che le relazioni tra questi due versanti non siano rilevanti. Infatti, come emerso in molti studi sulla dinamica del processo di *policy-making* (Hogwood e Peters, 1983; Wildavsky, 1979) le due dimensioni dell'*output* decisionale e dell'*outcome* interagiscono strettamente. Nello specifico dell'area della politica sociale qui considerata, i meccanismi di *feedback* che si attivano tra questi due poli teorici ed empirici vedono in primo piano il ruolo della *reaction function* (Alt e Woolley, 1982) del sistema politico alle modificazioni dello scenario entro cui si iscrive la loro azione regolativa. Due sono i vettori principali che alimentano questo flusso di richieste adattive: quello della domanda politica di interventi e di regolazione proveniente sia dalle burocrazie degli apparati previdenziali che dalla costellazione degli interessi, da un lato, e quello delle conseguenze "strategiche" legate agli interessi di lungo periodo ed agli equilibri di potere tra le piu' importanti classi sociali, dall'altro. L'intricchezza che da sempre contraddistingue il nesso tra *output* e *outcome*, con tutto il suo carico di meccanismi interattivi di azione e di retroazione, su cui gravita gran parte della ricerca qui presentata richiede una chiara delineazione dei capisaldi teorici da cui l'analisi prende le mosse. E' quanto mi propongo di fare nel successivo paragrafo.

3.7.3 I lineamenti di uno schema interpretativo

L'arena parlamentare nei sistemi politici di tipo democratico-rappresentativo costituisce, nel processo di regolazione politica, il luogo in cui si condensano i momenti di maggior visibilita' dell'intero processo decisionale. Infatti, sia che esso abbia inizio nell'azione delle *lobbies* o che nasca autonomamente all'interno dei partiti e dei governi, le decisioni piu' importanti - anche se spesso solo formalmente - debbono essere approvate nel parlamento (Cazzola, 1981). Se cio' non e' sufficiente per affermare che e' nell'arena parlamentare che hanno luogo i "giochi" politici piu' rilevanti, tuttavia si puo' ritenere che in essa le varie *issues* vengono politicizzate. Lo strumento legislativo costituisce, dunque, come gia' rilevato, il veicolo principale (anche se ovviamente non l'unico) di ogni intervento regolativo. Il problema centrale diventa allora quello di illuminare, alla luce delle considerazioni svolte nelle sezioni precedenti, le modalita' ed il "senso" dell'uso politico delle politiche redistributive negli *welfare states* contemporanei da parte degli attori che danno vita all'arena parlamentare. Tutto cio', d'altra parte, va considerato alla luce del fatto che il sistema pensionistico in Italia appare, come risulta dai molti studi dedicati alle strutture del sistema di sicurezza sociale caratterizzato da un elevato grado di frammentazione e di intricchezza che indicano la mancanza di un disegno unitario. Per tentare di comprendere,

allora, se questo stato di cose sia il prodotto di un calcolo razionalmente perseguito da qualche attore politico o sia invece la risultante "involontaria" (Boudon, 1977) di un complesso processo di interazione politica dentro e fuori dell'arena parlamentare e' necessario penetrare nella logica dell'azione di partiti e governi.

L'ipotesi di fondo da cui questo lavoro prende avvio e' che il sistema pensionistico italiano e' cosi' frammentato e "ingiusto" perche' gli attori politici che hanno elaborato la politica pensionistica si sono trovati investiti da spinte contraddittorie, profondamente radicate nella piu' generale dinamica dei conflitti (re)distributivi propri delle societa' a capitalismo *keynesiano*. Queste spinte contraddittorie sono legate essenzialmente a tre elementi di fondo: a) l'interclassismo *gerarchizzato* della DC ⁸; b) la modificazione della struttura dei rapporti di forza tra "Destra" e "Sinistra" in favore di quest'ultima e c) la emergenza di una crisi fiscale senza precedenti. Dalla combinazione di questi tre elementi e' derivata una intensa politicizzazione della *issue* pensionistica alimentata, oltre che dalla frammentazione e dalla dispersione della domanda di rappresentanza accompagnata da una notevole differenziazione sul piano della capacita' di pressione sui *policy-makers*, anche dalla crescente competizione interpartitica nell'arena politica sia tra i partiti della maggioranza che tra questi e quelli di opposizione.

Cio' che ne e' scaturito e' costituito da una lunga serie di decisioni (e di "non decisioni") in cui si confondono diverse concezioni del ruolo del sistema pensionistico. Infatti, accanto ad una concezione "assicurativo-previdenziale" - che vede nel sistema pensionistico solo uno strumento per il mantenimento del reddito dei beneficiari senza alcun proposito redistributivo in senso egualitario - si sono registrati timidi tentativi di introdurre delle misure che si muovevano nella direzione di usare il sistema pensionistico come uno strumento per diminuire le disuguaglianze nella distribuzione del reddito.⁹ Ma dietro queste concezioni si nascondevano non solo ideologie diverse ma anche persistenti conflitti di interessi. Da un lato, infatti, la politica pensionistica e' stata utilizzata per un lungo periodo dai partiti della maggioranza come strumento per la (ri)produzione del consenso delle tradizionali clientele concentrate in larga misura nei settori del terziario tradizionale (coltivatori diretti, commercianti e artigiani, da una parte, e pubblico impiego, dall'altra) e nelle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno. Dall'altro, soprattutto quando le crisi economiche che si sono succedute a partire dalla prima meta' degli anni Settanta (Boltho, 1982) hanno fatto esplodere la "crisi fiscale" (O'Connor, 1973, 1984) i limiti delle politiche pensionistiche fino

⁸ Qui il termine *gerarchizzato* indica che la Democrazia Cristiana, proprio in virtu' della sua matrice confessionale cattolica, pur essendo sostanzialmente un partito della piccola e media borghesia si presenta anche come un partito "popolare" aperto agli interessi della classe lavoratrice. Questa (limitata) apertura, per altro, non fa venire meno il primato della rappresentanza degli interessi dei settori della piccola e media borghesia nella strategia e nell'azione politica di questo partito.

⁹ Si pensi, ad esempio, all'introduzione della "pensione sociale" e all'istituto dell'"integrazione al minimo".

ad allora perseguite sono emersi con tutta la loro evidenza. Infatti, la crescente difficoltà di contemperare le diverse spinte e contropinte provenienti sia dalla costellazione degli interessi (domanda di razionalizzazione in senso egualitario del sistema pensionistico) che dalla dinamica sistemica (necessità di riformare il sistema pensionistico per armonizzare la politica sociale alle linee di politica neo-liberiste affermatesi dalla fine degli anni Settanta) ha prodotto una situazione di paralisi decisionale che ha finora impedito sia l'affermazione di una linea prevalente di ristrutturazione di questa area centrale delle politiche sociali in Italia. Non solo, in effetti, non si è imposta una strategia di qualificazione in senso egualitario della politica pensionistica ma non si è affermata, nonostante i molti tentativi, una linea di radicale ridimensionamento delle componenti redistributive dell'attuale sistema pensionistico.

La tesi centrale che, quindi, cerco di sviluppare nelle pagine di questo lavoro è che la politica pensionistica effettivamente perseguita e praticata in Italia è interpretabile solo alla luce della dinamica del sistema politico italiano. La dipendenza di questa area delle politiche sociali dalla sfera della politica – una dipendenza questa che travalica ovviamente il caso italiano configurandosi come universale finché essa sarà al centro dell'arena regolativa pubblica – nella specifica realtà italiana si esplica essenzialmente sulla base delle componenti fondamentali del suo sistema politico. Il sistema degli interessi, le caratteristiche del sottosistema partitico, la struttura della rappresentanza sono i capisaldi del "gioco" in cui i protagonisti del processo decisionale politico (partiti e governi) svolgono la loro incessante azione. È da questa, può essere utile ricordarlo, che scaturiscono le scelte delle politiche pubbliche. Da questa angolazione particolare, la politica pensionistica in Italia, con tutti i suoi tratti distintivi messi in luce dai numerosi studi già segnalati, viene qui interpretata principalmente come la risultante dell'intreccio di fattori quali l'interclassismo del maggior partito italiano (la Democrazia Cristiana), la mancanza di alternanza di governo, la frammentazione del sistema dei partiti. D'altro canto, non si può ignorare che sullo sfondo della dinamica dell'arena politica i cui tratti fondamentali sono qui schematicamente delineati, rimane con tutto il suo carico di problemi e di interrogativi la dimensione strutturale della *class politics*. Non si può, infatti, comprendere fino in fondo la politica pensionistica se non la si collega, sia pure senza approfondirne il legame (come purtroppo in questo lavoro per ragioni di economia della ricerca), alla sfera dei conflitti (re)distributivi che accomunano le società "a capitalismo avanzato" (Offe, 1977; Giddens e Held, 1982). Solo riconducendo questo settore cruciale della politica sociale italiana al solco dei conflitti (re)distributivi¹⁰ appare in effetti possibile cogliere in senso più profondo dell'azione di partiti e governi.

Nella prospettiva qui adottata, l'analisi delle determinanti della politica pen-

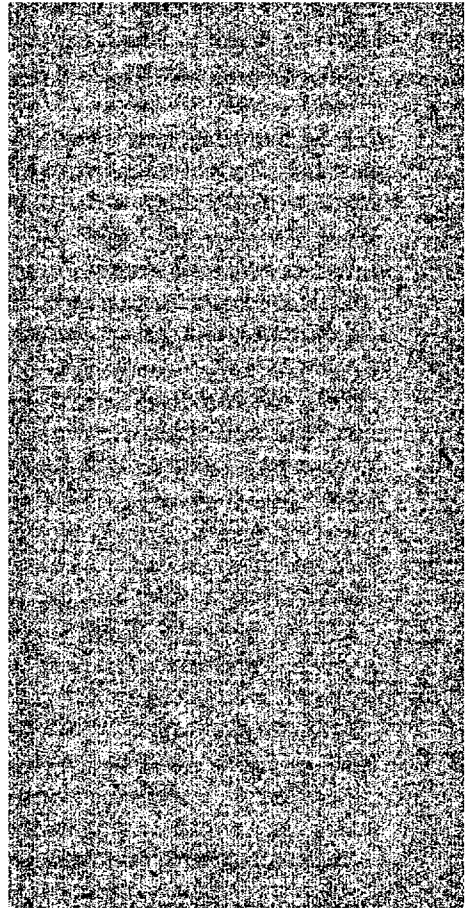
¹⁰Una notazione terminologica. Il prefisso "re" in "redistributivo" è qui messo tra parentesi per enfatizzare la stretta interconnessione che, a mio modo di vedere, si ha tra conflitti redistributivi – legati cioè alla redistribuzione del reddito operata dalle politiche pubbliche – e i conflitti distributivi – collegati alla distribuzione del reddito effettuata dal mercato.

sionistica viene imperniata sull'arena parlamentare non perché io ritenga che il potere politico trovi in quella sede il massimo della concentrazione ma perché, come già sottolineato in precedenza, è nell'istituzione parlamentare che si registra ad un tempo il massimo di pubblicità dell'azione dei vari *decision-makers* ed il massimo flusso (diretto ed indiretto) di processi decisionali. Da questa specifica angolazione, la scelta di focalizzare l'attenzione sull'intero processo di produzione legislativa trova giustificazione nel fatto che i progetti di legge e le conseguenti leggi pensionistiche sono qui interpretate non già come determinanti della politica pensionistica ma invece come indicatori dell'azione dei protagonisti del processo decisionale che anima l'arena parlamentare. È, infatti, nelle interdipendenze di strategie politiche concorrenti e contrapposte che lungo le pagine di questo lavoro cerco di illuminare e fare emergere i fattori che hanno "plasmato" questa componente centrale delle politiche sociali nella versione italiana dell'*welfare state*.

In questo terzo capitolo, che chiude la parte introduttiva, lo scopo principale è stato quello di delineare alcune delle più significative coordinate teoriche che delimitano l'approccio che ho tentato di realizzare con la ricerca che qui presento. Dopo aver messo in risalto come non si possano ignorare in questo tipo di analisi esplicitamente fondata sull'enfatizzazione della qualità di attori - cioè di soggetti non solo capaci di "comportamenti" reattivi ed adattivi, ma in grado anche di perseguire un fine autonomamente individuato - dei protagonisti del *policy-making* la dimensione della "razionalità" dell'agire degli attori individuali e collettivi coinvolti nel processo decisionale e quella, ad essa indissolubilmente associata, della "congruenza" dei suoi *outcomes*. Nelle successive tre parti lo schema interpretativo qui abbozzato nelle sue linee essenziali, verrà applicato all'analisi dei rapporti tra arena parlamentare e regolazione politica in un settore, quale quello della politica pensionistica, per molti aspetti di cruciale importanza nella futura evoluzione del *sistema di welfare* italiano.

PARTE II

INTERESSI, PARTITI E RAPPRESENTANZA



Capitolo 4

POLITICA PENSIONISTICA, INTERESSI E CONSENSO NELLA FORMAZIONE DELL'AGENDA PARLAMENTARE

La politica pensionistica costituisce senza dubbio quella componente delle politiche di welfare che appare caratterizzata dal più elevato grado di visibilità e di politicità. Questo suo carattere distintivo deriva essenzialmente dal fatto che le prestazioni erogate dai vari programmi e schemi pensionistici sono di natura finanziaria. In quanto destinate alla "income maintenance", esse - certo anche con altri equifunzionali tipi di prestazioni (assegni familiari, indennità di disoc-

cupazione ed indennita' di malattia) - esse risultano inevitabilmente esposte a tutte le "sollecitazioni" provenienti dalla sfera degli interessi. Infatti, radicati come sono nella dimensione dei processi (re)distributivi i programmi pensionistici si trovano inesorabilmente al centro dei connessi conflitti tra i contrastanti interessi coinvolti (Wilensky, 1975; Korpi, 1981; Goldthorpe, 1984; Alber, 1981).

Negli stati keynesiani ed interventisti, così come si sono venuti progressivamente sviluppando - con modalità ed intensità sicuramente variabili - in particolare nell' Europa occidentale durante i decenni che ci separano dalla fine del secondo conflitto mondiale le politiche di welfare in generale e quelle pensionistiche in particolare hanno portato ad un nuovo equilibrio tra la sfera del "pubblico" e la sfera del "privato" (Barcellona, 1976; Goldthorpe, 1984; Gold, 1977; Barry Jones, 1984). All'interno di questo lungo e spesso contraddittorio processo di ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico nelle società a capitalismo "maturo" ¹, si è assistito all'affermarsi di un modello di welfare caratterizzato, in particolare nell' Europa continentale, da un intervento attivo dello stato attraverso il moltiplicarsi delle aree di regolazione politica (Marshall; Mishra; Flora Heidenheimer, 1981; Culyer, 1980). Non sorprende allora se per comprendere il ruolo della politica pensionistica nell' Italia contemporanea con tutti i suoi correlati in termini di conflitti (re)distributivi si rende necessario prendere in considerazione la sfera dell' attività legislativa. Infatti, quasi ovunque nell' Europa occidentale gli interventi statali nella sfera della "income maintenance" così come in altri significativi settori dei sistemi di sicurezza sociale si accompagnano ad un sempre più frequente ricorso allo strumento legislativo quale principale veicolo di intervento politico-regolativo. L' analisi del processo di produzione legislativa si configura in effetti come un passaggio obbligato per quanti si propongano di esplorare all' interno della "black box" del decision-making le dinamiche dei conflitti (re)distributivi che sono diventati, di pari passo con l' estensione dei campi di intervento della sfera pubblica, sempre più "costitutivi" dello stesso "modus operandi" delle principali componenti dei sistemi politici contemporanei (Easton, 1965; Offe, 1977; Roehrich, 1979; Przeworski e Wallerstein, 1982). I processi decisionali assumono quindi un' importanza centrale - tanto teorica quanto euristica - che appare ancora più evidente laddove si consideri che l' arena parlamentare costituisce il "luogo" del sistema politico in cui, in forma essenzialmente manifesta, si condensano tutti i flussi di scontro politico tra gli infiniti (ma certo non tutti "equivalenti" ed "equipotenti") interessi che percorrono il corpo della società.

Coerentemente con il riconoscimento della centralità euristica del processo di produzione legislativa quale osservatorio privilegiato per lo studio del comportamento degli attori protagonisti, nelle diverse arene, dei conflitti (re)distributivi, in questo terzo capitolo l'attenzione sarà focalizzata precisamente sull'apparentemente inestricabile intreccio tra la sfera dell' "input" proveniente dalla costellazione dei gruppi di interesse (Sartori; Pizzorno, 1983; La Palombara,

¹Per alcune considerazioni critiche su questi temi cfr. Pizzorno, 1982.

1967; Berger, 1981) e l' "output" rappresentato dalle politiche sociali (in questo caso pensionistiche) adottate. L'assunzione implicita e' qui chiaramente quella che non possono esistere "policies" politicamente "neutre" e valutabili esclusivamente sul piano della razionalita' amministrativa (Abrahmsson, 1977; Simon, 1985; Heidenheimer et al., 1975) e che, indipendentemente dalle modalita' della "interest intermediation" (siano esse riconducibili al modello pluralista o a quello neo-corporativo)(Schmitter, 1981), gli outputs del processo decisionale portano indelebilmente inciso al loro interno il "marchio" del conflitto di interessi (di classe) da cui, direttamente o indirettamente, scaturiscono. Se a tutto cio' si aggiunge poi il crescente peso della dimensione del "party government" (Rose, 1974; Castles e Wildenmann, 1986; Freddi, 1986) ² risulta ancora piu' evidente la rilevanza teorica delle tematiche connesse con la sfera del decision-making legislativo (Hall et al., 1975; Leonardi et al., 1978; Pasquino, 1983; Di Palma, 1977). Certo non bisogna restare prigionieri di una visione del parlamento come il "cuore" del processo decisionale nelle societa' a democrazia rappresentativa con sistemi partitici di tipo competitivo. Troppi infatti sono per non vederli i segni che indicano come siano in atto tentativi, all' insegna della "modernizzazione" del quadro istituzionale, tendenti ad esautorare ulteriormente il "potere legislativo": dall' abuso (particolarmente ricorrente nella recente esperienza politico-istituzionale italiana) della decretazione d' urgenza (Morisi Cazzola, 1981) al delinarsi di modelli di decision-making di tipo neo-corporativo (Regini, 1984; Maraffi, 1983; Richardson e Jordan, 1979: cap. 6). Lo studio della politica pensionistica condotto attraverso un'analisi approfondita del processo di produzione legislativa consente, cosi', di cogliere la funzione di "arena" propria del Parlamento e di collegare questo suo connotato fondamentale con il "bargaining politico" che caratterizza il gioco del reticolo dei vari decision-makers ³

Se questo e' il quadro di riferimento teorico e metodologico a cui si ispira l' approccio qui realizzato, in questo terzo capitolo si cerchera' di esplorare le molteplici implicazioni insite in quest'ordine di problemi per evidenziarne la dinamica interna e coglierne l'(eventuale) "principio organizzativo". Lo scopo e' pertanto quello di svelare i nessi tra la salienza della issue pensionistica e la formazione dell'agenda parlamentare. Tutto cio', d'altra parte, sara' analizzato alla luce del rapporto tra partiti e gruppi di interesse. Gli interrogativi fondamentali a cui qui cerco di dare una prima risposta sono i seguenti: a) quali sono i fattori che spiegano l'evoluzione della salienza della issue pensionistica?; b) quali sono le regioni della costellazione degli interessi maggiormente interessate dalla produzione di progetti di legge pensionistici? c) c'e' una qualche "logica" dietro cio'?

La ricognizione all' interno degli "arcana" della sfera dei rapporti tra rappre-

²Per un accenno critico cfr. Sartori, 1976: 19.

³Per una discussione dei rapporti tra legislazione e "policies choices" cfr. Burton Drewry, 1981: 267; Rose, 1980: 63.

sentanza degli interessi e decision-making legislativo in quest' area della politica sociale in Italia sarà di conseguenza articolata nei seguenti punti. In una prima sezione l' analisi si impegnerà sul volume delle iniziative legislative presentate dai singoli attori parlamentari (partiti e governi in carica). Nella successiva sezione, invece, l'attenzione sarà focalizzata sul rapporto tra flusso dei progetti di legge pensionistica e gruppi di interesse. Nella terza sezione, d'altra parte, l'accento sarà spostato sull'impatto dei fattori politici tanto nella determinazione del volume quantitativo del flusso delle iniziative legislative dei diversi law-makers quanto nella determinazione dello spettro degli interessi lungo cui quelle stesse iniziative si dispongono. Gli effetti dei fattori socio-economici sono al contrario al centro della quarta sezione, soffermandoci in particolare ad analizzare l' azione di variabili quali la dinamica della sindacalizzazione e dell' andamento degli scioperi visti come misure della "bilancia" dei rapporti tra le due principali classi antagoniste: quella "operaia" (in senso lato) e quella dei capitalisti. Nella quinta ed ultima sezione, infine, l' attenzione verrà rivolta all' esame dell' impatto della legislazione pensionistica sul corrispondente processo di produzione di proposte di legge.

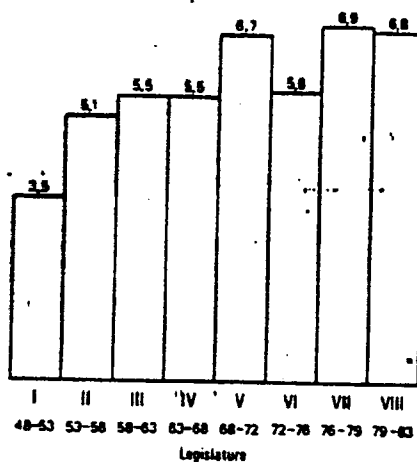
4.1 L'issue pensionistica nell'agenda parlamentare

In questa prima sezione l'analisi sarà incentrata sull'esame del flusso delle iniziative di legge, riguardanti il complesso delle "issues" (Sartori, 1976: 328) direttamente connesse con la politica pensionistica, presentate in parlamento dai principali law-makers (partiti e governi in carica). Quali sono i partiti che si mostrano più "sensibili" verso questa area della politica sociale? In quali periodi questa loro attenzione appare più intensa? E perché? Questi ed altri analoghi sono gli interrogativi a cui qui tenterò di dare alcune risposte sulla base della ricerca da cui questo lavoro trae ispirazione. Vale la pena di ricordare che con questa prima sezione l'intento è quello di offrire una prima approssimazione al tema di fondo al centro del presente capitolo - il rapporto tra processo decisionale (parlamentare) e rappresentanza degli interessi - proprio perché solo assumendo pienamente la centralità dei partiti sarà poi possibile esplorare i concreti meccanismi della regolazione dei conflitti (re)distributivi nelle società a capitalismo avanzato e a sistema partitico competitivo (Sartori, 1976).

Prima, tuttavia, di analizzare più in dettaglio questa tematica è utile soffermarsi brevemente sulla salienza della issue pensionistica nell'arena parlamentare. Per misurare questa variabile l'intero volume delle iniziative di legge riguardanti direttamente la politica delle pensioni, presentate sia dai governi in carica che dai singoli partiti, è stato rapportato a quello generale costituito dalla totalità delle proposte di legge presentate sia alla Camera che al Senato.

I risultati sono sintetizzati nella figura 4.1.

Fig. 4.1 - Incidenza percentuale dei progetti di legge pensionistici sul totale generale di quelli presentati in Parlamento

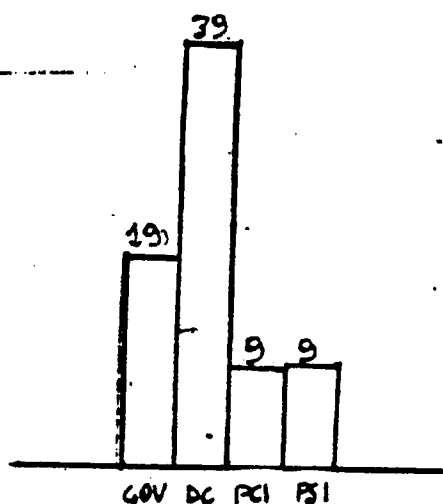


Da essa emerge come la politica pensionistica, nel corso delle otto legislature qui analizzate, nell'agenda parlamentare ha progressivamente acquisito un peso crescente che raggiunge i suoi valori durante la quinta e la settima legislatura. Come e' noto, queste due legislature sono quelle che per molti versi si caratterizzano per la loro particolarita' nella storia politica dell'Italia di questo secondo

dopoguerra.

Come e' noto non tutte le "issues" hanno la stessa rilevanza per i diversi policy-makers presenti in parlamento (Sartori, 1976: cap. 10). A questa fondamentale tendenza non fa eccezione l'area della politica pensionistica. Infatti, come appare chiaramente dalla figura 4.2, tra i quattro principali protagonisti del processo decisionale parlamentare si registra una considerevole diversita' nel grado di importanza attribuita a questa specifica "issue" della politica sociale italiana.

Fig. 4.2 - Distribuzione delle iniziative di legge pensionistiche presentate dai principali attori politici (valori percentuali)

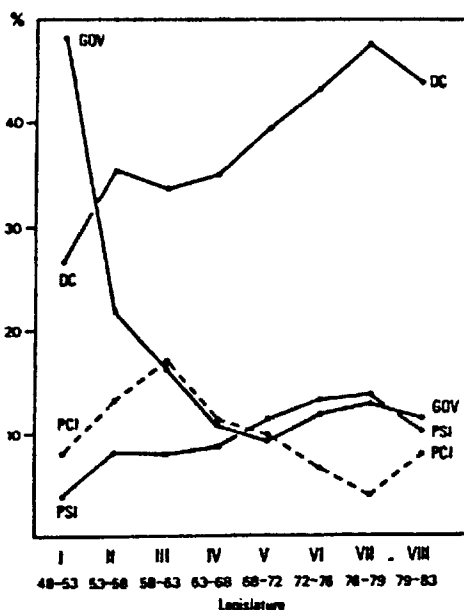


La netta prevalenza della DC e delle iniziative legislative presentate dai vari governi in carica suggerisce come essa non possa esclusivamente essere fatta risalire alla diversa consistenza dei corrispondenti gruppi parlamentari. Centrali

risultano, invece, le difformita' esistenti tanto a livello di organizzazione dei rapporti tra rappresentanze parlamentari e rispettivi partiti di appartenenza (von Beyme, 1983) quanto alla struttura e alla "dislocazione spaziale" (prossimita'/lontananza dai decision-makers) (Abrams, 1980; Johnston, 1979) dei gruppi di pressione nella dinamica dei conflitti redistributivi che attraversano trasversalmente gli welfare states contemporanei (Goldthorpe, 1984; Gough, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985).

Se la situazione descritta dalla figura 4.1 si riferisce al periodo 1948-1983 - considerato come un "unicum" - lungo cui si distribuiscono le otto legislature qui studiate, essa tuttavia non e' sufficiente per cogliere appieno tutto il complesso gioco di intrecci tra meccanismi della rappresentanza politica e welfare policies. Per rendere meno oscuro questo legame e' utile prendere in considerazione le variazioni diacroniche che interessano i singoli law-makers. Da questa particolare angolazione risulta, come dimostrato dalla figura 4.3, che la DC evidenzia un trend decisamente crescente.

Fig. 4.3 - Distribuzione dell'incidenza dei progetti di legge pensionistici sul relativo totale generale per proponente e per legislatura



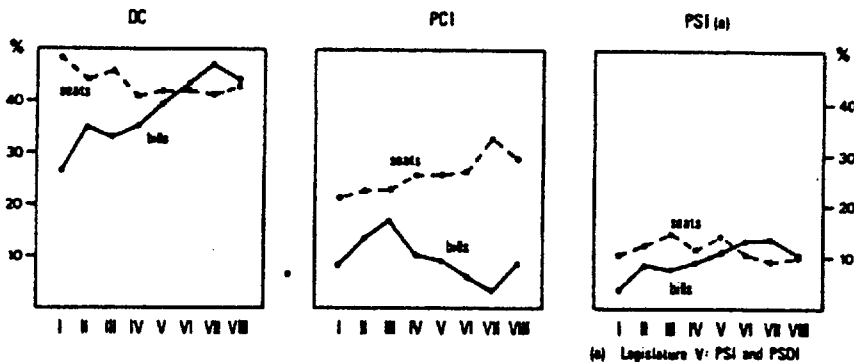
Al contrario, gli altri decision-makers denunciano andamenti in linea di massima altalenanti. Il peso delle iniziative legislative in questo specifico settore della politica sociale italiana presentate dai vari governi succedutesi alla guida dell'esecutivo tende a decrescere vistosamente nel corso delle prime quattro legislature per poi stabilizzarsi. Per contro, parallelamente a questa progressiva perdita del grado di "ipertrofia" di questo tipo di attività parlamentare da parte del potere esecutivo si assiste ad una crescita del peso delle proposte di legge presentate dalla DC e dal PSI, mentre quelle del PCI paiono seguire un trend discendente. Non può non colpire, inoltre, il fatto che i due principali partiti politici da sempre in competizione - la DC e il PCI - evidenziano, a partire dalla seconda legislatura, comportamenti perfettamente simmetrici. In effetti, si può notare come questa particolare dinamica - che certo non sorprende in due partiti che tendono a configurarsi come politicamente alternativi - non si interrompa nemmeno durante quella breve ma intensa stagione della recente vicenda politica italiana costituita dall'esperienza dei governi di "solidarietà nazionale" nel corso della settima legislatura (1976-1979). Ciò dimostra in maniera macroscopica come, anche in quel clima generale da "Grosse Koalition", non sia venuto meno il fondamentale antagonismo che separa i due maggiori partiti politici italiani. Infatti, è proprio durante questa settima legislatura, che si registra il massimo livello di divaricazione nel comportamento parlamentare-legislativo dei due partiti. La DC, in effetti, raggiunge il suo massimo assoluto mentre il suo storico antagonista registra il suo minimo assoluto. Come allora non mettere in relazione questa peculiarità con la novità stessa di quella legislatura costituita, precisamente, dall'ingresso del maggior partito di opposizione - il PCI - nella coalizione di governo (anche se non all'interno della compagine governativa con l'assunzione di incarichi ministeriali)? Infatti, la spiegazione più plausibile di questa particolare dinamica del processo decisionale in campo pensionistico appare riconducibile, in ultima analisi, alle strategie dei due partiti e alle correlate operazioni di aggiustamento tattico messe in atto dalle loro rappresentanze parlamentari. Da un lato, in effetti, si può leggere l'approccio "minimizzante" dei gruppi di deputati e di senatori del PCI come il riflesso di una strategia di "policy intervention" tutta protesa ad introdurre, sulla base di "larghe intese" con gli altri partiti della coalizione, elementi di "razionalizzazione" in un settore di cruciale importanza come quello della politica pensionistica, da sempre giudicato dal maggior partito d'opposizione come uno dei principali strumenti di mantenimento del consenso e/o riduzione delle "defezioni" elettorali (Hirschman, 1970, 1978, 1980) a disposizione, in particolare, della DC. Simmetricamente, il fatto che proprio durante questa fase della storia politica dell'Italia contemporanea, quest'ultimo partito abbia, grazie all'attivismo dei suoi gruppi parlamentari, raggiunto il punto più alto di impegno quantitativo nella produzione di iniziative legislative in quest'area della politica

sociale induce a ritenere - come meglio apparirà piu' oltre nel corso del presente lavoro - che alla strategia di razionalizzazione messa in atto dal PCI il partito di matrice cattolica abbia inteso rispondere elaborando una contro-strategia volta a riconfermare le tradizionali opzioni "clientelari-particolaristiche" (Schelling, 1960).

Questo particolare profilo dell' andamento diacronico dei flussi di progetti di legge indica chiaramente l' esistenza di un rapporto di dipendenza delle scelte di comportamento degli attori parlamentari dall' evoluzione degli equilibri politici generali. In effetti, la sempre piu' intensa trasformazione del Parlamento in un' arena (Maier, 1981: 27) dove si registra l' ininterrotto intrecciarsi e scontrarsi degli interessi e delle azioni delle loro proiezioni organizzative spiega questa estrema reattività dei vari lawmakers alla dinamica della competizione interpartitica. Parallelamente, tale reattività interagendo con le diverse strategie in campo, si coniuga con le esigenze di aggiustamenti "contingenti" in funzione dell' impatto delle "issues" al centro della competizione sulla "immagine" dei diversi partiti (Sartori, 1976: 329). Discende, di qui, l' opportunità di prendere in esame in forma piu' disaggregata (dal punto di vista temporale) l' andamento del flusso delle iniziative legislative dei principali protagonisti della vita parlamentare italiana.

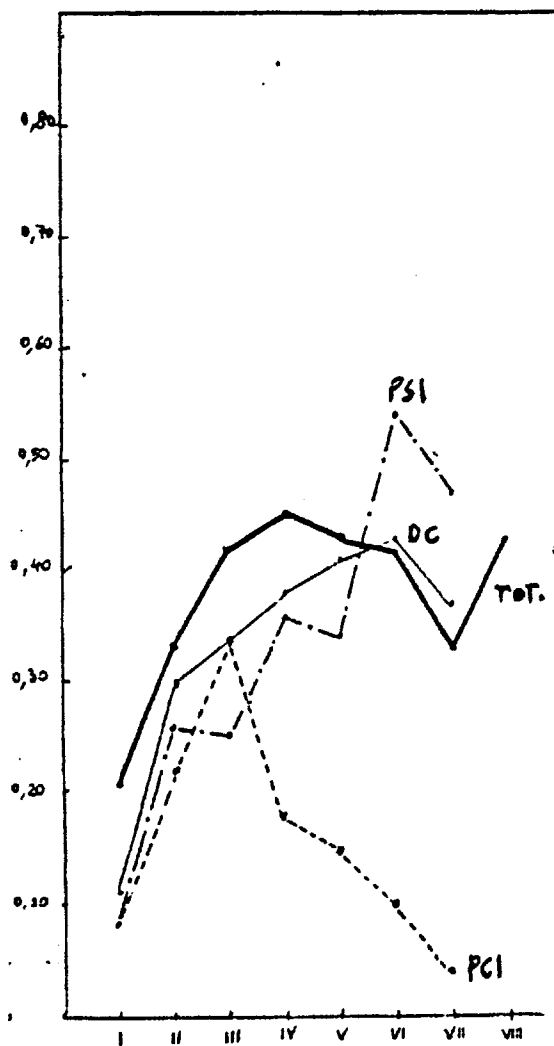
La dipendenza del grado di impegno legislativo dei parlamentari dei diversi partiti dalla situazione politica generale appare evidente anche quando questa variabile viene "incrociata" con la consistenza numerica dei rispettivi gruppi di deputati e di senatori. Infatti, emerge - come dimostrato dalla figura 4.4 - che la netta simmetria nel livello di attivismo legislativo della DC e del PCI sottolineata in precedenza si riflette anche nel legame tra tra queste due stesse variabili.

Fig. 4.4 - Confronto tra il peso delle iniziative di legge dei partiti e quello dei rispettivi seggi occupati in parlamento



Da essa si ricava come sia da escludere un rapporto di dipendenza lineare del volume dell' impegno legislativo in campo pensionistico dei vari lawmakers qui studiati dalla dimensione della consistenza delle rispettive rappresentanze parlamentari. Tutto cio' appare chiaramente se si considera l' andamento del grafico relativo alle due variabili di cui si sta analizzando l' evoluzione. Deriva da questa constatazione la possibilita' di inferire l' esistenza di una notevole diversita' del grado di "rilevanza politica" della "issue" pensionistica tra la DC e il PSI, da un lato, e il PCI dall' altro. Infatti, tale aspetto emerge in tutta la sua evidenza quando si prende in considerazione il "rendimento" individuale dei parlamentari appartenenti a questi tre partiti, cosi' come risulta dalla figura 4.5.

Fig. 4.5 - Indice di rendimento medio individuale relativo all'attivismo legislativo nell'area della politica pensionistica



Essa rivela in effetti, in primo luogo, il fatto che l'issue pensionistica nell'arena parlamentare risulta, dal punto di vista della valutazione dei singoli deputati e senatori, politicamente piu' rilevante nel corso della quarta legislatura (1963-1968) caratterizzata, come e' noto, dalla costituzione delle prime coalizioni di centro-sinistra. In secondo luogo, appare come i gruppi parlamentari dei due partiti-cardine di questo tipo di coalizione di governo (DC e PSI) tendano ad attribuire un elevato grado di importanza politica, come si deduce dall'andamento dell'indice di "rendimento individuale", nella sesta e nella settima legislatura. In terzo luogo, risulta confermato come il PCI manifesti a partire dalla quarta legislatura una marcata tendenza a ridurre l'impegno quantitativo sul versante della produzione di disegni di legge concernanti il sistema pensionistico. Se da un lato la particolare conformazione di questa dinamica nel processo decisionale parlamentare potrebbe suggerire una inclinazione del PCI a considerare le issues connesse con la politica pensionistica come politicamente meno rilevanti (Korpi, 1983) di quanto, al contrario, risulti per i suoi principali competitori, in realta', appare utile evitare di ridurre il grado di apprezzamento della rilevanza politico-parlamentare alla sola dimensione quantitativa misurabile, come qui si e' fatto, attraverso l'indice di rendimento individuale. Non va infatti dimenticato il ruolo cruciale svolto da una variabile di natura "organizzativa" che tuttavia si rivela in grado di influire non poco sul volume del flusso delle iniziative legislative dei vari lawmakers cosi' come sulla composizione delle rispettive agende politico-parlamentari: il carattere del rapporto tra le rappresentanze parlamentari con il partito di cui sono emanazione, da un lato, e la strutturazione del gruppo parlamentare, con particolare riguardo ai "gradi di liberta'" di iniziativa lasciata e riconosciuta ai singoli deputati e senatori, dall'altro (von Beyme, 1983; Cotta, 1979).

Per il primo di questi due aspetti, e' agevole supporre che la propensione ad attribuire alla issue pensionistica un livello di rilevanza politica piu' elevato tendera' ad aumentare di intensita' quanto maggiore e' lo spazio di autonomia decisionale ed operativa dei gruppi parlamentari di un partito rispetto all'apparato centrale del partito stesso (Leonardi et al., 1978). Il secondo aspetto, d'altra parte, rimanda direttamente al concetto di centralizzazione della attivita' parlamentare in seno ai diversi gruppi di deputati e di senatori. Il fatto, ad esempio, che come piu' volte e' stato osservato il personale politico italiano appaia disporsi essenzialmente in funzione di due modelli contrapposti di strutturazione organizzativa e di funzionamento a seconda del diverso grado di "parlamentarizzazione" (Cotta, 1979: 363) non va ignorato quando si tenta di decifrare la natura del rapporto tra valutazione del grado di rilevanza politica della issue pensionistica l'intensita' dell'impegno legislativo dei singoli gruppi parlamentari. In sostanza, appare chiaramente come sia difficile concludere sostenendo che l'indice di "rendimento individuale" sia sufficiente a misurare tale

importante variabile. In effetti, se il grado di rilevanza politica attribuita dai diversi lawmakers alle questioni attinenti al sistema pensionistico risulta centrale nel render ragione in buona misura dei rispettivi comportamenti parlamentari essa, tuttavia, non può essere valutata se non prendendo contestualmente in considerazione tutta un'altra serie di variabili intrinseche, quali - come meglio vedremo più' oltre in questo lavoro - l'importanza normativa del contenuto delle iniziative di legge e il loro grado di importanza demografica. In definitiva, risulta quindi possibile escludere che la dinamica del flusso delle iniziative legislative nel settore pensionistico sia funzione (lineare) dell'indice di rendimento individuale e del grado di apprezzamento della rilevanza politica - tout court - della issue pensionistica. Per contro, appare altrettanto chiaramente come l'evoluzione diacronica del volume delle proposte di legge pensionistiche debba essere invece considerata come funzione fondamentale della strategia politica dei diversi policy-makers così' come scaturisce dal "gioco" di strategie e di obiettivi che si sviluppa nell'arena parlamentare (Schelling, 1960; Axelrod, 1970; Harsanyi, 1977).

4.2 Gruppi di interesse e processo decisionale

Nella precedente sezione l'analisi è stata imperniata sul volume complessivo delle iniziative legislative dei principali lawmakers nella specifica area della politica sociale qui considerata. Questo tuttavia non aveva altro scopo che quello di introdurre al nocciolo della questione: l'impatto delle strategie di rappresentanza politica elaborate dai diversi policy-makers sul versante dell'"input" nel processo di produzione legislativa nel settore della politica pensionistica. Infatti, solo procedendo ad un'attenta ricognizione all'interno della composizione in termini di interessi rappresentati o individuati come "target" appare possibile illuminare il ruolo della strategia della rappresentanza, così' come risulta dall'intreccio tra le opzioni strategiche dei diversi partiti e governi - in quanto complesse strutture organizzative - e le "funzioni di utilità" dei singoli deputati e senatori.

Il flusso delle iniziative legislative, soprattutto nelle arene al centro dei conflitti redistributivi propri degli welfare states a keynesismo pluralistico (Bordogna e Provasi, 1984), in effetti, non può essere assunto come indicatore del grado di "politicità" di una issue particolare se non ricondotto direttamente alla dimensione della rappresentanza. La domanda politica tanto quella esplicitamente immessa nel sotto-sistema dei partiti dall'azione dei gruppi di pressione quanto quella ancora inespressa ma captata/sollecitata/costituita grazie alla "sensibilità/ricettività" politica dei vari decisori va quindi interpretata come la variabile-chiave capace di rendere ragione di buona parte del comportamento e dell'azione legislativa nell'arena parlamentare dei policy-makers in essa operanti. Ne discende, dunque, che per comprendere appieno il significato dello

spettro della composizione in termini di interessi coinvolti nell' attivita' di presentazione di disegni di legge pensionistici s' impone di collegare questo prezioso referente empirico al "gioco" politico-parlamentare (Schelling, 1960; Harsanyi, 1977).

In questa seconda sezione, pertanto, proprio per tentare di enucleare ed illuminare questa dinamica multidimensionale verranno presi in esame i principali aspetti con essa correlati. Appare evidente come l' utilita' di questo tipo di approccio derivi in ultima analisi dalla possibilita' che esso offre di arrivare a valutare il "segno" delle opzioni di politica pensionistica perseguite dai vari decision-makers cosi' come si dispongono lungo il "continuum" particolarismo/universalismo. In questa prospettiva, infatti, l' attenzione sara' focalizzata, in un primo paragrafo, sulla struttura della composizione per raggruppamento di categorie socio-professionali del flusso delle iniziative legislative dei diversi partiti e governi. In un secondo paragrafo al centro dell' analisi verra' posta la variabile della "consistenza demografica" delle stesse categorie di "policy-takers" (Offe, 1981). Essa appare utile ai fini di una piu' completa "misurazione" del grado di clientelismo-particolarismo insito nelle iniziative di legge. Infine, nel terzo ed ultimo paragrafo, l' accento verra' posto sul livello di "eterogeneita'" del ventaglio degli interessi rappresentati/individuati nell' azione parlamentare dei principali partiti e delle varie compagini ministeriali che si sono succedute alla testa dell' esecutivo. Quest' ultimo aspetto si configura come particolarmente interessante non solo perche' puo' rivelare quali sono le regioni della costellazione degli interessi che i policy-makers identificano come quelle politicamente piu' significative, ma anche perche' esso puo' indicare la tendenza dei diversi partiti ad assumere assetti strategici ed organizzativi conformi al modello del "catch-all party" (Kirchheimer, 1966; Dietrich, 1983).

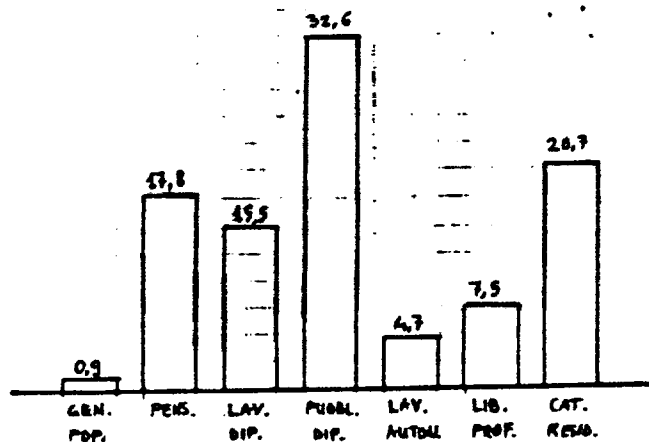
4.2.1 Interessi e rappresentanza politica

Sul versante della trasformazione della domanda politica - espressa o inespressa - raccolta e/o sollecitata dai partiti presenti in parlamento di centrale importanza e' l' intreccio tra strategie e capacita'/modalita' di rappresentanza politica (Pitkin, 1967; Predieri et al., 1975). Appare, quindi, necessario far emergere i nessi esistenti tra l' input della domanda politica e sua trasformazione, ad opera dei diversi lawmakers, in iniziative legislative, in "prodotti" parlamentari. In questo contesto generale, pertanto, l' attenzione va rivolta allo spettro della rappresentanza di cui i principali protagonisti della vita parlamentare italiana sono portatori. In questo paragrafo, conseguentemente, verranno esaminate le composizioni "per interessi rappresentati/sollecitati" interne al flusso delle proposte di legge presentate dai piu' importanti partiti cosi' come dal complesso dei vari governi in carica.

Tuttavia, prima di procedere all'analisi della produzione di disegni di legge da parte dei singoli lawmakers e' utile soffermarsi ad esaminare il ventaglio della

composizione degli interessi "destinatari" dei provvedimenti proposti dalla generalità (partiti e governi) dei lawmakers così come appare dal volume complessivo dei disegni di legge riguardanti il sistema pensionistico. Risulta, in questa prospettiva particolare, che nel periodo 1948-1983 qui studiato il raggruppamento di categorie socio-professionali verso cui più intenso è stato l'impegno parlamentare in quest'importante area della politica sociale in Italia è quello dei pubblici dipendenti. Infatti, come chiaramente mette in luce la figura 4.6 qui sotto, a questo macro-gruppo di interesse nelle prime otto legislature è stato indirizzato circa un terzo del volume complessivo delle iniziative legislative in quest'area della politica sociale.

Fig. 4.6 - Distribuzione percentuale delle proposte di legge per destinatario (a)

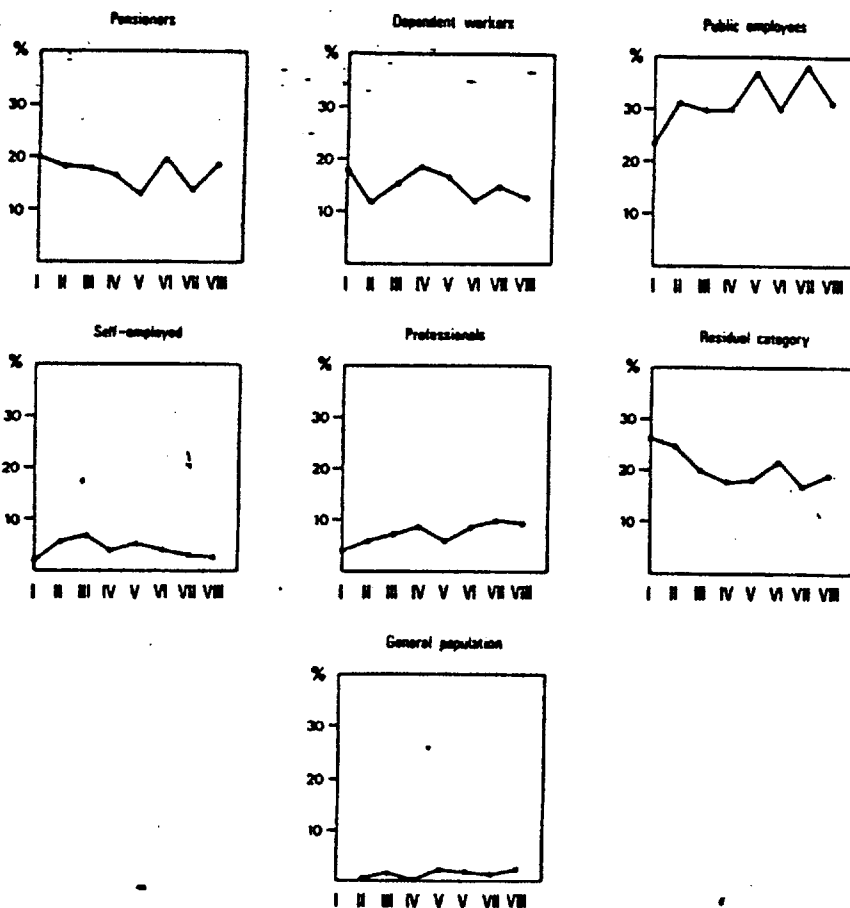


(a) Si rinvia alla Tab. A.15 in appendice statistica per i corrispondenti valori assoluti.

Nel suo complesso, dunque, il sistema dei partiti sembra attribuire un' importanza primaria ai regimi pensionistici dei pubblici dipendenti. Il problema e' allora quello di scoprire se questo primato del terziario pubblico sulle altre regioni della costellazione degli interessi sia il riflesso della particolare situazione contrattuale di questa componente della forza-lavoro (in conseguenza della quale lo strumento principale per l' attuazione degli accordi contrattuali e' rappresentato dal veicolo legislativo) o, al contrario, questa maggiore capacita' di "attrarre" iniziative legislative sia il risultato di un' effettiva piu' elevata "politicità" di questa specifica issue. Rimandando alle pagine seguenti il tentativo di dare una risposta a questo e a simili interrogativi, va sottolineato come, per cogliere compiutamente l'eventuale impatto di fattori politici nella formazione di questa particolare struttura nella rappresentanza politica degli interessi nell'arena della politica pensionistica, sia necessario spostare l'accento dalla dimensione sincronica a quella diacronica.

Da questo punto di vista, infatti, risulta - come dimostrato dalla figura 4.7 - che nel corso delle otto legislature al centro del presente lavoro la rilevanza "legislativo-parlamentare" dei sette raggruppamenti in cui la galassia degli interessi e' stata qui suddivisa, registra significative variazioni.

Fig. 4.7 - Distribuzione percentuale delle proposte di legge per destinatari e per legislatura



In primo luogo in questa figura si osserva come, da un punto di vista quantitativo, l'incidenza delle proposte di legge destinate al raggruppamento delle "categorie residuali" denunci una chiara tendenza decrescente, analogamente a quella relativa ai lavoratori autonomi e, sia pure con intensita' minore, dei lavoratori dipendenti del settore privato. Al contrario, le iniziative legislative concernanti la "generalita' della popolazione", i liberi professionisti e i pubblici dipendenti rivela una certa tendenza all' aumento dell' incidenza. Le iniziative legislative riguardanti, infine, il raggruppamento dei pensionati mostra, pur in presenza di una non trascurabile variabilita' nella seconda meta' del periodo considerato, una sostanziale tendenza alla stabilita'.

Dopo aver illustrato la struttura complessiva della composizione della rappresentanza degli interessi nell' area della politica pensionistica nell' arena parlamentare e' ora possibile focalizzare l' attenzione sui singoli decision-makers. Esaminiamo in primo luogo il flusso dei disegni di legge di iniziativa democristiana. Da questa specifica prospettiva, si osserva - come evidenziato dalla Tab. 4.1 - che i gruppi parlamentari della DC rivelano di indirizzare il flusso delle loro proposte di legge, in ordine decrescente di importanza, verso i pubblici dipendenti, le categorie residuali, i pensionati, i lavoratori dipendenti del settore privato, i liberi professionisti, i lavoratori autonomi e, infine, verso la generalita' della popolazione attiva e non.

Tab. 4.1 - Distribuzione delle proposte di legge presentate dalla DC per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legislatura	gener. popol.	pensionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.	tot. gen.
I	0.0	12.9	18.5	26.0	5.6	5.5	31.5	100
II	0.0	17.5	14.9	30.8	7.1	6.1	23.6	100
III	0.0	18.5	16.2	28.9	6.7	10.4	19.3	100
IV	0.0	11.9	21.9	23.2	6.0	16.5	20.5	100
V	0.6	13.3	15.7	39.0	8.4	7.3	15.7	100
VI	0.0	20.6	15.5	30.3	4.0	12.5	17.1	100
VII	0.0	16.2	16.2	40.6	4.7	10.8	11.5	100
VIII	0.0	21.3	13.1	31.0	4.3	11.4	19.1	100
TOT.	0.1	16.0	16.2	31.8	5.9	10.6	18.5	100

Prendendo ora in esame dal punto di vista diacronico il volume delle proposte di legge pensionistiche introdotte dal partito di ispirazione cattolica risulta che l' attivita' legislativa dei deputati e dei senatori appartenenti a questo partito rivela, sul piano delle preferenze nel "mix" degli interessi rappresentati, non poche variazioni nel corso del tempo. Infatti, si osserva come per quanto riguarda il raggruppamento dei pubblici dipendenti sia durante la quinta (1968-1972) e

la settima legislatura (1976-1979) che si registra il massimo di impegno parlamentare da parte della DC. Come piu' volte avremo modo di sottolineare nelle pagine seguenti appare quanto meno plausibile mettere in relazione questa configurazione dell' andamento della produzione di iniziative di legge nel settore della politica pensionistica in queste particolari fasi della storia politico-istituzionale dell' Italia contemporanea, con gli eventi che politicamente dominarono quegli stessi periodi. Mi riferisco in particolare, per la quinta legislatura, alle profonde modificazioni prodotte sulla struttura della domanda politica dal considerevole incremento di potere "sociale" ed organizzativo del movimento sindacale (rif.) e, per la settima legislatura, alla breve ma intensa stagione della formazione di maggioranze di "solidarieta' nazionale".

Quanto invece all' evoluzione diacronica dei disegni di legge presentati dai deputati e dai senatori democristiani e riguardanti il raggruppamento delle categorie residuali la stessa tabella mette in risalto come, simmetricamente rispetto all' andamento osservato per i pubblici dipendenti, nel corso delle stesse due legislature politicamente "eccentriche" le iniziative legislative dei gruppi parlamentari della DC registrano i loro punti di minimo (in termini di incidenza sul totale relativo dello stesso partito). Il flusso riguardante i pensionati, d' altra parte, rivela un andamento non dissimile evidenziando un minimo nel corso della quarta legislatura (1963-1968), politicamente caratterizzato dalla formazione delle prime coalizioni di centro-sinistra. Per quanto concerne il raggruppamento dei lavoratori dipendenti del settore privato, si osserva un movimento verso l' alto abbastanza accentuato durante questa stessa legislatura e, meno evidente, durante la settima legislatura. Per quanto attiene, d' altro canto, ai liberi professionisti l' aspetto che risulta maggiormente significativo va individuato nel fatto che il punto di massimo dell' impegno legislativo dei deputati e dei senatori della DC si colloca ancora una volta nel corso della quarta legislatura. Quanto, infine, al raggruppamento delle categorie dei lavoratori autonomi merita di essere sottolineato come durante la quinta legislatura si registri un considerevole incremento del peso delle proposte di legge indirizzate a questo macro-gruppo di interesse.

Spostando ora l' asse dell' analisi sul pattern dell' andamento diacronico del flusso di iniziative di legge presentate dal PCI si osserva come quest' ultimo partito riveli una scala di preferenze nella composizione della propria agenda parlamentare in questa specifica area della politica sociale considerevolmente diversa da quella evidenziata dal suo maggiore antagonista. La Tab. 4.2 riprodotta qui sotto mette chiaramente in risalto questo aspetto.

Tab. 4.2 - Distribuzione delle proposte di legge presentate dal PCI per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legi- slat.	gener. popol.	pensa. sionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.	tot. gen.
I	0,0	5,9	35,3	5,9	5,9	0,0	47,0	100
II	0,0	13,9	11,6	18,7	16,2	0,0	39,6	100
III	0,0	27,6	17,4	10,1	7,2	1,4	36,3	100
IV	0,0	26,7	20,0	31,2	6,6	2,1	13,3	100
V	2,5	25,7	23,0	28,3	0,0	0,0	20,5	100
VI	11,5	11,5	23,1	19,3	15,4	3,8	15,4	100
VII	0,0	0,0	38,5	23,1	0,0	15,4	23,1	100
VIII	6,0	24,3	24,3	9,0	3,0	12,1	21,3	100
TOT.	0,1	16,9	16,2	31,8	5,9	10,6	18,5	100

Da essa, in effetti, si desume come il principale partito d' opposizione presente nell' arena parlamentare italiana distribuisca le proprie iniziative legislative nel campo della politica pensionistica secondo linee di priorit  che indicano nitidamente le regioni della costellazione degli interessi in relazione alle quali si sviluppa la sua azione di rappresentanza politica. In ordine decrescente, infatti, questa attivita' all' interno del parlamento da parte del PCI si indirizza - nel periodo 1948-1983 - rispettivamente al raggruppamento delle categorie residuali, ai lavoratori dipendenti del settore privato, ai pubblici dipendenti, ai pensionati, ai lavoratori autonomi, ai liberi professionisti e, infine, alla generalita' della popolazione. La "funzione della produzione" di progetti di legge presentati dai deputati e dai senatori appartenenti al maggior partito della sinistra storica italiana sembra cosi' riflettere una strategia imperniata intorno all' obiettivo di (ri)produrre il consenso verso il PCI privilegiando, anche se non esclusivamente, il recepimento e la immissione (nel decision-making parlamentare) della domanda politica di rappresentanza proveniente dai settori organizzativamente piu' deboli della societa' (quali appunto le categorie residuali).

Passando ora ad analizzare da un punto di vista diacronico la dinamica della distribuzione categoriale delle iniziative di legge pensionistiche introdotte dai gruppi parlamentari comunisti, si rileva come anche questo partito sembri manifestare un elevato grado di "reattivita'" al variare della situazione politica generale, "misurabile" in termini di mutamento di fase politica determinato dalla formazione di nuove maggioranze governative e/o di modificazione della "bilancia" dei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione quale conseguenza della formazione di nuovi equilibri di potere sociale nella "societa' civile" tra le principali classi. Cio' infatti appare in maniera difficilmente equivocabile quando si consideri, ad esempio, l' impatto del primo significativo sommovimento politico dell' Italia contemporanea rappresentato dalla formazione della prima coalizione di centro-sinistra nel corso della quarta legislatura. La reazione piu' evidente osservabile da questa particolare prospettiva e' quella che concerne il "peso" dei progetti di legge riguardanti la situazione pensionistica di dipendenti dell' area pubblica. Si registra, in effetti, come questo partito -

in presenza di una sostanziale invarianza dello specifico quadro di riferimento normativo per questo settore della forza-lavoro - dedichi durante questa fase della vicenda politica italiana a tale raggruppamento di policy-takers un'attenzione alquanto elevata che si traduce, sul piano delle iniziative legislative, in una triplicazione del peso percentuale dei progetti ad esso indirizzati (dal 10,1 al 31,1 nella quarta) e in un suo raddoppio in termini assoluti, facendo balzare al primo posto, nell'agenda politico-parlamentare del PCI, il tentativo di acquisire una maggior quota di rappresentanza di questo importante macro-gruppo di interesse. Merita inoltre di essere sottolineato il fatto che con tutta probabilità questo riaggiustamento delle priorità nelle iniziative di legge è avvenuto principalmente a spese delle proposte di legge destinate alle categorie residuali. Certo, se risulta quanto meno azzardato affidarsi esclusivamente a questa dimensione quantitativa per misurare le modificazioni nel grado di rilevanza politica di un gruppo di interesse in una specifica issue, tuttavia è altrettanto irrealistico supporre che queste variazioni siano da ascrivere prevalentemente a variabili stocastiche legate all'entropia delle strutture parlamentari. Non va infatti dimenticato che i progetti di legge sono il prodotto di azioni razionali ed "intenzionali" di attori politici professionali ed organizzati (Elster, 1979, 1982) e che, pertanto, non si può trascurare, nella spiegazione di queste forme di dinamiche decisionali, la dimensione della strategia e del "gioco" (Luce e Raiffa, 1957; Schelling, 1960; Brams, 1975).

Ma anche il secondo "scossone" agli assetti del sistema politico italiano inferito dall'esplosione della conflittualità sociale e soprattutto di quella industriale che caratterizza l'arco di tempo lungo cui si dispiega la quinta legislatura (1968-1972) appare non essere privo di effetti sul comportamento parlamentare del maggior partito di opposizione. Infatti, la stessa tabella mette in rilievo come il PCI durante questa legislatura tenda a concentrare le proprie iniziative di legge concernenti l'issue della politica pensionistica esclusivamente verso quei settori della costellazione degli interessi più direttamente legate ad una condizione di bassi redditi. Questo riorientamento della propria attività parlamentare viene messa chiaramente in evidenza dal fatto che, a differenza delle precedenti legislature, i gruppi di deputati e di senatori appartenenti al PCI non presentano nessuna proposta di legge rivolta ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti. È interessante notare, per altro, come nella sesta legislatura - politicamente connotata, sul piano dell'azione governativa, dalla formazione nella prima fase della legislatura di maggioranze di centro-destra (Governo Andreotti-Malagodi) e, sul piano dei rapporti all'interno del sotto-sistema partitico, dal tentativo da parte del PCI di dare concreta traduzione politico-parlamentare alla versione berlingueriana del togliattismo sfociata nella elaborazione della strategia del "compromesso storico" (rif.) - il mutato paesaggio politico (formato dall'intreccio di rapporti di forza politici e sociali, da un lato, e dalla dinamica del "gioco" delle rispettive strategie dei principali protagonisti della vita politica) si rifletta nitidamente in un "ritorno di importanza" della issue della situazione pensionistico-previdenziale delle categorie del lavoro autonomo.

Infatti, si osserva che durante questa legislatura - per molti versi vissuta dagli ambienti moderati come una necessaria "restaurazione" dopo gli "eccessi" del Sessantotto - nell' agenda dei gruppi parlamentari del PCI l' incremento del grado di rilevanza politica di questo macro-gruppo di interesse si manifesta in un significativo incremento del "peso" delle iniziative legislative ad esso indirizzate (che passa dallo 0 al 15,3 "agenda-setting" (Fiorina, 1977; Cobb et al., 1976) del principale partito d' opposizione italiano comporta, simmetricamente all' aumento di importanza di tale "target-group", una sensibile diminuzione del "peso" delle proposte di legge destinate in particolare ai pensionati ed ai dipendenti pubblici.

Accanto, a questa prima, appariscente ripercussione sul versante del comportamento legislativo-parlamentare del PCI se ne registra un' altra non meno emblematica e significativa. Essa riguarda quell' indistinto macro-gruppo di "policy-takers" costituito dalla generalita' della popolazione. Si registra, infatti, in questa legislatura il valore massimo dell' incidenza delle iniziative di legge pensionistiche presentate dai deputati e senatori del PCI in favore di questo eterogeneo gruppo di destinatari. Appare difficile, cercando di cogliere le determinanti di tali processi di riaggiustamento nella allocazione delle iniziative legislative comuniste, non associare, per lo meno in via ipotetica, questa seconda evidente novita' rispetto alle legislature precedenti al fatto che e' proprio durante tale periodo che si assiste alla piu' intensa pressione da parte delle organizzazioni sindacali che, forti di un ancora sostanzialmente intatto consenso di massa, rivendicavano una seconda riforma (dopo quella del 1969) del sistema pensionistico (Regini e Regonini, 1980). Il PCI, dunque, si fa interprete e rappresentante nell' arena parlamentare delle rivendicazioni sindacali in materia di politica pensionistica. Parallelamente, a compensare questo suo evidente atteggiamento "pro-labour", il PCI perseguendo la sua strategia di attenzione verso i "ceti medi" nel quadro di una strategia di costruzione di nuove alleanze sociali e' indotto - come osservato in precedenza - ad intensificare considerevolmente le proprie iniziative legislative verso lavoratori autonomi e liberi professionisti.

L' impatto del fattore "situazione politica generale" si rileva chiaramente anche nella settima legislatura. Risulta, infatti, come durante questa breve e tormentata stagione della recente storia politica dell' Italia contemporanea la formazione di coalizioni di solidarieta' nazionale abbia prodotto rilevanti modificazioni nella struttura della composizione "per interessi" della produzioni di progetti di legge pensionistici da parte dei gruppi parlamentari del PCI. Si puo' notare, in effetti, in un quadro di generale contenimento del volume dell' attivita' di proposizione legislativa di quest' ultimo partito, una netta prevalenza del peso dei progetti rivolti ai lavoratori dipendenti del settore privato (38,4 contro un valore medio riferito allo stesso partito per le otto legislature di 24,0 pubblico impiego registrano un incremento che, tuttavia, appare di gran lunga meno significativo del primo. Merita inoltre di essere richiamata l' attenzione sul fatto che la ricerca comunista dell' acquisizione del consenso dei ceti medi si traduce, in questa particolare fase, nello sviluppo di un' intensa azione di sol-

lecitazione dell' "alleanza" del "target-group" dei liberi professionisti, mentre i lavoratori autonomi non sono oggetto di nessuna specifica iniziativa legislativa nell' area della politica pensionistica. L' evidente restringimento dello spettro degli interessi cui si indirizza l' azione legislativa del PCI nel corso della settima legislatura suggerisce come il principale partito della sinistra italiana abbia elaborato le proprie azioni parlamentari sulla base di alcune fondamentali opzioni di carattere strategico. Esse paiono così essere imperniate intorno al principio di una razionalizzazione della struttura del sistema pensionistico (considerato strumento di politiche clientelari a disposizione delle forze da sempre al potere in Italia) che da una parte assicurasse migliori trattamenti ai lavoratori dipendenti (tanto dell' area privata quanto di quella pubblica) e, al tempo stesso, fosse capace di attrarre il consenso di larghi settori del ceto medio tradizionale (Carboni, 1982).

L' eccezionalità di questa legislatura appare, d' altro canto, indirettamente confermata dagli effetti, sul piano dell' attività di proposizione legislativa del PCI, della "normalizzazione" della situazione politica che ha avuto luogo con la ottava legislatura. Si osserva, infatti, come il ritorno del PCI su posizioni di opposizione pura si traduca in un allargamento dello spettro degli interessi cui si rivolgono le proposte di legge pensionistiche elaborate e presentate dai deputati e dai senatori comunisti. Non si assiste più, pertanto, alla concentrazione delle iniziative legislative in direzione dei settori di popolazione considerati politicamente decisivi, ma si nota, invece, un chiaro intento di estensione del ventaglio della rappresentanza politica anche verso quei settori della costellazione degli interessi che più difficilmente appaiono associabili a disegni di razionalizzazione (tecnico-amministrativa) dell' intervento regolativo nella policy-area qui studiata.

Dopo aver analizzato la composizione "per interessi" del flusso di progetti di legge pensionistici presentati dai due protagonisti maggiori della vicenda politica italiana - sia da un punto di vista sincronico che diacronico - è opportuno ora appuntare l' attenzione su un attore altrettanto importante, nella prospettiva decisionale qui adottata: il potere esecutivo. L' utilità di esaminare in dettaglio l' azione legislativo-parlamentare nell' area della politica pensionistica nasce dal fatto che sempre più le strategie e le opzioni governative sembrano rispondere al modello del "party government" (Rose, 1974; Sartori, 1976, cap. 10). L' interrogativo è allora quello di esplorare le modalità concrete dei tentativi - strutturalmente determinati dall' essere il governo il fulcro dell' intero sistema decisionale - di contemperare, all' interno di compagini governative rette da coalizioni non sempre salde e compatte, l' esigenza di (ri)produrre il consenso riducendo al minimo le tendenze alla "defezione" (Hirschman, 1970) con l' altrettanto importante e cruciale imperativo di trovare un punto di equilibrio tra le domande politiche e i vincoli politici e finanziari che ne individuano il possibile campo di azione.

Discende, di qui, soprattutto in considerazione del variare, pur se limitato in Italia, della collocazione politica delle maggioranze di governo la prevalenza

euristica della dimensione diacronica su quella sincronica. Da questa specifica angolazione, risulta - come messo in luce dalla Tab. 4.3 qui sotto - che i macrofattori politici individuati in precedenza per cercare di far emergere le determinanti della dinamica della riallocazione delle priorit  nell' agenda-building dei principali policy-makers presenti in parlamento (il cambiamento della composizione partitica delle coalizioni di governo, da un lato, e le modificazioni della "bilancia" dei rapporti di forza tra le due principali classi antagoniste, con le connesse ripercussioni sugli equilibri parlamentari tra maggioranza ed opposizione, dall' altro) sono verosimilmente alla radice delle variazioni che nel tempo si registrano nella distribuzione "per interessi" del flusso delle iniziative di legge pensionistiche presentate dai vari governi che si sono succeduti alla guida dell' esecutivo.

Tab. 4.3 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche presentate dai Governi in carica per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legislatura	gener. popol.	pensionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lav. aut.	liberi profes.	cat. resid.	Tot. gen.
I	0.0	29.3	20.3	27.3	0.0	5.0	18.1	100
II	0.0	22.6	11.3	47.9	0.0	8.4	9.8	100
III	0.0	25.0	22.1	29.5	11.8	1.4	10.2	100
IV	0.0	15.6	26.7	42.3	4.4	4.4	6.6	100
V	0.0	5.1	35.9	30.8	0.0	18.0	10.2	100
VI	6.0	18.0	28.0	28.0	0.0	10.0	10.0	100
VII	0.0	15.0	22.5	35.0	2.5	7.5	17.5	100
VIII	4.0	12.2	14.3	40.9	2.0	6.1	20.5	100
TOT.	1.3	18.2	22.5	35.1	2.5	7.5	12.9	100

Concentrando l' analisi sull' impatto della formazione delle prime coalizioni di centro-sinistra durante la quarta legislatura si rileva un considerevole incremento - rispetto alle legislature precedenti dominate da maggioranze centriste - del peso delle iniziative di legge governative riguardanti le categorie dei lavoratori del settore privato. Questo fatto indica come la presenza all' interno della coalizione di governo, sia pure in posizione sostanzialmente subalterna a quella del partitocardine della coalizione (la DC), di un partito - il PSI - storicamente collocato su linee "pro-labour" abbia prodotto uno spostamento evidente del baricentro dell' azione politica delle compagini ministeriali sostenute da maggioranze di centro-sinistra. Va segnalato, tuttavia, come la natura stessa della coalizione abbia poi spinto le altre forze meno progressiste a temperare questa pi  intensa attivita' sul fronte della classe operaia tradizionale con una ancora pi  accentuata intensificazione della produzione di disegni di legge governativi indirizzati alle categorie del pubblico impiego, da sempre ritenute serbatoio di voti per la DC (Carchedi, 1983; Carboni, 1983; Cerase e Mignella Calvosa, 1978).

Se gli adattamenti nella composizione per interessi dello spettro dell' azione legislativa dei vari governi in carica hanno origine nella quarta legislatura da un mutamento nella coalizione di maggioranza, per la quinta legislatura tutti



gli elementi disponibili indicano che in questo caso l'impulso determinante proviene dall'esterno del sistema dei partiti. Il fattore scatenante, infatti, non può che essere individuato nella esplosione di conflittualità sociale ed industriale fino ad allora senza precedenti nella storia italiana (Cella, 1979). La rilevanza di questo fattore esogeno appare del resto chiaramente dalla stessa Tab. 4.3 che mette in rilievo come nel corso della quinta legislatura nell'agenda pensionistica dei governi si collochino al primo posto gli interventi a favore delle categorie dei lavoratori dipendenti del settore privato. È infatti questa l'unica delle otto legislature qui studiate in cui si registra la prevalenza del peso delle iniziative di legge governative indirizzate a questa regione importante della costellazione degli interessi rispetto alle omologhe iniziative rivolte ai pubblici dipendenti. Merita di essere segnalato anche l'incremento sensibile dell'incidenza dei disegni di legge concernenti i regimi pensionistici dei liberi professionisti. Anche qui è possibile interpretare questa specifica dinamica come il riflesso del tentativo delle compagini ministeriali all'epoca alla testa dell'esecutivo di controbilanciare l'evidente spostamento del baricentro della propria azione legislativo-parlamentare in favore della classe lavoratrice, accogliendo le pressioni di quei gruppi di interesse tradizionalmente attestati su posizioni filo-governative (quali appunto i liberi professionisti) che, tuttavia, risultano politicamente meno visibili delle categorie del lavoro autonomo.

Nella sesta legislatura, d'altra parte, il ridimensionamento della conflittualità sociale ed industriale si accompagna ad un netto decremento del peso delle iniziative a favore della classe lavoratrice tradizionale ed a uno più contenuto di quello relativo ai lavoratori dell'area pubblica. Accanto a questa riduzione di rilevanza della issue pensionistica per i settori "forti" della classe operaia meritano di essere sottolineati due significativi mutamenti: il primo riguarda il raggruppamento della generalità della popolazione mentre il secondo concerne quello dei pensionati. Quanto alla generalità della popolazione va enfatizzato come sia proprio durante la sesta legislatura che si registra il massimo impegno dell'attore governativo in questa direzione, segno evidente questo della accresciuta capacità di pressione e di condizionamento delle confederazioni sindacali sull'azione dell'esecutivo in vista della elaborazione di politiche pensionistiche meno frammentarie e più efficaci sul piano della eguaglianza redistributiva. D'altro canto, il rilevante incremento del peso delle iniziative legislative a favore dei pensionati sembra muoversi in direzione esattamente opposta rispetto a quella di una razionalizzazione degli interventi regolativi in quest'area cruciale della politica sociale in Italia. Tutto ciò indica con sufficiente chiarezza la presenza di elementi "schizofrenici" nella condotta governativa in questa "policy-area" imputabili essenzialmente alla natura coalizionale e composita della maggioranza politica di cui i governi, in questa fase della vicenda politica italiana, sono espressione.

Non meno interessante è, a questo punto, prendere in esame l'impatto di quello straordinario evento politico rappresentato dalla formazione, nella settima legislatura, di una maggioranza di "solidarietà nazionale" comprendente

- per la prima volta dal 1947 - il PCI (anche se privo di incarichi ministeriali). Il dato che colpisce maggiormente e' qui costituito dal fatto che nel corso di questa breve legislatura non si assiste ad un netto spostamento del baricentro delle iniziative legislative dei governi in carica in direzione della classe lavoratrice del settore privato. Per contro, se ne osserva una sensibile diminuzione rispetto alle due precedenti legislature il tutto accompagnato da incremento del peso dei disegni di legge governativi riguardanti i pubblici dipendenti. Un altro aspetto che merita di essere sottolineato si riferisce al raggruppamento di *policy-takers* formato dalla generalita' della popolazione. Risulta, infatti, che durante la settima legislatura da parte governativa non vengono presentati disegni di legge concernenti questo latente macro-gruppo di interesse. Questo complesso di dinamiche suggerisce, quindi, che l'ingresso del PCI nella coalizione di maggioranza non ha comportato evidenti immissioni di ulteriori elementi di propulsione verso l'adozione di piu' esplicite politiche "pro-labour". Al contrario, si puo' sostenere, soprattutto se si confrontano i valori della composizione per interessi del flusso delle iniziative legislative in campo pensionistico relativi alla settima legislatura con quelli riguardanti la quinta, che la formazione di una "Grosse Koalition" (parlamentare e non governativa) anziche' spostare verso sinistra il baricentro dell'azione dell'esecutivo - qualificando in termini di un maggior impegno verso politiche meno particolaristiche e piu' efficaci sul piano dell'eguaglianza redistributiva l'intervento nell'area della politica pensionistica - ha indotto un'accentuazione dei caratteri tradizionali, fatti di particolarismo e di frammentazione, delle policies governative. Per quanto paradossale tutto cio' possa apparire ad una sommaria e distratta osservazione, in realta', ad una considerazione meno superficiale risulta "razionale" l'azione ed il comportamento legislativo delle compagini ministeriali in questa fase della lotta politica in Italia. In effetti, di fronte ad un PCI alla affannosa ricerca di una "legittimazione" gli altri partiti della coalizione hanno giocato le loro rispettive strategie puntando essenzialmente a far sopportare tutti i costi della nuova situazione al PCI. Cio' e' avvenuto attraverso un sistematico tentativo di svuotamento dell'efficacia innovativa della presenza di quest'ultimo partito nell'area della maggioranza. Si puo' in sostanza interpretare queste complesse dinamiche come la risultante delle due contrapposte strategie del PCI, da un lato, e dei suoi tradizionali antagonisti, dall'altro. Il gioco, in questo caso "a somma zero", ha senza dubbio visto uscire vincitore il vecchio schieramento dei partiti di centro-sinistra.

Lo spettro della composizione "per interessi" del volume dei disegni di legge di iniziativa governativa relativo alla ottava legislatura conferma fondamentalmente questa interpretazione. Emerge, infatti, come parallelamente all'evidente processo di degradazione del potere rivendicativo-negoziale del movimento sindacale che caratterizza la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 (Regini e Regonini, 1981), il peso dei disegni di legge governativi riguardanti i regimi pensionistici dei lavoratori dipendenti del settore privato registri un'ulteriore diminuzione mentre quello relativo ai lavoratori dell'area pubblica aumenta ancora di piu'. A compensare parzialmente questa evidente ripresa dell'

azione particolaristico-clientelare dell' esecutivo nella legislatura della maggioranza "pentapartitica" si osserva un rinnovato impegno governativo sul terreno della riforma del sistema pensionistico, come suggerisce la presentazione di disegni di legge concernenti la generalita' della popolazione.

Finora l' attenzione e' stata concentrata sul peso delle iniziative legislative dei tre principali protagonisti del lawmaking nell' arena parlamentare italiana in funzione delle diverse regioni della costellazione degli interessi coinvolte. A questo punto, tuttavia, e' opportuno riconsiderare sinteticamente il complesso delle dinamiche qui descritte e discusse in termini di "rank order". In altre parole, i vari macro-gruppi di interesse in funzione dei quali le proposte di legge sono state studiate, saranno classificate secondo il rispettivo ordine di importanza desunto dal peso percentuale delle iniziative legislative ad essi dedicate.

Prima, pero', di analizzare piu' da vicino tale aspetto dinamico e' utile soffermarsi a considerare la struttura sincronica della distribuzione delle preferenze nella allocazione del lavoro di produzione di disegni di legge dei vari lawmakers qui studiati. Cio' e' importante in quanto consente di cogliere il pattern di lungo periodo delle regioni della costellazione degli interessi cui ciascun decisore guarda sia come "audience naturale" che come target-group. La Tab. 4.4 mette in evidenza la conformazione di questo pattern.

Tab. 4.4 - Rank order dei raggruppamenti di destinatari delle proposte di legge per partito.

propo- nente	gener. popol.	pen- sionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.
GOV	7	3	2	1	6	5	4
DC	7	3	4	1	6	5	2
PCI	7	3	2	4	5	6	1
PSI	7	3	4	1	6	5	2

Il punto che merita di essere sottolineato per primo riguarda la dislocazione "spaziale" dei quattro attori politici protagonisti del processo decisionale in Italia. Infatti, si rileva come si possano enucleare tre diverse posizioni. La prima e' quella identificata dalla coppia di alleati/antagonisti DC-PSI. Essa rivela una perfetta coincidenza nella allocazione delle preferenze riguardanti i sette raggruppamenti di categorie socio-professionali qui individuati. Entrambi questi partiti, in effetti, mostrano di considerare come prioritario orientare le rispettive attivita' legislative in direzione dei pubblici dipendenti e delle categorie residuali, mentre nelle loro preferenze le iniziative legislative destinate alla tradizionale classe operaia si colloca solo al quarto posto. Al contrario, all' estremo opposto, il PCI evidenzia una struttura delle preferenze in cui le posizioni piu' importanti sono occupate dalle categorie residuali e dalla "classe operaia", il tutto relegando al quarto posto le iniziative rivolte al macro-gruppo dei lavoratori dell' area pubblica. In una posizione intermedia rispetto a questi due estremi si trova il governo. Questo fondamentale decision-maker, infatti, evidenzia - rispetto ai due principali settori di popolazione intorno a cui il sistema

pensionistico italiano si è formato e sviluppato (i pubblici dipendenti e la classe operaia) - di sforzarsi di ridurre il "differenziale di attività" che nell'azione parlamentare dei due partiti centrali nella formazione delle maggioranze di governo (la DC e il PSI) penalizza i lavoratori dipendenti del settore privato. Ciò è messo in luce essenzialmente dal fatto che nell'attività di proposizione legislativa dei circa quaranta governi che, nelle otto legislature qui studiate, sono stati alla testa del potere esecutivo hanno rivelato di preferire, nell'ordine, la produzione di disegni di legge concernenti i dipendenti pubblici e, immediatamente dopo, quella per i lavoratori del settore privato. Per contro, è interessante notare che le iniziative governative in questa policy-area si differenziano tanto da quelle della coppia DC-PSI quanto da quelle del PCI per la relativamente scarsa attenzione dedicata alla situazione pensionistica delle categorie residuali.

Prendendo ora in considerazione la dimensione diacronica si osservano non pochi elementi che indicano la rilevanza dei due macro-fattori il cui impatto viene qui studiato nella formazione della scala delle preferenze dei quattro decision-makers al centro della discussione. Da questo specifico punto di osservazione, la situazione che si osserva è quella descritta qui sotto dalla Tab. 4.5.

Tab. 4.5 - Rank order dei raggruppamenti di destinatari delle proposte di legge per partito e per legislatura.

propos- nente	legi- slat.	gener. popol.	pensio- nati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.
-	I	6	1	3	2	6	5	4
-	II	6	2	3	1	6	5	4
-	III	7	2	3	1	4	6	5
GOV	IV	6	3	2	1	5	5	4
-	V	6	5	1	2	6	3	4
-	VI	4	2	1	1	5	3	3
-	VII	7	4	2	1	6	5	3
-	VIII	6	4	3	1	7	5	2
-	I	6	4	3	2	5	5	1
-	II	7	3	4	1	5	6	2
-	III	7	3	4	1	6	5	2
DC	IV	7	5	3	1	6	4	2
-	V	6	3	2	1	4	5	2
-	VI	7	2	4	1	6	5	3
-	VII	6	2	2	1	5	4	3
-	VIII	7	2	4	1	6	5	3
-	I	4	3	2	3	3	4	1
-	II	6	4	5	2	3	6	1
-	III	7	2	3	4	5	6	1
PCI	IV	7	2	3	1	5	6	4
-	V	5	2	3	1	6	6	4
-	VI	4	4	1	2	3	5	3
-	VII	4	4	1	2	4	3	2
-	VIII	5	1	1	4	6	3	2
-	I	4	2	2	1	4	4	1
-	II	6	3	4	1	5	3	2
-	III	5	3	2	1	3	4	3
PSI	IV	6	2	3	1	5	3	4
-	V	5	3	3	1	4	4	2
-	VI	6	1	5	2	4	3	1
-	VII	7	5	2	1	6	4	3
-	VIII	6	2	4	1	5	3	2

Da essa emerge chiaramente l'importanza euristica dei due fattori sopra ricordati. E' infatti possibile osservare che per tutti e quattro i policy-makers qui esaminati l'ordine delle preferenze legislative nelle rispettive agende parlamentari subisce delle sensibili variazioni nel corso delle otto legislature che vanno dal 1948 al 1983. Infatti, quanto al "governo", si nota una reazione alla crescita del potere sociale e politico della classe operaia che ha caratterizzato gli anni Sessanta e Settanta. Cio' si manifesta soprattutto attraverso uno spostamento verso l'alto dell'ordine di preferenza delle iniziative legislative verso questo importante macro-gruppo di interesse. Si assiste cosi' nella quarta legislatura, politicamente contrassegnata dalla formazione delle prime coalizioni di centro-sinistra, al passaggio dal terzo al secondo posto del peso delle iniziative in favore della classe operaia. Nella legislatura successiva, connotata dalla grande esplosione di conflittualita' sociale ed industriale, le stesse iniziative occupano il primo posto nell'agenda governativa. Tale processo prosegue anche nelle due successive legislature, sia pure con intensita' decrescente per concludersi definitivamente nel corso della ottava legislatura in cui i disegni di legge riguardanti la classe operaia scendono al terzo posto. Tutto cio' suggerisce che il baricentro

della azione governativa nell' area della politica pensionistica risente in maniera quanto mai evidente della "bilancia" dei rapporti di forza tra le due fondamentali classi antagonistiche (Korpi, 1983).

Ma anche la DC si mostra sensibile a tali variazioni. Appare infatti che questo partito reagisce alla mutata composizione del parallelogramma delle forze in favore della classe operaia tendendo ad accrescere l' ordine di preferenza nell' allocazione delle proprie iniziative nell' arena parlamentare concernenti questo importante settore di popolazione attiva. Merita di essere sottolineato, tuttavia, come - pur in presenza di una sostanziale identità di segno nella direzione dei comportamenti reattivo-adattivi con quelli delle compagini ministeriali - la DC si rivela sensibilmente piu' reattiva nella quinta e nella settima legislatura. Questo indica una maggiore dose di "vischiosita'" del partito di ispirazione cattolica ad abbandonare la struttura "naturale" della allocazione delle preferenze nella rappresentanza degli interessi. Quanto al PCI, invece, si osserva come riveli una dicotomia di strategie di adattamento alla crescita del potere sociale della classe operaia. Infatti, negli anni Sessanta il principale partito di opposizione modifica sensibilmente la propria strategia nella produzione di progetti di legge collocando al primo posto della propria scala delle preferenze i pubblici dipendenti. Al contrario, nelle tre successive legislature si assiste ad un netto predominio delle preferenze per la classe operaia. Se ne deduce che il PCI non elabora le proprie strategie di rappresentanza politica verso i due grandi raggruppamenti dei lavoratori dipendenti in funzione della capacita' di pressione dell' uno o dell' altro quanto piuttosto tenendo conto della necessita' di mantenere in equilibrio, contemperandole, le esigenze di conservazione del quasi-monopolio della rappresentanza politica della classe operaia tradizionale con l' acquisizione di nuovi settori di rappresentanza soprattutto nell' area del pubblico impiego, differenziandosi in cio' dal comportamento della DC. Il PSI, infine, confermando di essere un partito privo di stretti legami organizzativi e politici con consistenti settori della classe operaia, mostra di reagire all' accresciuto potere di questa importante regione della costellazione degli interessi, registratesi nei decenni '60-'70, solamente nella settima legislatura, quella della solidarieta' nazionale. Questo fatto, apparentemente singolare, induce a ritenere che il PSI nel corso di tale legislatura abbia intensificato considerevolmente le proprie iniziative legislative in favore della classe operaia non gia' come conseguenza di un riorientamento strategico in direzione di una riscoperta delle proprie origini, quanto invece come espediente tattico tutto proteso a sfruttare lo spazio lasciato temporaneamente scoperto dal PCI impegnato nel tentativo di consolidare un' alleanza con la DC.

In questa sezione l' attenzione e' stata focalizzata sulla meccanica della rappresentanza politica nell' arena parlamentare. Intorno alla issue della politica pensionistica si e' assistito all' attivarsi di dinamiche che rivelano l' esistenza, da un lato, di evidenti differenziazioni di strategie di rappresentanza dei principali lawmakers e, dall' altro, di altrettanto chiare tendenze divergenti nel grado di reattivita' politico-parlamentare al mutare della composizione vettoriale del parallelogramma delle forze dei piu' importanti settori del sistema degli inte-

ressi. Quanto al primo aspetto, e' apparso come nell' Italia contemporanea i meccanismi della rappresentanza e della intermediazione degli interessi si dispongono lungo linee che inducono a ritenere che il modello prevalente sia quello del "pluralismo organizzato" (Bordogna e Provasi, 1984: cap. IV). Dagli elementi emersi e' poi difficile concludere che i due principali partiti italiani - DC e PCI - pur evidenziando non pochi elementi che segnalano un non trascurabile livello di interclassismo non rivelino una chiara assimilazione dei principi costitutivi del "catch-all party" (Kirkheimer, 1966). Risulta piu' appropriato, invece, interpretare i loro comportamenti legislativo-parlamentari come prodotti da un "interclassismo gerarchizzato" nel senso che, com' e' chiaramente emerso dall' analisi presentata, tanto i partiti di maggioranza quanto quello di opposizione hanno messo in luce strutture di preferenze abbastanza stabili nel tempo. Quanto invece al secondo aspetto - quello della reattivita' - si e' potuto osservare che la "funzione della produzione" di progetti di legge dei diversi decision-makers risente in maniera diversa del mutamento della capacita' di pressione delle organizzazioni della classe operaia⁴. E' risultato infatti che sono soprattutto le forze della maggioranza che appaiono piu' reattive da questa specifica angolazione. Il PCI per parte sua e' apparso piu' incline a perseguire obiettivi meno contingenti confermando una sostanziale capacita' di rappresentanza degli interessi di questa classe, indipendentemente dalle oscillazioni nel livello di potere sociale dei settori centrali della classe operaia e dei "dualismi" che la caratterizzano.

Dal complesso di queste dinamiche si ricava che la rappresentanza degli interessi costituisce uno dei meccanismi fondamentali attraverso cui si snoda la lotta politica nell' Italia contemporanea e che gli esiti dei conflitti (re)distributivi intrinsecamente associati alla issue pensionistica sono determinati, come meglio vedremo piu' avanti, non solo da fattori "inerziali" ma anche, se non soprattutto dai fattori politici.

4.3 La mappa degli interessi: dispersione e baricentri

Nella sezione precedente l' analisi e' stata imperniata sulla distribuzione per macro-gruppi di interesse dei flussi di iniziative presentate dai principali policy-makers operanti direttamente all' interno dell' arena parlamentare. Se questo consente di individuare alcune delle fondamentali coordinate cui ricondurre in buona misura l' azione legislativa dei partiti e dei governi, esso tuttavia si rivela inadeguato a cogliere appieno il complesso dei fattori sottostanti alle diverse "logiche di rappresentanza" dei principali attori politici. Cio' dipende essenzialmente dal fatto che i sette raggruppamenti identificati in questo lavoro risultano, sia pure con intensita' variabile, altamente differenziati al loro interno tanto dal

⁴Maggioranze da sempre distanti dagli interessi della classe operaia; cfr. Regonini, 1980.

punto di vista dello "status" che da quello della (relativa) consistenza demografica (ed organizzativa).

E' proprio sulla base di questi fondamentali elementi di articolazione e di diversificazione degli interessi che nella presente e nella successiva sezione l'attenzione verra' focalizzata rispettivamente prima sulla dimensione dello "status" e, poi, su quella demografico-organizzativa. Ne consegue - per quanto riguarda la prima dimensione - che, per far emergere la complessita' dei legami e degli orientamenti che contrassegnano i rapporti tra l'azione legislativo-parlamentare in questo settore della politica sociale italiana e la galassia degli interessi, e' utile procedere ad una sua disaggregazione per sottosettori. Per fare cio' qui si tentera' di disegnare una per quanto possibile circostanziata mappa della composizione delle principali regioni della costellazione degli interessi. Infatti, il complesso dell'attivita' legislativa dei partiti e dei vari governi in carica sara' studiato in funzione di questa sua distribuzione "spaziale" (Abrams, 1980: cap. V). Da questa mappa sara' cosi' possibile cogliere e "misurare" gli eventuali "biases" strutturali - in termini di gruppi di interesse diversamente privilegiati o sotto privilegiati - nell'azione di rappresentanza politica dei protagonisti dello scontro politico nell'arena della formazione della politica pensionistica italiana.

Un primo indicatore significativo, in questa prospettiva, e' rappresentato dal numero dei sottosettori di intervento - riferito a ciascuno dei principali raggruppamenti di "policy takers" qui identificati - in cui si ripartisce il volume delle iniziative legislative in campo pensionistico. Esso e' utile in quanto consente di misurare il grado di frammentazione e di capillarita' dell'azione legislativa dei protagonisti del gioco parlamentare e - "par la" - di comprendere e ulteriormente definire e delimitare il livello di particolarismo/universalismo che caratterizza la strategia (esplicita o implicita, di tutto o di una parte dei diversi partiti coinvolti) di rappresentanza politica da cui scaturisce l'attivita' di proposizione legislativa in questa cruciale area delle politiche di welfare in Italia.

Da questo specifico punto di vista, risulta - come dimostrato dalla tabella 4.6 qui sotto - che il partito che si presenta come quello maggiormente "interclassista" e' (certo non sorprendentemente) la DC.

Tab. 4.6 - Numero dei sottosettori di intervento della politica pensionistica interessati dalle proposte di legge (valori assoluti)

legisl.	generalità : popolazione			pensionati			lavoratori dipendenti			pubblici dipendenti			lavoratori autonomi			liberi professionisti			categorie residuali			totale		
	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps	igo	dc	pc ps
I	0	0	1 0	1	1	0 1	13	8	5 0	10	7	4 4	0	1	1 0	4	1	0 0	5	3	5 0	33	21	15 6
II	0	0	1 0	1	1	1 1	11	9	6 4	10	11	6-5	0	3	3 2	5	7	1 4	4	5	7 3	31	36	25 19
III	0	0	0 0	1	1	1 1	12	11	7 2	10	12	7 7	2	4	3 3	1	11	2 2	4	8	5 1	30	47	25 16
IV	0	0	0 0	1	1	1 1	10	15	8 6	8	12	7 7	2	3	2 2	2	12	1 4	1	9	3 1	24	52	22 21
V	1	1	1 1	0	1	1 1	9	11	10 6	7	10	7 6	1	5	1 1	6	12	0 1	4	7	2 6	28	47	22 22
VI	0	1	1 1	1	1	1 1	8	13	5 6	9	10	3 5	0	3	2 2	5	13	1 6	3	5	3 6	26	46	16 27
VII	1	1	1 1	1	1	0 0	5	9	5 5	6	10	2 5	2	4	0 1	3	12	2 5	4	7	2 5	22	44	12 22
VIII	1	1	1 1	0	1	1 1	6	10	5 4	11	11	5 5	1	3	1 2	3	11	4 4	5	7	6 4	27	44	23 21

Infatti, in tutte e otto le legislature qui studiate, il partito di matrice cattolica non solo e' quello che introduce proposte di legge riguardanti il maggior numero di sottosettori economici (come si ricava agevolmente dalla colonna dei totali della stessa tabella) ma e' anche l' unica formazione politica che - considerando i cinque fondamentali raggruppamenti di categorie socio-professionali esclusi i "pensionati" e la "generalita' della popolazione" - nel corso di queste otto legislature presenta disegni di legge riguardanti ciascuno di questi cinque macrogruppi di interesse. Merita inoltre di essere sottolineato il fatto che questo stesso partito rivela - analogamente agli altri due lawmakers ad esso politicamente piu' vicini quali il PSI e i vari governi succedutesi alla guida dell' esecutivo - di oscillare nella scelta della priorit  nelle preferenze della rappresentanza politica del mondo del lavoro dipendente tra settore pubblico e settore privato. Al contrario, il PCI mostra una piu' netta preferenza a favore delle categorie del settore privato.

Per poter infine meglio valutare la dimensione della "dispersione" della rappresentanza parlamentare relativa a questa "policy area" e' utile prendere in esame un indice sintetico capace di misurarne l' intensita' e le relative variazioni. A questo scopo e' stato costruito un "indice di composizione della rappresentanza" i cui valori sono riportati nella sottostante tabella 4.7

Tab. 4. - Indice della composizione della rappresentanza nell' arena parlamentare

legisl.	GOV	DC	PCI	PSI
I	128	100	60	4
II	120	175	115	90
III	145	230	120	75
IV	115	255	105	100
V	135	225	80	100
VI	100	220	70	125
VII	100	210	44	105
VIII	130	210	105	95

Formula di calcolo: $\text{Indice} = \frac{\text{Somatoria}(\text{sottosettori} \times \text{raggr.})}{\text{x Somatoria raggruppamenti di attivita'}}$

Da essa emerge chiaramente confermato quanto detto piu' sopra. Infatti, si nota come la DC, dopo la prima legislatura necessariamente di assestamento in cui e' il governo a rivelarsi il piu' attivo nella dispersione spaziale nella galassia degli interessi, a partire dalla seconda legislatura si impone dal punto di vista dell' ampiezza dello spettro degli interessi rappresentati. Tuttavia, l' aspetto che piu' degli altri merita di essere segnalato non riguarda tanto la dinamica di questo indice concernente il partito di matrice cattolica ma quella, per molti versi simmetrica, che caratterizza dei due principali antagonisti della sinistra storica italiana: il PCI e il PSI.

In effetti, non puo' non attirare l' attenzione il fatto che questi due partiti nell' arco di tempo che dalla quarta legislatura (1963-1968) si estende fino alla ottava legislatura (1979-1983) registrino, come indica l' andamento dell' indice

di composizione della rappresentanza, una dinamica quanto mai significativa e rivelatrice. Si osserva, infatti, l'inizio di un ciclo che vede, da un lato, il PCI tendere ad una sensibile diminuzione della sua dispersione-capillarità nella rappresentanza politica che lo porterà a toccare il minimo assoluto nel corso della settima legislatura per poi risalire, nell'ottava, a valori "normali" al tempo stesso in cui, dall'altro lato, il PSI descrive una parabola sostanzialmente simmetrica. Tutto ciò suggerisce l'esistenza di diversi gradi di "reattività" dei quattro lawmakers qui considerati al mutamento del "campo di azione politica" (formato dall'intreccio e dall'intersezione di strategie politiche e di rapporti di forza) (Schelling, 1960; Luce and Raiffa, 1957). Appare, in quest'ottica particolare, come sia essenzialmente il maggior partito di opposizione (il PCI) quello che dimostra di usare l'arma dell'ampiezza del ventaglio degli interessi rappresentati nell'arena parlamentare in funzione delle proprie opzioni di strategia generale. Come più volte avremo modo di sottolineare altrove nelle pagine di questo lavoro, riesce difficile non collegare questa specifica dinamica con la scelta di perseguire, da parte del PCI, a partire dalla sesta legislatura un disegno politico tutto imperniato sulla strategia del "compromesso storico". Si può infatti interpretare l'evoluzione dell'indice di composizione della rappresentanza del PCI come la risultante della strategia di questo partito che si è tradotta, sul piano delle iniziative legislative riguardanti l'area della politica pensionistica, in un ridimensionamento della loro "portata offensiva".

Dopo aver esplorato la dimensione della dispersione e della capillarità della rappresentanza politica dei quattro principali protagonisti del processo decisionale in questo importante comparto delle politiche di sicurezza sociale in Italia, è ora giunto il momento di focalizzare l'attenzione su una dimensione altrettanto importante: quella della distribuzione "spaziale" dei "baricentri" della rappresentanza degli interessi funzionali. Sarà appunto grazie alla mappa di questi baricentri che risulterà possibile tentare di far emergere il "pattern" delle strategie di rappresentanza di ciascuno dei quattro decision-makers qui studiati. Osservato da questa prospettiva, il complesso dei flussi di iniziative legislative in campo pensionistico non rivela particolari novità rispetto al quadro generale tracciato all'inizio del presente capitolo. Infatti, risulta che la DC tende ad essere più attiva nell'arena pensionistica nei settori del pubblico impiego e del lavoro autonomo e delle libere professioni. Al contrario il PCI concentra le proprie iniziative nel settore del lavoro dipendente del settore privato e delle categorie residuali.

In questo quarto capitolo, l'attenzione è stata focalizzata sul processo di formazione dell'agenda parlamentare nella *policy area* pensionistica. Dall'analisi è emerso come la rilevanza di questa issue abbia registrato una parabola tendenzialmente crescente. In particolare, poi, è apparso che la salienza parlamentare di questa issue ha raggiunto i suoi valori più elevati nel corso della quinta e della settima legislatura. Poiché queste due legislature sono quelle che, per motivi diversi, hanno registrato il massimo di capacità di pressione delle

forze di opposizione sociale e politica, e' lecito ritenere che la domanda di interventi correttivi in questo settore della politica sociale proveniente da queste forze abbia portato ad un aumento del grado di politicizzazione della politica pensionistica e, quindi, ad una sua maggiore incidenza nell'agenda parlamentare. In sostanza, cio' che questa dinamica indica e' che il processo decisionale da cui scaturiscono gli interventi regolativi non possono essere compresi se non alla luce dell'azione di meccanismi tutti interni alla sfera della politica.

All'interno di questa tendenza generale e, inoltre, risultato che la dimensione della *pressure politics* e della *class politics* svolge un ruolo di primo piano nell'illuminare questa area del policy-making. Si e' potuto infatti osservare come il *pattern* della produzione delle iniziative di legge rifletta con particolare evidenza la tradizionale struttura della rappresentanza politica veicolata dal sistema dei partiti. La DC, in effetti, e' apparsa come il partito del lavoro autonomo e del pubblico impiego, mentre il PCI come quello della classe operaia tradizionale.

La dinamica della formazione delle politiche pubbliche in questo settore del sistema della sicurezza sociale italiana, d'altra parte, e' risultata fortemente condizionata dalla "politica generale". Infatti, il flusso di elaborazione e di presentazione dei progetti di legge ha rivelato significative variazioni in corrispondenza della scansione delle principali fasi politico-istituzionali della storia dell'Italia contemporanea. La *politics* della politica delle pensioni, in definitiva, appare cosi' come di cruciale importanza in questa area del *policy-making*.

Capitolo 5

COMPOSIZIONE DELLA MAGGIORANZA, DINAMICA SOCIOECONOMICA E AZIONE PARLAMENTARE

Se, come si e' ripetutamente sostenuto nelle pagine precedenti, considerare il sistema pensionistico come il risultato di puri fattori demografico-organizzativi macro-sociali di tipo prevalentemente "inerziale" legati direttamente all'affermazione dell'industrialismo (Kerr, 1964) risulta eccessivamente riduttivo, allora non si puo' disconoscere la necessita', nello studio della "funzione" di questi complessi apparati di "income maintenance" tipici dei welfare states contemporanei, di concentrare l'attenzione sul ruolo svolto dal piu' importante dei policy-makers: i governi in carica (Alber, 1982). In questo sesto capitolo, conseguentemente, l'analisi sara' focalizzata essenzialmente su questo ordine di te-

matiche col preciso intento di riuscire a meglio definire il grado di importanza della dimensione della "politics" nella formazione delle "policies" nell'area del sistema di sicurezza italiano al centro di questo lavoro. I vari punti esaminati e discussi riguarderanno rispettivamente: a) le iniziative legislative del governo; b) il ruolo delle diverse composizioni partitiche delle coalizioni di maggioranza e c) l'impatto esercitato su questo settore dell'attività parlamentare da alcune significative variabili socio-politiche.

5.1 Le iniziative legislative del governo

Nei precedenti capitoli, si è insistito sul fatto che, da un punto di vista inerente al funzionamento dei meccanismi (parlamentari) del processo di decision-making, risulta opportuno tener analiticamente distinti due aspetti tra loro, del resto, inestricabilmente intrecciati: la "spontanea" dinamica degli attori politici alimentata, in ultima analisi, dalla competizione interpartitica, da un lato, e l'ineluttabile esigenza a cui si trovano soggetti i detentori del potere esecutivo di fronteggiare gli "imperativi sistemici" (Habermas, 1976), dall'altro. Per comprendere, allora, in maniera sufficientemente adeguata come - in un contesto quale quello appena descritto - possa essere interpretato il ruolo dell'azione legislativo-parlamentare dei diversi governi in carica (Blondel, 1981, 1982) nella formazione della politica pensionistica diventa necessario assumere che i principi di "razionalità" politica dell'esecutivo differiscono "costitutivamente" da quelli dei partiti della maggioranza. La ragione di questa radicale differenza risiede nel fatto che i "gradi di libertà" all'azione governativa sono minori sia in considerazione della sua natura coalizionale (in Italia) che, soprattutto, per i vincoli "sistemici". Il ruolo del potere esecutivo, evidentemente, non potrà non essere osservato alla luce del fatto che questa forma di intervento regolativo nei meccanismi redistributivi si è rivelata essere, ad un tempo, fonte di consenso (e, indirettamente, partecipe del processo di legittimazione del governo in senso lato) ma, anche, fattore di "crisi" (e di potenziale delegittimazione) a causa del sempre crescente grado di "incompatibilità" connesso ai costi sempre più elevati richiesti per consentire il funzionamento dei sistemi pensionistici. Ne consegue che, in una prospettiva necessariamente sistemica, governi e relative maggioranze politiche saranno i referenti empirici privilegiati per lo studio delle modalità politico-istituzionali sviluppate di volta in volta per contemperare produzione del consenso con la necessità di distribuire in maniera non indifferenziata i "costi" e i "benefici" legati alla gestione di risorse scarse.

5.1.1 Dinamica politica e dinamica parlamentare

In questo primo paragrafo dai propositi essenzialmente descrittivi, l'azione parlamentare dei diversi gabinetti governativi succedutisi alla testa dell'esecutivo sarà osservata sulla base della di due ordini di parametri: l'incidenza percentuale delle iniziative legislative del governo in campo pensionistico e la connessa distribuzione dei "pesi" per categoria socio-professionale di policy-takers. Riprendendo in esame i dati già utilizzati in parte nel capitolo IV dove si era proceduto allo studio di alcuni di questi aspetti, qui l'attenzione sarà incentrata sulla rilevanza quantitativa del flusso di proposte di legge pensionistiche di iniziativa governativa. Da questo specifica angolazione, risulta - come messo in luce dalla Tab. 5.1 qui sotto - che l'incidenza percentuale delle iniziative legislative del governo sul corrispondente totale varia sensibilmente nel tempo.

Tab. 5.1 - Incidenza percentuale dei disegni di legge di iniziativa governativa sul totale delle proposte di legge pensionistiche per legislatura

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
48.8	22.4	16.9	10.4	9.4	12.5	12.9	11.9

Il problema, allora, diventa quello di spiegare queste variazioni "over time" non già alla luce di fattori genericamente tecnici quanto, piuttosto, sforzandosi di coglierne tutta la "non-casualità". Sarebbe, in effetti, ingenuo ritenere che questo complesso di variazioni si possano seriamente ascrivere a semplici aggiustamenti più o meno di natura entropica ed accidentale. In politica, anche in quelle situazioni dominate da modelli di decision-making di tipo incrementale (Lindblom, 1977), gli outcomes vanno ricondotti anche ad azioni guidate da ben precisi criteri di razionalità politica (ben diversa, come tutti sanno, dalla razionalità di tipo formale-amministrativo) (Downs, 1957, 1967; Benn e Mortimer, 1976). Alla ricerca, quindi, delle forme di razionalità politica capaci di rendere ragione di tali variazioni, non può non essere sottolineato l'andamento

generale di questa variabile intrinseca dell' azione parlamentare delle diverse compagini governative. La Tab. 5.1 mostra chiaramente come, da un punto di vista diacronico, si registri un generalizzato trend decrescente caratterizzato da una sensibile riduzione del peso (quantitativo) del volume delle proposte di legge di iniziativa governativa ed un simmetrico incremento di quello dei partiti. Se questa tendenza di lungo periodo puo' essere agevolmente messa in relazione con il processo di consolidamento del sistema partitico iniziatosi all' indomani della fine della seconda guerra mondiale, va rilevato come dopo cinque legislature - dalla prima alla quinta, nel corso della quale si osserva il minimo assoluto (per legislatura) - contraddistinte, in quest' ottica, da un ininterrotto restringimento dell' importanza quantitativa delle iniziative legislative dei governi in carica, a partire dalla sesta legislatura si registra l' inizio di un nuovo ciclo di questa dinamica legislativo-parlamentare. Infatti, dopo il minimo toccato durante la quinta legislatura, nel corso della successiva si assiste ad un incremento nell' incidenza delle proposte governative sul corrispondente totale, tendenza questa che continua anche nella settima legislatura per cominciare, invece, ad invertirsi nell' ottava.

Come spiegare, allora, questa configurazione della dinamica "over time" dell' azione del centro decisionale detentore del potere esecutivo ? Quali sono i fattori che sottendono questa evoluzione ? Gia' ho accennato al progressivo processo di consolidamento del sistema partitico italiano; tuttavia, questo fattore sembra inadatto a render conto delle variazioni intercorse dalla quinta legislatura in poi. A mio modo di vedere, una spiegazione delle particolarita' messe in luce a partire sostanzialmente dalla quinta-sesta legislatura deve essere ricercata in direzione della scoperta e della conseguente interpretazione dei nessi (causali) tra azione legislativa e piu' generale situazione politica e socio-economica. Per fare cio' e' utile analizzare in dettaglio l' andamento dell' incidenza delle iniziative governative sul flusso di presentazione dei progetti di legge osservandone la dinamica in ciascuno dei 35 anni qui presi in esame. La connessa situazione e' illustrata dalla tabella 5.2.

Tab. 5.2 - Incidenza percentuale dei disegni di legge di iniziativa governativa sul totale delle proposte di legge pensionistiche per anno.

anno	incid.	anno	incid.	anno	incid.	anno	incid.
1946	52.6	1958	13.7	1967	18.2	1976	20.0
1949	63.1	1958	6.8	1968	16.7	1976	10.1
1950	45.4	1959	10.2	1968	7.3	1977	7.2
1951	44.9	1960	17.8	1969	7.0	1978	33.9
1952	38.9	1961	35.1	1970	7.0	1979	0.0
1953	52.9	1962	16.5	1971	15.8	1979	7.5
1953	34.4	1963	16.7	1972	13.7	1980	12.7
1954	18.7	1963	5.6	1972	14.2	1981	12.2
1955	16.1	1964	6.8	1973	11.6	1982	18.4
1956	24.5	1965	15.9	1974	7.6	1983	5.5
1957	22.2	1966	5.8	1975	11.3		

(a) I doppi valori relativi agli anni 1953, 1958, 1963, 1968, 1972, 1976 e 1979 sono dovuti al fatto che questi anni hanno registrato la fine e l' inizio di due legislature consecutive. I due valori pertanto si riferiscono alle due frazioni di anno di competenza delle due legislature.

I dati in essa contenuti permettono di notare alcuni fatti particolarmente rivelatori della presenza (e del tipo) di fattori associati al processo morfogenetico appena descritto. In primo luogo, si deve sottolineare come la più sopra enfatizzata inversione di tendenza si manifesti in maniera alquanto evidente già nel corso della seconda metà della stessa quinta legislatura (1971-1972). Tale andamento, caratterizzato da variazioni verso l'alto e verso il basso, prosegue anche nella sesta e settima legislatura. Ed è precisamente nel corso di quest'ultima che si osserva il massimo relativo di questo ciclo dell'azione parlamentare governativa nel settore della politica pensionistica. È inoltre interessante osservare che proprio a partire dalla prima legislatura di centro-sinistra (la quarta) e nelle successive l'incidenza relativa delle iniziative legislative del governo raggiunge il suo valore massimo in corrispondenza con l'anno precedente la fine della legislatura. Questa particolarità suggerisce - come meglio si vedrà nel capitolo che segue - l'importanza del fattore elettorale.

Tutto ciò induce a ritenere che la variabile "rilevanza politica" di questa "issue" svolga, in questo contesto particolare, un ruolo non secondario nella determinazione della percezione - e, necessariamente, del conseguente outcome decisionale misurabile in termini di volume di iniziative legislative - che i decision-makers governativi hanno del grado di attivazione del potenziale di "politicità" connesso con questa area delle politiche di sicurezza sociale. La rilevanza politica dell'issue pensionistica, d'altra parte, non può essere considerata come mero accidente occasionale (di natura più o meno stocastica), ma al contrario come la risultante di un complesso ed intricato processo di lotte (re)distributive che oppone - con intensità ed estensioni variabili - classi e gruppi sociali. Discende, di qui, l'opportunità di considerare come soggiacenti a queste dinamiche parlamentari una serie di fattori legati, in ultima analisi, ai rapporti di forza che di volta in volta si determinano tra le diverse classi in conflitto. Infatti, se lo stato dei rapporti di forza può essere studiato combinando insieme fattori sociali, economici e politici - osservabili indirettamente attraverso un numero teoricamente quasi illimitato di indicatori - risulta difficile non associare l'evoluzione nel tempo del peso delle proposte di iniziativa governativa alla modificazione, in particolare, dei rapporti di forza tra le due principali classi antagoniste (capitale e lavoro) che si consolida sul finire degli anni Sessanta per protrarsi poi sostanzialmente per gran parte del decennio successivo.

In secondo luogo, accanto a questi sintomi rivelatori del cambiamento dei rapporti di forza, se ne possono osservare altri capaci di far emergere l'importanza di questa macro-variabile nella determinazione del complesso dei vincoli/possibilità contingenti da cui scaturiscono le scelte di politica pensionistica

dei vari gabinetti alla testa del potere esecutivo. Tali ulteriori indicatori di questo andamento tendenzialmente ciclico delle iniziative legislative dei governi si possono rintracciare nel fatto, messo in luce dalla stessa tabella, che nel momento (sesta legislatura) in cui si registra il piu' consistente spostamento di poter in favore della classe operaia, il peso della specifica azione parlamentare dei governi aumenta sensibilmente. Appuntando, poi, l'attenzione sul versante politico della dimensione dei rapporti di forza tra le due principali classi antagoniste si nota un processo analogo nel segno ma piu' elevato nella intensita' durante il periodo di massima prossimita' al centro della struttura decisionale del principale partito politico espressione della classe operaia tradizionale (il PCI): la settima legislatura. In questa breve ma intensa stagione della vita politico-istituzionale dell'Italia repubblicana in cui si assiste alla formazione di una maggioranza di "solidarieta' nazionale" con la presenza determinante del PCI (anche se quest'ultimo viene tenuto fuori dagli incarichi di governo), dal punto di vista della frammentazione partitico-parlamentare delle iniziative legislative nell'area delle politiche pensionistiche, si osserva una propensione (rilevante qualitativamente piu' che quantitativamente) alla centralizzazione (nel governo) delle iniziative legislative. Questa propensione si manifesta in tutta la sua estensione nel corso del 1978 in cui, come gia' ricordato, si registra il massimo relativo di questo ciclo della dinamica parlamentare dell'attivita' legislativa dell'esecutivo.

Con l'intento di comprendere le ragioni di questa particolare situazione, tre sono, in un'ottica intrinsecamente parlamentare, i possibili vettori causali: a) una riduzione "unilaterale" del volume delle loro rispettive attivita' nel processo di lawmaking da parte dei partiti presenti nel parlamento; b) un simmetrico ed altrettanto unilaterale incremento del numero delle proposte di legge di iniziativa governativa e c) un "mix" variabile dei primi due. Ora, come si vede dalla stessa tabella 5.2, questa maggiore incidenza del flusso delle proposte di legge governative non risulta - nella seconda meta' della settima legislatura - legato esclusivamente a uno dei primi due ordini di ragioni prima individuati quanto, piuttosto, ad una combinazione dei due. Infatti, la evidente diminuzione della omologa attivita' degli altri attori parlamentari e' associata ad un sensibile aumento della quantita' delle proposte di legge di iniziativa governativa. Queste due dinamiche appaiono, in questa fase della legislatura in cui il PCI tenta di concretizzare la sua strategia politica del "compromesso storico", inestricabilmente intrecciate. Cio', evidentemente non puo' non far pensare - come gia' altrove in questo lavoro e' stato sottolineato - al fatto che l'abbandono (temporaneo) delle classiche posizioni di opposizione da parte di quest'ultimo partito si sia tradotto in una perdita complessiva di aperta "competitiveness" da parte del sistema dei partiti. Cio' e' conseguente alla attivazione di potenti meccanismi "competitivo-inibenti" nei due principali partiti (DC e PCI, ma soprattutto nel secondo), non interamente compensati dall'innescarsi di processi di segno opposto negli altri partiti sia della maggioranza che dell'opposizione in qualche modo marginalizzati dalla prospettiva di creare maggioranze fondate sull'alleanza DC-PCI.

5.1.2 Costellazione dei interessi e iniziative legislative

Nel paragrafo precedente l'analisi si è incentrata sulla dinamica del flusso delle iniziative legislative governative nel settore della politica pensionistica osservata e studiata prescindendo dalla composizione "per interessi" del ventaglio su cui si distribuiscono le diverse proposte di legge presentate da questo determinante lawmaker. In questo secondo paragrafo, al contrario, l'attenzione sarà focalizzata precisamente su questa dimensione che meglio consente di cogliere le più importanti implicazioni connesse con la valenza particolaristico-clientelare tante volte indicata nella letteratura specializzata (Ascoli, 1984). Per decifrare, quindi, il ruolo svolto in questo contesto specifico dai diversi governi in carica è necessario studiare il volume ed il peso del flusso delle proposte governative alla luce della distribuzione delle proposte stesse tra i sette raggruppamenti di policy-takers qui identificati. Qui di seguito esamineremo singolarmente ciascuno di questi sette raggruppamenti di destinatari delle scelte di politica pensionistica.

a) La generalità della popolazione

Questo raggruppamento di policy-takers è senza dubbio, lo si è ricordato più di una volta nelle pagine precedenti, quello che si presenta come caratterizzato dal minor grado di omogeneità socio-professionale e da un conseguente ridotto grado di identità collettiva. È con questa cautela in mente che ora analizzeremo l'azione legislativa in questo particolare settore dello spettro della costellazione degli interessi svolta dai governi. A questo riguardo, appare che in un quadro dominato dalla estrema limitatezza quantitativa del volume di iniziative legislative presentate dalla totalità degli attori parlamentari, il peso di quelle di derivazione governativa risulta generalmente molto contenuto. Questo rivela, una volta di più, la scarsa propensione dei diversi governi espressioni di maggioranze centriste o di centro-sinistra ad affrontare seriamente il problema della riduzione delle disparità previdenziali e pensionistiche tra i diversi regimi di prestazioni. Ciò potrebbe avvenire attraverso l'introduzione di sistemi di sicurezza sociale non basati quasi esclusivamente su criteri di tipo professionale - come accade in Italia - ma integrandoli con altri orientati all'assicurazione di un minimo vitale effettivamente in grado di consentire un livello di vita dignitoso (Sarpellon, 1982). Da questa angolazione, si può quindi affermare che i decision-makers governativi non hanno mai perseguito con convinzione strategie redistributive unilaterali "dall'alto verso il basso" ma, come spesso negli studi sui riflessi redistributivi si è denunciato (Pedone, 1979; Castellino, 1976, 1982), si è percorso un itinerario inverso trasferendo risorse da settori di popolazione "non affluente" ad altri settori per molti versi certo caratterizzati da livelli di reddito "reali" non infrequentemente superiori.

b) I pensionati.

Il peso relativo delle iniziative legislative dei vari governi riguardanti questo raggruppamento di destinatari appare caratterizzato (come suggerisce la Tab. A1 in appendice) da una marcata tendenza decrescente dalla prima all'ottava legislatura. All'interno di questo trend decisamente decrescente si registrano, tuttavia, due significative battute d'arresto: la prima nella sesta legislatura e la seconda nel corso della settima. Durante queste due legislature, infatti, si osserva una sensibile ripresa dell'azione legislativo-parlamentare delle compagini governative in direzione della vasta ed eterogenea categoria dei percettori di prestazioni pensionistiche. A quali fattori si possono, allora, ricondurre queste due interruzioni del trend prevalente? Poiché nulla nella sfera delle decisioni politiche accade per caso, è palmare che una tale configurazione della dinamica dell'attività parlamentare dei diversi governi in carica riflette, con buona probabilità, l'impatto di variabili immediatamente politiche. Ma quali? Ritengo che la ripresa di interesse da parte governativa nel corso delle due citate legislature sia dovuta, soprattutto, alla diversa percezione del grado di rilevanza politica di questa issue nell'ininterrotto processo di allocazione delle priorità di intervento regolativo che contraddistingue la cruciale operazione dell'"agenda-setting" (Cobb, 1976). Questa diversa percezione del grado di politicità della politica pensionistica indirizzata direttamente ai percettori di prestazioni pensionistiche può poi essere vista come funzione della reazione adattiva resa necessaria dalle pressioni e rivendicazioni che in quegli anni provenivano, in particolare, da un movimento sindacale quanto mai attento e attivo sul piano della tutela degli ex lavoratori dipendenti divenuti pensionisti. Si può, in sostanza, ritenere che la temporanea ripresa di interesse governativo per i problemi immediati dei pensionati non riflette tanto un'autonoma scelta del potere esecutivo, quanto piuttosto la conseguenza di un atteggiamento di rassegnata accettazione delle pressioni esercitate da potenti organizzazioni sindacali (Regini e Regonini, 1981; Bertin, 1978). Vedremo tra breve, tuttavia, come i governi succedutesi all'epoca tentarono di attenuare gli effetti di queste pressioni stemperandone le conseguenze con un'operazione di estensione dei benefici ottenuti dalle organizzazioni del movimento sindacale a quelle categorie socio-professionali tradizionalmente - da un punto di vista politico-sindacale - attestate su posizioni moderate e filogovernative.

c) I lavoratori dipendenti del settore privato

Lo studio del flusso delle proposte di legge governative nell'area della politica pensionistica, costituisce, lo si è già sottolineato, una tappa necessaria nell'itinerario analitico che può condurre alla comprensione e alla spiegazione dei molteplici fattori che concorrono alla formazione degli interventi regolativi del potere statale che danno, alla fine, corpo e sostanza a questa componente centrale delle politiche di sicurezza sociale in Italia.

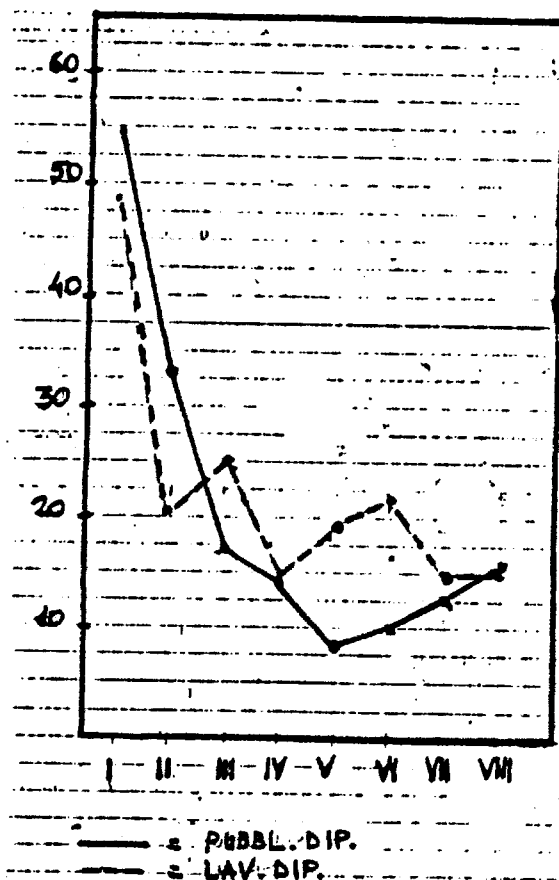
Nell' intento di cogliere il ruolo dell' azione legislativo-parlamentare svolta dalle diverse formazioni governative succedutesi alla guida del potere esecutivo in Italia nel "pension lawmaking", qui concentrerò l'attenzione sulla variazione dell'incidenza delle iniziative di legge governative riguardanti i lavoratori dipendenti del settore privato. Da questa particolare angolazione e' emerso che il profilo dell' evoluzione diacronica del peso relativo della quantita' delle proposte di legge di iniziativa governativa registra un andamento decrescente analogo a quello appena descritto a proposito dei pensionati (si veda la Tab. A2 in appendice). Infatti, anche qui si puo' osservare la presenza di due significative battute d' arresto: questa volta, tuttavia, esse si collocano nel corso della quinta e della sesta legislatura (anziche' nella sesta e nella settima). Non e' difficile associare queste specifiche dinamiche parlamentari con il rilevante ciclo di scioperi che caratterizza in particolare tutto il periodo 1968-1972 (Pizzorno, 1972; Cella, 1979) e con il correlato intenso e consistente incremento della capacita' di pressione del movimento sindacale italiano sui centri decisionali politico-governativi. Quello che invece appare, ad un' osservazione superficiale, in qualche modo sorprendente e' la mancata continuazione di questa fase ascendente del ciclo governativo-parlamentare anche durante la settima legislatura, connotata politicamente - com' e' noto dalla formazione di una maggioranza di "solidarieta' nazionale" con la presenza del PCI. Tuttavia, l' apparente contraddittorieta' appena rilevata si dissolve quando si consideri che il contesto politico generale in cui si assiste alla nascita (e alla repentina dissoluzione) dei governi di "Grosse Koalition" nella settima legislatura (1976-1979) si presenta, in realta', profondamente caratterizzato dall' apparizione, all' interno del processo decisionale, di forti tendenze alla inibizione della produzione di interventi regolativi derivante dallo stato di sostanziale "paralisi" del centro decisionale governativo che riduce la capacita' effettivamente innovativa degli outputs normativi elaborati. In altre parole, l' introduzione nell' agenda politica di issue altamente conflittuali si risolve non gia' in un incremento dell' efficacia dell' azione regolativa del governo ma, al contrario, in una tendenziale perdita di efficacia decisionale dovuta alle tensioni (spesso sotterranee) che - come diretta reazione - emergono ed attraversano l' arena parlamentare. Il "governo debole" (Donolo e Fichera, 1981) che si forma in questi casi si delinea allora precisamente come una strategia difensiva di adattamento "mimetico" messa a punto dalle forze che, in questo "game" a somma-zero (Rapoport, 1974; Thurow, 1980), si delineano come "losers" (la DC e il PSI nel caso specifico). Discende, di qui, la possibilita' di interpretare - al di la' delle possibili implicazioni in termini di "sovraccarico" della domanda politica (Rose, 1980) - questa forma di dinamica politico-parlamentare dell' azione governativa come la risultante dell' azione congiunta di due distinti fattori. Il primo, riguarda la capacita' di pressione di organizzazioni sindacali non immediatamente riconducibili (come nel caso delle federazione unitaria CGIL-CISL-UIL) a univoche e ben individuabili matrici partitiche. Il secondo concerne l'effetto tendenzialmente paralizzante della perdita di intensita' nel grado di "competitiveness" complessiva del sistema par-

titico conseguente all' abbandono di una chiara contrapposizione (parlamentare, non necessariamente politica) tra maggioranza ed opposizione.

d) I dipendenti pubblici

Anche in questo settore il peso delle iniziative legislative dei vari governi in carica segue - come ben mette in luce la Tab. A3 in appendice - un trend nettamente decrescente per le prime cinque delle otto legislature considerate per poi registrare una consistente ripresa nel corso delle ultime tre. Di nuovo, si pone quindi l' esigenza di comprendere le ragioni che sono alla base di queste specifiche dinamiche parlamentari. A questo riguardo, va immediatamente fatto rilevare come il minimo assoluto dell' incidenza dell' azione governativa in questo settore della produzione legislativa si manifesti nel corso della quinta legislatura. Ora, se si raffronta questo andamento con quello relativo alla "classe operaia" piu' sopra descritto non si possono non notare alcune tendenze asimmetriche certo non casuali. Infatti, come evidenzia la Fig. 5.1 qui sotto, se fino alla quarta legislatura non si osservano nei due andamenti sostanziali diversificazioni, a partire dalla quinta legislatura si registra una netta divaricazione delle dinamiche della composizione interna del flusso delle proposte di legge di iniziativa governativa. Divaricazione, questa, che tendera' a ricomporsi solamente con la ottava legislatura.

Fig. 5.1 - Confronto dell'incidenza percentuale dei progetti di legge governativi riguardanti i lavoratori dipendenti del settore privato e quelli del settore pubblico



Risulta difficile, a questo punto, non associare questo processo di diversificazione dei meccanismi di allocazione delle priorità nell' agenda governativa della politica pensionistica al grande ciclo di lotte sociali e politiche (tanto a livello istituzionale quanto a livello extra-istituzionale) che caratterizza tutto il periodo che va dalla fine degli anni Sessanta alla fine del decennio successivo. Il generale riequilibrio delle strutture di potere sociale e politico in direzione di uno spostamento (relativo) a favore della "classe operaia" che si registra in questo periodo produce un impatto sulle strategie politiche delle maggioranze di governo (oltre che dei governi stessi) che si traduce, come già altrove ho sottolineato, nell' adozione di strategie di adattamento capaci di neutralizzare "de facto" - accogliendole formalmente - le rivendicazioni più politicamente dirimenti (per la struttura delle loro basi di consenso politico ed elettorale). Ancora una volta quindi, come dimostra chiaramente la "normalizzazione" allocativa (nel lavoro parlamentare delle diverse compagini governative) a cui si assiste durante la ottava legislatura, appare quanto mai evidente la difficoltà (impossibilità) di concepire l' azione governativa - luogo privilegiato di condensazione e di accumulazione delle tensioni e contraddizioni sociali e politiche delle società a capitalismo maturo (Offe, 1984; Habermas, 1976; Poulantzas, 1978) - come neutrale rispetto ai protagonisti collettivi della lotta (re)distributiva.

e) I lavoratori autonomi

I lavoratori autonomi, così come i pubblici dipendenti, costituiscono - nessuno ormai lo ignora - una delle principali sacche di consenso politico ed elettorale a cui hanno attinto in questi decenni di storia repubblicana le maggioranze prima centriste e poi di centro-sinistra che hanno governato e continuano a governare la società italiana. Per questo essi meritano una attenzione tutta particolare (Berger, 1974, 1981). Particolare perché - come indicato nei precedenti capitoli - questo raggruppamento di policy-takers appare, da un puro punto di vista quantitativo, un po' marginalizzato nel processo di produzione legislativa in campo pensionistico. A questa "marginalità" quantitativa, tuttavia, non corrisponde minimamente anche una marginalità "qualitativa". Basti infatti pensare, ad esempio, al peso che, nel dissesto degli equilibri finanziari dell' INPS, hanno avuto le gestioni autonome dei regimi pensionistici dei coltivatori diretti, soprattutto, ma anche dei commercianti e degli artigiani.¹

Premesso tutto ciò, si può passare all' esame del peso che le iniziative legislative dei vari governi hanno avuto in questo comparto della politica pensionistica italiana. La ricerca ha messo in luce che, nell' agenda politica del governo,

¹ Va rilevato, tuttavia, che in questi ultimissimi anni la situazione, grazie ad alcuni interventi correttivi, ha registrato un' inversione di tendenza.

l'issue della copertura assicurativa a fini pensionistici di queste categorie di lavoratori autonomi sia stata sostanzialmente marginale (come indica la Tab. A4 in appendice). Quest fatto, pero', non deve essere interpretato come il riflesso di un atteggiamento politicamente punitivo del potere esecutivo verso questi settori di popolazione. Al contrario, esso dimostra come il governo in realta' si sia sempre preoccupato di recepire le pressioni provenienti dalle associazioni sindacali di categoria del mondo del lavoro autonomo. La scarsa rilevanza delle iniziative legislative dei governi in direzione dei problemi pensionistici di queste categorie e' da mettere in relazione, per le prime quattro legislature, con certe considerevoli resistenze opposte dalle associazioni di categoria (dei commercianti in particolare) (Cherubini, 1977) all'estensione della copertura assicurativa obbligatoria a tutta la sfera dei lavoratori indipendenti. Per le ultime quattro legislature, non piu' dominate dalla questione del completamento della rete di copertura assicurativa alla generalita' dei principali settori economici, l'apparente inerzia parlamentare dei vari dicasteri governativi nel presentare proprie proposte di legge riguardanti i regimi pensionistici di questo settore di popolazione potrebbe, in via ipotetica, essere ricondotta in buona misura alla ridotta azione rivendicativa di questi settori della forza-lavoro. Cio' potrebbe essere interpretato alla luce del fatto che le loro organizzazioni di categoria, consapevoli dei privilegi (relativi) accordati dalla legislazione pensionistica ai loro associati (essenzialmente in termini di rapporto contributi/prestazioni), si sono sistematicamente astenute dal promuovere effettive azioni rivendicative in questo settore della politica sociale. D'altro canto, questa inerzia governativa puo' essere fatta risalire anche al fatto che i vari governi si sono astenuti dal promuovere autonomamente azioni rivolte a riequilibrare lo "sbilancio" a favore dei lavoratori autonomi, preoccupati evidentemente di non intaccare uno dei loro piu' forti capisaldi politici ed elettorali. La combinazione di questi due fattori puo' spiegare cosi' la particolare configurazione della dinamica delle iniziative legislative dei dicasteri in carica indirizzate verso le categorie del lavoro autonomo.

f) I liberi professionisti

I liberi professionisti, nel piu' generale panorama pensionistico italiano rappresentano - da un punto di vista istituzionale ed organizzativo dei rispettivi regimi previdenziali - uno dei pochi segmenti del sistema pensionistico relativamente ai margini delle problematiche connesse con la crisi finanziaria che, invece, caratterizza la quasi generalita' degli altri regimi facenti capo all'INPS. La relativa atipicita' di queste isole dell'arcipelago pensionistico-previdenziale italiano si e' tradotta in una limitata rilevanza politico-parlamentare di questa issue. Tale elemento caratteristico si coglie chiaramente anche nell'analisi del flusso delle iniziative legislative dei diversi governi indirizzate verso questa composita categoria professionale. Infatti, e' risultato che, da un punto di vista diacronico,

il peso delle iniziative governative in questo specifico comparto della politica pensionistica, hanno seguito un andamento ciclico (come suggerisce la Tab. A5 in appendice). I suoi massimi relativi si registrano rispettivamente durante la prima e la quinta legislatura; i minimi, per contro, si situano nella terza e nell'ottava legislatura. L'aspetto che forse, in un'ottica politologica, merita più attenzione riguarda il massimo della quinta legislatura. Come spiegare, infatti, tale particolare configurazione se non supponendo un preciso calcolo politico da parte dei dicasteri in carica in quel periodo? E che di calcolo politico si tratti è indicato anche dal fatto, ricavabile dalla stessa tabella, che nel corso della stessa quinta legislatura il peso relativo delle omologhe iniziative legislative della DC accusa un minimo relativo. Ne discende che appare problematico interpretare la dinamica del flusso delle proposte di legge presentate dai governi in questa legislatura come il risultato delle pressioni dei gruppi parlamentari del partito di matrice cattolica - la DC. Più realistico sembra, invece, ricercare le ragioni di questa divaricazione tra compagini governative e partito di maggioranza relativa nella necessità avvertita dal primo di reagire all'indebolimento delle sue basi consensuali ed elettorali presso la classe operaia come conseguenza dell'ondata di lotte sindacale del periodo 1968-1972 rispondendo con un potenziamento delle iniziative politiche in favore dei tradizionali strati sociali filogovernativi, di cui i liberi professionisti (con le loro molteplici associazioni di categoria) costituiscono un non secondario trave portante.

La curva discendente che dalla sesta legislatura, poi, si estende alla settima e all'ottava sembra - inter alia - potersi mettere in relazione con il modificarsi della situazione politica generale. In essa, ad un movimento sindacale proiettato in direzione di una sempre maggiore capacità di pressione politica, si sostituisce - negli anni della crisi economica successiva all'"oil shock" del 1973 - un movimento sindacale progressivamente sempre meno incisivo e tendenzialmente sempre più risucchiato nei meccanismi dei legami con i partiti politici di cui le diverse organizzazioni del movimento sindacale più o meno direttamente possono essere considerate espressione. In questo contesto generale, la strategia del PCI di "attenzione" prima verso i ceti medi e più tardi - in un quadro di strategia politica per molti versi cambiata - verso le figure "professionalizzate" del terziario tradizionale ed avanzato rende meno acuto per i diversi dicasteri in carica il problema del "ricompattamento" dei settori di elettorato da sempre collocati su posizioni filogovernative.

Tutte le schematiche considerazioni sviluppate in questo breve paragrafo, non hanno certo la pretesa di esaurire l'analisi dei fattori che possono spiegare la dinamica specifica delle iniziative governative in questa area della legislazione pensionistica ma, molto più semplicemente, quella di indicare alcuni percorsi di ricerca e di riflessione lungo cui approfondire l'analisi. Essi saranno ripresi e sviluppati a più riprese nei capitoli successivi.

g) Le categorie residuali.

Questo estremamente composito ed eterogeneo raggruppamento di categorie entrate nella sfera della copertura pensionistica non in virtù di una loro precisa collocazione nel mercato del lavoro ma, invece, proprio per la loro "esternità" rispetto ad esso costituisce, lo si è ricordato non poche volte nelle pagine precedenti, uno dei principali poli di attrazione della produzione di progetti di legge relativi al sistema pensionistico in Italia. Diventa allora interessante studiare lo specifico ruolo avuto dai diversi governi in carica in questo processo legislativo-parlamentare. Anche qui - come si può notare dalla Tab. A6 in appendice - l'andamento del peso relativo delle iniziative legislative del governo si presenta come non lineare. Infatti, si può agevolmente osservare che, dopo un periodo di marcata e rapida diminuzione del livello dell'incidenza governativa dalla prima alla quarta legislatura, si assiste a partire dalla quinta ad una costante ripresa di interesse da parte del governo per le sorti pensionistiche di questo autentico coacervo di categorie "a residuali". Va inoltre sottolineato che è nel corso della settima legislatura che si colloca il massimo relativo di questa seconda fase dell'azione legislativo-parlamentare dei dicasteri alla testa dell'esecutivo. Difficile risulta non mettere in relazione questo fatto con la specificità ed il carattere essenzialmente anomalo della settima legislatura nella storia politica dell'Italia repubblicana. Si può quindi sostenere che non si può escludere che la presenza del PCI nell'area della maggioranza di governo in questa fase cruciale dello scontro politico dell'Italia contemporanea abbia indotto i governi in carica a quell'epoca a mostrarsi più attivi verso quel raggruppamento di policy-takers. Questo non implica necessariamente una esplicita adesione ai valori universalistici. Tale adattamento, infatti, può benissimo conciliarsi con le tradizionali pratiche clientelari. Esso, in definitiva, è un riflesso di un maggior impegno verso le categorie "deboli".

In questa prima sezione del presente capitolo l'attenzione è stata focalizzata sull'analisi dell'incidenza che le iniziative legislative dei vari governi che si sono succeduti alla guida del potere esecutivo hanno avuto rispetto al flusso complessivo delle proposte di legge presentate in parlamento nel corso delle otto legislature qui studiate. La scelta di esaminare più in dettaglio la dinamica dei progetti di legge governativi è dovuta essenzialmente al fatto che il "governo" nelle democrazie parlamentare costituisce, più del sistema partitico considerato nel suo complesso o osservato singolarmente in ciascuna delle sue componenti, il "luogo" di accumulazione delle più importanti issues strategiche che caratterizzano il sistema politico nella sua dinamica generale e che riflette negli welfare states contemporanei di tipo keynesiano, in ultima analisi, lo stato dei mutevoli (dis)equilibri dei rapporti di forza tra le diverse classi sociali nella incessante lotta per la (ri)distribuzione delle risorse.

Dopo questa prima ed ancora approssimativa analisi del ruolo del governo nel processo di formazione delle scelte di politica sociale in campo pensionistico, nella sezione che segue - tenuto conto del fatto che nel sistema politico italiano non si ha un'alternanza periodica tra maggioranza ed opposizione alla guida dell'

esecutivo - nella sezione successiva al centro della discussione sarà posta l'analisi dell'impatto che le diverse declinazioni che le maggioranze politiche (centriste, di centro-sinistra, di "solidarietà nazionale" e "pentapartitiche") nate intorno al partito di ispirazione cattolica hanno avuto sull'elaborazione della politica pensionistica da parte dei vari dicasteri che hanno guidato il governo in Italia.

5.2 Maggioranze parlamentari e politica pensionistica

È noto che la storia politica dell'Italia post-fascista può essere letta - al di là della condivisibilità o meno dell'analisi in termini di bipartitismo imperfetto del sistema partitico italiano (Galli, 1983) - come la storia di un sistema politico essenzialmente "bloccato" (Tarrow, 1977; Pasquino, 1980) dalla presunta (e da una non certo disinteressata parallela enunciazione della) "impraticabilità democratica" della alternativa e/o dell'alternanza politica imperniata sulla formazione di maggioranze politico-parlamentari con la partecipazione del PCI. Le otto legislature che dal 1948 al 1983 si susseguono scandendo l'evolvere della situazione politica generale registrano la successione di quattro fasi politico-istituzionali ben distinte: a) centrismo (DC e partiti minori di centro: PSDI, PRI e PLI), dalla prima alla terza legislatura; b) centro-sinistra (DC e PSI oltre agli altri partiti di centro), dalla quarta alla sesta; c) "solidarietà nazionale" (DC e PCI, con il PSI e gli altri piccoli partiti di centro), settima legislatura; d) "pentapartito" (centro-sinistra allargato al PLI), dall'ottava legislatura in poi.

In questa seconda sezione, l'analisi si impegnerà intorno all'impatto che le modificazioni intervenute nella composizione partitica delle diverse maggioranze politico-parlamentari che accompagnano queste diverse scansioni della vita politica dell'Italia del secondo dopo-guerra ha prodotto sulle "strategie" di politica pensionistica perseguite dai vari governi in carica. In particolare, l'attenzione sarà focalizzata sulla dinamica interna dello spettro delle caratteristiche intrinseche (interessi rappresentati, importanza demografica e rilevanza normativa) delle proposte di legge pensionistiche di iniziativa governativa. Tale esame sarà, inoltre, completato da uno studio delle variazioni della competizione interpartitica nelle varie fasi politico-istituzionali prima individuate.

Uno dei principali assunti su cui si regge il tentativo prima di ricostruire e poi di spiegare le modalità e i tempi di azione dei fattori politici nella formazione delle politiche pensionistiche in Italia compiuto in queste pagine, è che gli outputs decisionali e i correlati outcomes sul piano previdenziale non possono essere appieno interpretati se non si tiene costantemente conto della centralità della dimensione della rappresentanza degli interessi nel processo di policy-making. Conseguentemente, in questo paragrafo lo spettro della distribuzione dei "costi"

e dei "benefici" pensionistici tra le diverse aree della costellazione degli interessi sarà messo in relazione con le modificazioni che si sono registrate nella composizione partitica delle diverse maggioranze che hanno espresso i governi nelle otto legislature qui studiate.

Per comprendere la rilevanza del fattore "composizione partitica della maggioranza di governo" nella formazione della politica pensionistica nel sistema di sicurezza sociale italiano, può essere utile prendere in esame i dati della Tab. 5.3 qui sotto.

Tab. 5.3 - Distribuzione dell'incidenza dei progetti di legge pensionistici di iniziativa governativa sul corrispondente flusso complessivo per raggruppamento di destinatari e per fasi politiche (valori percentuali)

fasi politiche	gener. popol.	pensionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profec.	categ. resid.	media gen.
centrismo	0.0	34.6	30.4	29.8	16.7	21.4	16.3	21.3
centro-sin.	21.4	9.0	18.2	10.7	3.4	13.0	4.9	11.5
solid.naz.	0.0	13.0	14.6	12.6	10.0	12.6	6.7	9.9
pentapart.	20.0	7.7	15.1	15.5	8.3	7.7	12.6	12.4
media	10.3	16.1	19.6	17.1	9.6	13.6	10.1	13.8

Da essa si ricava chiaramente come questo cruciale fattore politico si riveli "selettivamente" significativo in funzione del raggruppamento di destinatari considerati. Infatti, esso appare influenzare direttamente la dinamica allocativa degli interventi regolativi in quest'area della politica sociale italiana da inserire nell'agenda politica dei governi in carica. La rilevanza di questa variabile politica si traduce così in una lunga serie di aggiustamenti e modificazione che, per quanto non interamente attribuibili all'azione isolata di tale fattore, tuttavia risultano sicuramente non impermeabili ai suoi effetti.

Prendendo singolarmente in considerazione ciascuno dei sette raggruppamenti di policy-takers individuati in questo lavoro, si può agevolmente osservare come - nell'azione legislativo-parlamentare dei vari dicasteri - la più elevata "attenzione" politica verso la possibilità di dare vita anche in Italia a un sistema pensionistico di tipo universalistico si registra nel corso della fase politica caratterizzata da maggioranze politiche di centro-sinistra e "pentapartitiche". È infatti durante queste due legislature che maggiore è il peso relativo delle iniziative legislative del governo destinate ad introdurre un regime pensionistico di tipo universalistico e non solo o prevalentemente professionale. Per quanto concerne invece il raggruppamento dei pensionati, risulta che in una prospettiva sincronica sono essenzialmente i governi espressione di maggioranze centriste quelli che si mostrano i più attivi nella presentazione di progetti di legge. Per contro, assumendo un punto di osservazione diacronico, si nota che è nel corso della breve ma intensa stagione dei governi di "solidarietà nazionale" che si assiste ad una significativa ripresa di iniziativa da parte dei governi in direzione di questo eterogeneo gruppo di interesse.

Spostando l'attenzione sui lavoratori dipendenti del settore privato, si registra una sostanziale irrelevanza, da un puro punto di vista quantitativo, del fattore politico qui analizzato. Certo, ciò non implica che la composizione partitica delle coalizioni di governo - che si possono politicamente disporre lungo un continuum che va da compagini coalizionali di tipo "pro-labour" ad altre di tipo "pro-capital" - non influisca sugli outcomes della politica pensionistica. Anzi, proprio il fatto che esso si manifesti ininfluenza sulla quantità delle specifiche proposte di legge indica che è sul piano della "qualità" degli interventi regolativi che vanno ricercate le reali issues al centro della lotta politica per la (ri)distribuzione delle (scarse) risorse. Diversa, d'altro canto, si presenta la situazione nel settore delle iniziative legislativo-parlamentare del potere esecutivo rivolte verso i pubblici dipendenti. Qui, infatti, risulta che la formazione di maggioranze parlamentari di centro-sinistra, prima, e di "solidarietà nazionale", poi, ha avuto degli effetti sostanzialmente inibenti nella allocazione delle iniziative governative destinate a regolamentare i diversi aspetti attinenti ai regimi pensionistici di questa componente essenziale del ceto medio impiegatizio (Sylos-Labini, 1974, 1986; Paci, 1982; Carboni, 1986). Il passaggio da maggioranze centriste, tradizionalmente piuttosto sensibili alle pressioni dei sindacati autonomi del pubblico impiego che avevano nella DC un interlocutore privilegiato, a maggioranze composite politicamente come nel caso di quelle più sopra ricordate si rivela, in effetti, capace di modificare la struttura delle priorità d'intervento regolativo (se non, altro di tipo "simbolico" con la semplice presentazione di progetti di legge non necessariamente destinati ad essere trasformati in legge (Edelman, 1964), in questa particolare area della politica pensionistica nell'agenda governativa. Tale spostamento del baricentro della rappresentanza politica nell'azione legislativo-parlamentare dei vari dicasteri succedutisi alla guida del potere esecutivo si traduce così, in una prospettiva di carattere diacronico, in una relativa perdita di peso delle iniziative rivolte ai pubblici dipendenti. Questa interpretazione (per tanti versi ancora molto approssimativa) può trovare un'ulteriore riscontro empirico nel fatto che la formazione, nel corso della ottava legislatura, di una maggioranza di "pentapartito" con l'allargamento della tradizionale coalizione di centro-sinistra al PLI si accompagna ad una ripresa di importanza dell'azione governativa in questo specifico settore della politica pensionistica.

Per quanto attiene invece alla dinamica delle proposte di legge di iniziativa del governo relative alla sfera del lavoro autonomo, si può notare dalla stessa tabella 5.3 che è durante le legislature caratterizzate dalla presenza di maggioranze centriste che si registra il più elevato impegno dei governi in carica in questa area della politica sociale italiana. Se ciò non sorprende chi non ignora i profondi legami politici ed ideologici che esistono in Italia tra il mondo dei lavoratori autonomi (e delle sue associazioni di categoria) e la DC (La Palombara, 1967), meno facile appare la comprensione del "massimo" relativo che si registra durante la settima legislatura, l'unica - come tutti sanno - che ha assistito alla formazione di maggioranze politiche di "solidarietà nazionale". Nel corso di

questa breve ma intensa fase politica, infatti, l'azione legislativo-parlamentare dei governi "in favore" dei commercianti, dei coltivatori diretti e delle altre categorie della piccola-media borghesia tradizionale aumenta di importanza rispetto alla fase immediatamente precedente e risulterà più elevata di quella successiva. Due possono essere, al riguardo, le interpretazioni che - singolarmente o in un "mix" variabile - vanno considerate. La prima si basa sulla volontà del PCI di tranquillizzare queste fasce di elettorato tradizionalmente moderate ed ostili all'alleanza tra la DC e il PCI. La seconda interpretazione, al contrario, si fonda sulla supposizione che la DC, nel tentativo di non esporsi al rischio di una perdita di capacità di rappresentanza in questo settore-chiave a causa anche della concorrenza dei partiti di centro-destra (e del MSI in particolare) abbia intensificato intenzionalmente la propria azione legislativa.

Prendendo ora in considerazione l'andamento "over-time" del flusso delle iniziative governative rivolte al raggruppamento dei liberi professionisti, si deve sottolineare in primo luogo come non pare che le variazioni prodottesi nella composizione partitica delle maggioranze di governo abbiano portato ad una sensibile modificazione della struttura allocativa degli interventi parlamentari dei diversi governi. Infatti, il trend decrescente che si osserva a partire dalla fase politica delle prime maggioranze di centro-sinistra continua anche nel corso delle fasi successive.

Diversa si presenta invece la situazione per quanto attiene alle iniziative legislative dei governi indirizzate al raggruppamento delle categorie residuali. Qui, in effetti, si può notare come l'andamento del flusso delle proposte di legge presentate dall'esecutivo segua una parabola che ha un minimo durante la fase dei governi di centro-sinistra, mentre registra i valori più elevati durante quella centrista, da un lato, e delle maggioranze pentapartitiche, dall'altro. Questa particolare conformazione del profilo dell'evoluzione diacronica dell'azione legislativo-parlamentare dei diversi governi, suggerisce l'idea che la spinta ad adottare politiche pensionistiche frammentarie e particolaristico-clientelari risulta più forte durante le fasi del centrismo e del pentapartito. Tutto ciò non può non far pensare all'esistenza di una forma particolare di intreccio tra due "vettori causali" della distribuzione diacronica degli interventi regolativi del potere esecutivo: uno di carattere macro-strutturale relativo al grado di estensione della copertura assicurativo-previdenziale del sistema pensionistico; l'altro di carattere politico-istituzionale relativo al processo di competizione interpartitica connesso con le specifiche dinamiche che contraddistinguono di volta in volta gli equilibri instabili del sistema partitico al variare della composizione politico-parlamentare delle maggioranze di governo. Con il primo di questi due vettori causali (l'estensione del grado di copertura erogate dal sistema pensionistico) si viene a costituire un complesso di vincoli strutturali entro cui si inserisce l'intervento regolativo dei governi. In altre parole, il fatto che questa componente del sistema italiano di sicurezza sociale rifletta la sua matrice professionale con i suoi correlati organizzativo-istituzionali in termini di ordine di priorità dell'inserimento nella sfera previdenziale delle categorie prima del lavoro dipendente

e poi progressivamente di quelle del lavoro autonomo, può spiegare la rilevanza che nell'agenda governativa riveste l'intervento a favore di questo raggruppamento residuale di policy-takers durante la fase delle maggioranze di centro. Il secondo vettore, al contrario, pare maggiormente utile nello spiegare la dinamica ascendente che si evidenzia nel corso della fase dei governi espressione di coalizioni pentapartitiche. Nell'ottava legislatura, infatti, in cui si assiste alla formazione di queste coalizioni, i governi in carica si mostrano abbastanza attivi in questo settore. Probabilmente alla base di ciò si ha il fatto che l'estrema instabilità politica di questo tipo di coalizione, legata all'eterogeneità dello schieramento partitico su cui essa si regge, porta i governi a cercare di evitare di adottare politiche "efficaci". Essi, quindi, non sono in grado di affrontare issues di cruciale importanza nell'perché ciò implica l'adozione di decisioni che, proprio per la fragilità politica di queste coalizioni, potrebbero finire con l'aver effetti dirompenti sulla stabilità stessa delle relative maggioranze parlamentari. La conseguenza è che essi ripiegano invece sull'adozione di politiche, nella fattispecie pensionistiche, dal profilo "basso".

In questo secondo paragrafo l'attenzione è stata posta sull'analisi della struttura allocativa del flusso degli interventi regolativi dei governi espressione di maggioranze politico-parlamentari diverse. L'aver così considerato le iniziative legislative dei vari dicasteri come variabile dipendente - inter alia - dalla composizione partitica delle rispettive maggioranze ha permesso di notare come questa importante variabile politica risulti generalmente significativa. Infatti, è stato possibile osservare l'esistenza di un impatto più intenso ed evidente di questo fattore in relazione a quei raggruppamenti di categorie socio-professionali che presentano - per la loro collocazione centrale nella costellazione degli interessi funzionali - una capacità di esercitare una forte attrazione sull'azione politico-parlamentare dei partiti nella loro opera di rappresentanza politica. In sostanza, quando al centro dell'arena politica si impongono issues relative a interessi capaci di costituirsi strutturalmente come baricentri della rappresentanza politica - e, quindi, di condizionare il processo dell'"agenda setting" - la modificazione della composizione partitica delle coalizioni di governo nel sistema politico italiano si traduce in una variazione dell'output decisionale connesso con l'attività legislativo-parlamentare dei governi. In definitiva, si può affermare che tanto più elevata è la politicità dell'issue - in termini di struttura dei rapporti fra gruppi di interesse e meccanismi della rappresentanza politica - tanto più rilevante sarà (tendenzialmente) l'impatto del cambiamento nella composizione degli schieramenti partitici delle varie coalizioni di maggioranza sulla struttura della allocazione (differenziata) dei "costi" e dei "benefici" nell'area della politica pensionistica.

Dopo aver preso in esame gli effetti della formazione di coalizioni di governo di segno (relativamente) diverso sul flusso delle proposte di legge di iniziativa governativa, nel paragrafo successivo l'analisi sarà incentrata sullo studio dell'impatto di questa stessa variabile politica su un'altra variabile altrettanto importante nel processo di produzione legislativa in questa area della politica so-

ciale: la competizione interpartitica.

5.3 Competizione interpartitica e fasi politiche

La storia politica dell' Italia repubblicana e' stata caratterizzata dal succedersi di quattro ben distinte fasi politico-istituzionali: centrismo (1948-1963), centro-sinistra (1964-1976), solidarieta' nazionale (1976-1978), "pentapartito" dal 1979 a tuttora. Nello studio della dinamica della competizione tra i principali law-makers italiani risulta importante prendere in considerazione l' impatto di questa variabile politica proprio in quanto attraverso essa e' possibile analizzare il ruolo che la collocazione nella maggioranza o nell' opposizione dei diversi partiti puo' avere nella definizioni delle loro rispettive strategie politico-parlamentari. La rilevanza di questo fattore appare in tutta la sua evidenza dai dati contenuti nella tab. 5.4 qui sotto.

Tab. 5.4 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative dei vari policy makers per fasi politico-istituzionali

attore	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
-	centrismo	-.15	-.36	-.30	-.35
-	centrosin.	+.67*	+.35	+.46	+.54
GOV	solid.naz.	-.69	-.88	+.13	-.15
-	pentapart.	+.50	+.74	+.48	+.23
-	centrismo	-	+.79**	+.61*	+.68*
-	centrosin.	-	+.65*	+.81**	+.61
DC	solid.naz.	-	+.27	+.61	+.81
-	pentapart.	-	+.79	+.98*	+.95*
-	centrismo	-	-	+.70*	+.67*
-	centrosin.	-	-	+.49	+.33
PCI	solid.naz.	-	-	-.58	-.32
-	pentapart.	-	-	+.69	+.68
-	centrismo	-	-	-	+.73**
-	centrosin.	-	-	-	+.74*
PSI	solid.naz.	-	-	-	+.95
-	pentapart.	-	-	-	+.92

* p < 0,01 ** p < 0,001

Essi indicano chiaramente come per i tre partiti protagonisti della vita politica italiana - DC, PCI e PSI - la variabile "dentro la/fuori della maggioranza" si ripercuota, sia pure con forme e modalita' differenziate, sulla loro attivita' parlamentare in materia di politica pensionistica. E' infatti possibile cogliere in maniera difficilmente equivocabile una tendenziale simmetricita' di comportamenti parlamentari da parte sia del PCI che del PSI rispetto alla DC. Questa configurazione della dinamica competitiva si e' estrinsecata essenzialmente in una dicotomia di strategie politico-parlamentari che ha visto, da un lato, il PCI

ridurre considerevolmente la propria "competitività" negli anni della solidarietà nazionale in cui era entrato nell'area della maggioranza mentre, dall'altro, il PSI la riduce al minimo nel corso della stessa settima legislatura in cui in qualche modo il suo potere contrattuale nella maggioranza era di gran lunga diminuito in seguito al temporaneo ingresso del PCI nella coalizione di governo. D'altro canto è ancora possibile osservare come la competizione tra DC e PSI in questa particolare policy area raggiunga il suo acme proprio durante la ottava legislatura caratterizzata da una crescente "aggressività" socialista conseguente al fallimento del disegno strategico del "compromesso storico" perseguito dal PCI e al connesso ristabilimento di un forte potere contrattuale da parte del PSI, ormai tornato indispensabile per la formazione di qualsiasi maggioranza che escluda il PCI.

Il cristallizzarsi di questa componente strutturale della competizione interpartitica nella produzione legislativa in campo pensionistico, induce a ritenere che le opzioni strategiche dei singoli policy makers, combinandosi ed intrecciandosi con le diverse collocazioni "spaziali" (Downs, 1957; Abrams, 1980) e con le relative composizioni partitiche delle varie coalizioni di governo, influiscano direttamente sui comportamenti parlamentari dei diversi partiti condizionando anche conseguentemente i "gradi di libertà" dei singoli parlamentari. Discende allora, da questa considerazione di carattere generale, la possibilità di interpretare il diverso andamento della dinamica competitiva dei tre maggiori partiti italiani come la risultante di strategie politiche sicuramente antitetiche. Infatti, il PCI nel corso delle prime tre fasi politico-istituzionali della storia politica dell'Italia repubblicana ha evidenziato - come chiaramente indicano i dati della Tab. 5.4 - una progressiva diminuzione della sua "competitività" specifica parallelamente al consolidarsi delle prospettive di realizzazione di una strategia politica sempre più manifestamente "cooperativa" e non conflittuale che è appunto sfociata, nella settima legislatura, nella maggioranza di solidarietà nazionale. Fallita definitivamente questa prospettiva, nella legislatura successiva il livello della competizione tra DC e PCI ritorna ai livelli "normali". Il PSI dal canto suo ha invece messo in luce una strategia politica che si presenta come maggiormente conflittuale verso la DC proprio nei periodi di compartecipazione nelle maggioranze di governo mentre nei periodi di esclusione (centrismo) o di emarginazione (solidarietà nazionale) dalle coalizioni di governo.² Per contro, nel corso della successiva legislatura la competizione tra DC e PSI raggiunge il massimo.

Questa simmetricità dei comportamenti competitivi del PCI e del PSI conferma ancora una volta come la DC costituisca nel periodo qui analizzato il centro di gravitazione del sistema partitico italiano. La rilevanza della variabile "composizione partitica" delle diverse coalizioni di governo nello spiegare

²E' opportuno sottolineare, da un punto di vista metodologico che il verso della competizione pur essendo bidirezionale e' piu' accentuato dal partito piu' piccolo a quello piu' grande, tenuto conto ovviamente delle rispettive strategie e possibilita' (espansione/sopravvivenza, attacco/difesa,...)

la dinamica dei flussi competitivi tra i diversi attori politico-parlamentari trova così qui un riscontro empirico. Tutto questo indica dunque una volta di più come le politiche sociali in generale, e tra queste evidentemente quelle pensionistiche, non siano soltanto il prodotto di fattori demografici o in qualche modo "organizzativo-inerziali" ma anche, se non soprattutto, di fattori squisitamente politico-istituzionali. Non va infatti dimenticato che non si può, sia da un punto di vista teorico che empirico, far coincidere il sistema pensionistico con la politica pensionistica.

In questa sezione l'attenzione è stata focalizzata sul ruolo che la variabile "competizione interpartitica" ha avuto all'interno del processo decisionale parlamentare in materia di politica pensionistica. L'incidenza e le collegate modalità di azione di questo importante fattore politico sono state studiate attraverso tre successive approssimazioni. Con la prima è stato preso in esame il versante puramente quantitativo della elaborazione e presentazione di progetti di legge da parte dei principali lawmakers italiani senza "incrociare" tale analisi con la costellazione dei gruppi di interesse. È stato invece nelle approssimazioni successive che la mappa degli interessi è stata introdotta nell'analisi sia nella sua dimensione "spaziale" che in quella "demografica".

I risultati di questa esplorazione nei concreti meccanismi di funzionamento del decision-making in campo pensionistico hanno indicato, evidenziandola in maniera sufficientemente chiara, l'importanza che la dinamica competitiva tra i diversi attori politici riveste nel processo di produzione legislativa. È infatti emerso come la competizione interpartitica in questo settore delle politiche di "income maintenance" si configuri più o meno esplicitamente come funzione (tendenziale) sia delle strategie politico-parlamentari rispetto alla presenza/assenza nelle coalizioni di governo dei singoli policy makers che della loro collocazione rispetto alla mappa dei gruppi di interesse. Questa caratteristica di fondo si rileva difatti in modo non equivocabile dal "pattern" della competizione parlamentare dei protagonisti del sistema dei partiti italiano. Tale struttura rivela infatti l'esistenza di una elevata competizione specifica "indifferenziata"³ tra le forze politiche che per gran parte del periodo considerato hanno, sia pure con più o meno lunghe interruzioni, condiviso un ruolo di primo piano nelle responsabilità di governo: DC e PSI. Da questo specifico punto di vista quantitativo risulta infatti che le coppie di competitori in cui uno dei due poli è il PCI registrano valori non significativi. Considerato inoltre che il PCI è apparso meno "produttivo" degli altri due principali partiti nella presentazione di proposte di legge riguardanti il sistema pensionistico, si può allora concludere che la ridotta competizione in questo caso è con buona probabilità imputabile proprio al diverso atteggiamento di questo partito rispetto all'uso delle proposte di legge. Tutto ciò, infatti, indica chiaramente come la struttura della competizione parlamentare tra il PCI e i suoi più diretti concorrenti rifletta

³Indifferenziata in quanto essa si riferisce al flusso dei progetti di legge non disaggregato per categorie di destinatari

molto probabilmente una minor propensione all' uso "clientelare" della politica pensionistica da parte del PCI che non da parte della DC e del PSI.

Vale inoltre la pena di osservare come per le coppie DC-PCI e PCI-PSI non vi siano sostanziali differenze tra i valori dei rispettivi coefficienti di correlazione riferite a ciascuna delle otto legislature qui studiate, sia pure con significativi scostamenti nella quinta e nella settima legislatura. Al contrario, per la coppia DC-PSI e' possibile rilevare un netto e sensibile incremento della intensita' della loro dinamica competitiva a partire dalla quarta legislatura, politicamente caratterizzata dalla formazione della prima di una lunga serie di coalizioni di centro-sinistra. Se infatti la media dei coefficienti di correlazione tra il totale delle proposte di legge di questi due partiti per le otto legislature risulta di 0,50 per quelle legate all' esperienza di centro-sinistra (dalla quarta all' ottava) si registra un valore di 0,80. Si consideri, al riguardo, che per le coppie DC-PCI e PCI-PSI i valori dei coefficienti di correlazione relativi sia alle otto legislature che alle ultime cinque non si discostano in misura significativa. Tutto cio' suggerisce l' idea tanto di una maggiore esposizione dei parlamentari dei partiti di governo alle pressioni provenienti dalla costellazione dei gruppi di interesse quanto di un piu' spregiudicato ricorso ai meccanismi dei trasferimenti sociali da parte dei partiti della maggioranza come strumento tecnico di mantenimento/acquisizione di vecchie/nuove fasce di consenso (Gough, 1973; O'Connor, 1973).

Un altro risultato importante messo in luce dall' analisi della struttura della competizione parlamentare dei principali law-makers italiani riguarda l' impatto che le diverse scansioni delle "fasi politiche" ⁴ hanno avuto sulla dinamica della competizione parlamentare tra i principali attori politici italiani. E' emerso infatti come quest' ultima sia "reattiva" alla composizione partitica delle coalizioni di governo. e' apparso chiaramente da questa specifica angolazione l' esistenza di un' evidente simmetricita' di comportamento tra i flussi competitivi del PCI e del PSI rispetto alla DC. Simmetricita' questa che si e' espressa limpidamente in una marcata diminuzione da parte del PCI della propria "competitivita'" verso la DC quanto minore era la distanza dall' area di governo, mentre per il PSI il processo e' stato completamente simmetrico.

5.4 Coalizioni di governo e dinamica della competizione interpartitica

*

Se, come e' stato sottolineato nel precedente paragrafo, le variazioni occorse

⁴Come gia' ricordato nella storia dell'Italia repubblicana si sono succedute alla guida del governo maggioranze di Centro - con la DC e, con diverse combinazioni ed in momenti diversi, il PRI, il PSDI ed il PLI - e maggioranze di Centro-sinistra formate dagli stessi partiti di Centro con l'aggiunta del PSI.

nella composizione partitica delle diverse coalizioni di governo che si sono succedute nella guida del potere esecutivo nel corso dell' arco di tempo coperto dalle otto legislature qui studiate si sono rivelate capaci di rendere conto, anche se certamente non in termini esaustivi, delle modificazioni quantitative e qualitative dell' output decisionale dei vari dicasteri governativi. Ora, per rendere piu' completa la trattazione, si rende necessario prendere in considerazione l' impatto che la composizione partitica delle maggioranze ha avuto sul pattern della dinamica della competizione interpartitica nell' arena della "issue" pensionistica. In questo paragrafo, pertanto, proseguendo nell' approccio gia' precedentemente utilizzato per studiare questa importante dimensione del processo di lawmaking in campo pensionistico, l' attenzione vera' focalizzata sull' analisi delle correlazioni fra le diverse componenti del flusso delle iniziative legislative elaborate e presentate dai principali attori parlamentari italiani.

5.4.1 Il volume complessivo delle proposte di legge pensionistiche

*

Cominciamo con l' esame della correlazione interpartitica registrata in relazione al volume complessivo delle proposte di legge non disaggregate per categoria di policy-takers. Da questo specifico punto di vista, si puo' notare - come posto in luce dalla Tab. 5.5 qui sotto - che, per quanto riguarda la covariazione tra le proposte di iniziativa governativa e quelle presentate dai principali partiti, il ruolo della DC si delinea come estremamente sensibile al cambiamento della composizione delle maggioranze di governo.

Tab. 5.5 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative dei vari policy makers per fasi politico-istituzionali

attore	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
GOV	centrismo	-.15	-.36	-.30	-.35
	centrosin.	+.67*	+.35	+.46	+.54
	solid.naz.	-.69	-.88	+.13	-.15
	pentapart.	+.50	+.74	+.48	+.23
DC	centrismo	-	+.79**	+.61*	+.68*
	centrosin.	-	+.65*	+.81**	+.61
	solid.naz.	-	+.27	+.61	+.81
	pentapart.	-	+.79	+.98*	+.95*
PCI	centrismo	-	-	+.70*	+.67*
	centrosin.	-	-	+.49	+.33
	solid.naz.	-	-	-.58	-.32
	pentapart.	-	-	+.69	+.68
PSI	centrismo	-	-	-	+.73**
	centrosin.	-	-	-	+.74*
	solid.naz.	-	-	-	+.95
	pentapart.	-	-	-	+.92

* p < 0.01 ** p < 0.001

Infatti, dalla tabella si ricava che la correlazione tra le iniziative legislative della DC e quelle dei governi registra un alternarsi di segni nelle quattro fasi politico-istituzionali precedentemente individuate. Se nella prima di queste fasi - quella caratterizzata dalla formazione di maggioranze centriste (dalla prima alla terza legislatura, 1948-1963) - il segno della correlazione e' negativo, nella fase successiva (centro-sinistra) esso diventa significativamente positivo. Tutto cio', evidentemente, suggerisce l'idea di una variazione nella strategia dei rapporti dei due policy-makers cosi' associati. Da un lato, infatti, risulta agevole supporre che la DC, nella prima delle due fasi ora confrontate, non si sia dimostrata eccessivamente sensibile alle iniziative legislative dei vari governi in carica all'epoca proprio perche', in quella situazione politica generale, la DC poteva fare affidamento su un controllo di tipo monopolistico sull'attivita' di governo. Nel corso della fase politicamente contrassegnata dalla nascita delle prime coalizioni di centro-sinistra, al contrario, la relazione tra iniziative legislative della DC e del governo si presenta di segno positivo. Questa chiara inversione di segno non puo' sorprendere se si considera che con la formazione di coalizioni imperniate sulla alleanza tra DC e PSI il partito che fu di De Gasperi deve accusare la perdita di una parte non secondaria del suo potere di governo che si trova a dover confrontarsi con un alleato "scomodo" e tutt'altro che docile. Ne consegue che la DC (soprattutto i suoi gruppi parlamentari), proprio per far fronte alla mutata condizione politica generale, e' costretta ad esercitare un'azione di pressione sui vari dicasteri governativi, non piu' monopolizzati da ministri espressione del partito di matrice cattolica.

Egualemente significativa, d'altro canto, e' la dinamica che contraddistingue le due ultime fasi considerate. Infatti, qui, a differenza di quanto si era potuto osservare nel corso della fase centrista, dove la relativa simmetricita' dei rispettivi flussi di progetti di legge era imputabile essenzialmente ad un "eccesso di sicurezza" da parte della DC nei confronti di governi di diretta emanazione (a cui nella fase del centro-sinistra si sostituiranno spesso governi "amici") la logica dell'azione della DC cambia. Nella fase, breve ma intensa, della solidarieta' nazionale la simmetricita' (peraltro molto piu' intensa) risulta riconducibile sostanzialmente ad una forma di "eccesso di insicurezza" della DC verso una compagine governativa percepita come "altra" rispetto alla identita' politica di un partito moderato-confessionale. La formazione, nella ottava legislatura, di maggioranze parlamentari "pentapartitiche", d'altra parte, si riflette nella ricomparsa del segno positivo della correlazione tra i due flussi di iniziative legislative e nel conseguente "gap" politico tra gruppi parlamentari della DC e compagine governativa.

Altrettanto articolata si presenta la dinamica della relazione tra i governi e il PCI in questo specifico settore delle loro rispettive attivita' parlamentari. Infatti, il principale partito di opposizione appare in grado di influire piu' esplicitamente sui comportamenti legislativi dei diversi dicasteri in carica durante quelle fasi politico-istituzionali che lo vedono piu' attivo sul piano della combattivita' parlamentare, quale conseguenza di una collocazione politica di aperta

e "disinibita" contrapposizione. Questa particolare situazione caratterizza due delle quattro fasi della storia politico-parlamentare dell' Italia di questo secondo dopoguerra: quella del centro-sinistra, da un lato, e quella del pentapartito, dall' altro. La maggior capacita' di influire attraverso i meccanismi propri dell' arena parlamentare sulle strategie della rappresentanza delle varie formazioni governative che in questi due periodi il PCI da' prova di possedere e' da mettere sostanzialmente in relazione con il fatto che il PCI si trova di fronte maggioranze politicamente "deboli". Radicalmente diversa e' invece la situazione nelle rimanenti due fasi. Nella prima delle due - quella centrista - il PCI non si mostra in grado di influenzare "in positivo" l' attivita' legislativo-parlamentare dei vari governi in carica. La ragione di questa sostanziale inefficacia dell' iniziativa legislativa del PCI va ricercata nella maggiore stabilita' politica delle maggioranze centriste. Al contrario, durante l' esperienza dei governi di unita' nazionale, l' analogia del pattern della relazione fra il flusso delle proposte di legge di iniziativa governativa e il corrispondente flusso originato dal PCI (contrassegnata, tra l' altro, da una ben piu' elevata intensita') non nasce tanto dalla saldezza politica delle maggioranze di governo quanto dalla loro estrema fragilita'. Questa a sua volta e' il risultato diretto della irriducibile contraddittorieta' degli interessi politici compressi in una formula politica - quella dell' alleanza DC-PCI - ininterrottamente percorsa da correnti di tensione sotterranea e di superficie. La presenza del PCI all' interno della coalizione di governo, pur se temperata dalla sua esclusione dalla distribuzione degli incarichi governativi, si risolve in sostanza in una diminuzione della sua capacita' di pressione esercitata "via" i tradizionali meccanismi e canali della vita parlamentare. Essa cosi' finisce per rivelarsi come un efficace fattore di "inibizione" e di riduzione, come gia' sottolineato in precedenza, dei gradi di liberta' dell' azione legislativo-parlamentare della coalizione di governo rispetto alle precedenti formule politiche.

La ricchezza delle implicazioni strategiche connesse con il quadro generale in cui si inserisce il processo di "bargaining" parlamentare tra maggioranza ed opposizione di cui si e' or ora descritto un aspetto per tanti versi centrale, si riflette anche nel complesso delle relazioni che si possono osservare a livello della competizione interpartitica vista in funzione dell' evoluzione della composizione delle diverse coalizioni di maggioranza. Iniziamo con l' esaminare la dinamica della competizione interpartitica tra i due principali partiti italiani: la DC e il PCI. Da questa specifica angolazione risulta, come messo in luce dalla stessa Tab. 5.5, che questi due partiti, considerando le rispettive produzioni di proposte di legge riguardanti l' area della politica pensionistica come un unicum non disaggregato per raggruppamenti di policy-takers, sono caratterizzate generalmente da un elevato livello di correlazione. Se tra il volume delle iniziative legislative di questi due partiti si registrano correlazioni sistematicamente di segno positivo per tutte le quattro diverse fasi politico-istituzionali qui individuate, merita di essere sottolineato che - a riprova di quanto sostenuto piu' sopra - nel corso della settima legislatura (fase della solidarieta' nazionale) l' intensita' della correlazione tra i due partiti registra il suo minimo assoluto. Non molto

dissimile, d' altra parte, si presenta la situazione sul versante della competizione DC-PSI. Entrambi questi fatti suggeriscono l' esistenza di particolari meccanismi del gioco politico nell' arena parlamentare in sistemi politici contraddistinti dalla presenza di sistemi partitici frammentati e polarizzati (Sartori, 1982; Vitello, 1981) che orientano i molteplici vettori competitivi sul mercato della rappresentanza politico-elettorale secondo un principio basato sulla commistione di elementi di strategia politica (inclusione/espulsione, acquisizione/ perdita' di peso politico nelle coalizioni di governo), da un lato, e di elementi di azione politica legati allo "spoils system" che unisce/divide i partiti alleati in una coalizione di governo. Tutto cio' appare in forma macroscopica quando si consideri che la competizione interpartitica tra DC e PSI risulta massima quando essi partecipano alle stesse coalizioni, mentre risulta minima nel caso contrario. Il PCI, dal canto suo, sembra seguire itinerari diversi che lo conducono a ridurre il livello della sua competizione quanto maggiore e' la sua prossimita' al centro decisionale del sistema politico. Piu' interessante, invece, risulta la dinamica della competizione tra i due piu' importanti partiti della sinistra storica italiana. La dinamica che registra la competizione interpartitica tra questi due partiti consente di inferire che il segno e l' intensita' della loro reciproca competizione politico-elettorale varia in funzione delle rispettive collocazioni rispetto alle maggioranze di governo. Visualizzando la situazione generale si ottiene la Fig. 5.2.

Fig. 5.3 - Livello della competizione interpartitica e fra DC e PCI rispetto alla collocazione

dentro/fuori della maggioranza

		PSI	
		dentro	fuori
PCI	dentro		
			negativa
	fuori	medio-alta	alta

Da essa si ricava che la competizione interpartitica tra PCI e PSI risulta piu' elevata quando entrambi sono al di fuori di coalizioni di governo, mentre si assesta su livelli medio-alti durante fasi politiche caratterizzate dalla partecipazione del PSI a maggioranze di governo accompagnata dalla contemporanea e parallela esclusione del PCI. (E' evidente, peraltro, che la disparita' degli archi temporali confrontati rende difficile attribuire a queste considerazioni un valore euristico definitivo). Al contrario la competizione risulta addirittura negativa quando - come durante la fase delle maggioranze di solidarieta' nazionale - si assiste ad un ingresso del PCI nell' area della maggioranza e ad una parallela e simmetrica marginalizzazione del PSI.

5.4.2 Un excursus intorno ad alcuni raggruppamenti di policy-takers

*

Dopo aver preso in esame l' andamento complessivo della dinamica della competizione interpartitica vista come variabile dipendente dalla composizione degli schieramenti delle maggioranze di governo che hanno espresso i diversi governi che si sono succeduti alla guida del potere esecutivo in Italia, adesso l' attenzione sara' focalizzata sull' analisi dell' andamento delle correlazioni tra i flussi di proposte di legge dei principali partiti in relazione ai piu' importanti raggruppamenti di destinatari (pensionati, lavoratori dipendenti, pubblici dipendenti, lavoratori autonomi e categorie residuali).

a) I pensionati

L' effetto della variabile composizione partitica delle maggioranze di governo sul pattern della dinamica competitiva tra i principali lawmakers italiani in questo specifico settore delle politiche pensionistiche si rivela abbastanza evidente. Infatti, come ben mette in luce la Tab. 5.6 qui sotto, questo significativo fattore politico appare in grado di rendere (sia pure non integralmente) conto delle variazioni che si registrano nei segni e nelle intensita' del processo competitivo tra i quattro piu' importanti protagonisti della vita politico-parlamentare in Italia.

Tab. 5.6 - Matrice di correlazione tra i flussi delle iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti i pensionati per fasi politico-istituzionali

attori	fasi	DC	PC	PS	MS
GOV	- centrismo	-.47	-.34	-.44	-.08
	- centrosin.	+.18	+.16	+.51	-.03
	- solid.naz.	-.86	nc	+.72	+.50
	- pentapart.	-.19	+.32	+.56	+.32
DC	- centrismo	-	+.48	+.24	+.07
	- centrosin.	-	-.28	+.51	-.03
	- solid.naz.	-	nc	nc	nc
	- pentapart.	-	+.27	+.46	+.27
PCI	- centrismo	-	-	+.46	+.17
	- centrosin.	-	-	+.02	+.26
	- solid.naz.	-	-	nc	nc
	- pentapart.	-	-	-.04	1.00**
PSI	- centrismo	-	-	-	+.19
	- centrosin.	-	-	-	-.03
	- solid.naz.	-	-	-	+.69
	- pentapart.	-	-	-	-.04

* p < 0.01 ** p < 0.001
nc = non calcolabile

In generale si puo' notare come, per quanto riguarda la capacita' di influenzare il flusso di presentazione di progetti di legge di iniziativa governativa, la DC e il PSI

nelle due ultime fasi politiche evidenzino situazioni simmetriche ⁵. Infatti, da un lato risulta che la composita ed articolata attività dei gruppi parlamentari della DC non pare in grado di influire direttamente sulle decisioni dei vari governi (di coalizione) nella produzione di progetti di legge destinati ad interessare i pensionati. Il PSI, dall' altro, registra significativi coefficienti di segno positivo con l' omologa attività governativa. ⁶. Non dissimili, d' altra canto, sono le dinamiche che si possono osservare tra i flussi di competizione tra le tra coppie di antagonisti DC-PCI, DC-PSI e PCI-PSI.

b) I lavoratori dipendenti del settore privato

Per quanto riguarda questo centrale raggruppamento di policy-takers, l' impatto della composizione partitica delle maggioranze di governo ⁷ risulta differenziato in funzione delle coppie di competitori di volta in volta considerate. Il flusso delle iniziative legislative dei governi appare infatti positivamente correlato con il corrispondente flusso della DC in tutte e quattro le fasi politiche qui studiate. Questo significa - come messo in luce dalla Tab. 5.7 qui sotto - che, in generale, quei settori "popolari" della DC si sono rivelati in grado di influenzare le decisioni delle compagini governative in direzione di una maggiore attenzione verso le rivendicazioni pensionistiche della classe operaia tradizionale e delle altre categorie assimilabili del terziario non avanzato.

Tab. 5.7 - Matrice di correlazione tra i flussi delle iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti i lavoratori dipendenti per fasi politico-istituzionali

attori	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
GOV	- centrismo	+ .08	-.28	-.13	-.15
	- centrosin.	+ .17	-.36	-.44	-.36
	- solid.max.	nc	nc	nc	nc
	- pentapart.	+ .34	-.19	+ .56	+ .39
DC	- centrismo	-	-.00	-.28	-.16
	- centrosin.	-	+ .31	+ .30	-.61
	- solid.max.	-	-.27	-.98	nc
	- pentapart.	-	+ .51	+ .85	+ .89
PCI	- centrismo	-	-	+ .17	+ .13
	- centrosin.	-	-	+ .41	+ .09
	- solid.max.	-	-	+ .00	nc
	- pentapart.	-	-	-.00	+ .13
PSI	- centrismo	-	-	-	+ .23
	- centrosin.	-	-	-	-.06
	- solid.max.	-	-	-	nc
	- pentapart.	-	-	-	+ .94

⁵Per il PCI non e' possibile soffermarsi compiutamente sull' andamento della sua azione competitiva, per l' impossibilita' di calcolare i rispettivi coefficienti di correlazione.

⁶Sono i partiti ad influenzare i governi e non viceversa.

⁷Questa variabile e' caratterizzata nella situazione italiana da una relativa autoevidenza ed importanza euristica a causa della mancanza in Italia di alternanza.

* p < 0,01 ** p < 0,001
nc = non calcolabile

Al contrario, il PCI non appare capace di influire direttamente sulla attività legislativa del governo in questa specifica area della politica pensionistica, come chiaramente indicato dalla presenza di segni negativi nella correlazione tra i rispettivi flussi di iniziative legislative. Il PSI, per parte sua, evidenzia un pattern reattivo alla variazione della composizione partitica delle coalizioni di governo intermedio rispetto ai due estremi visti nel caso delle relazioni tra i governi, da un lato, e la DC e il PCI dall' altro. Infatti, il terzo partito italiano nelle prime due fasi politico-istituzionali - quelle del centrismo e del centro-sinistra, rispettivamente - non si rivela capace di condizionare direttamente le scelte legislative dei governi in carica. Al contrario, nell' ultima delle quattro fasi - quella delle maggioranze pentapartitiche - il PSI appare in grado di influire sul flusso delle proposte di leggi governative indirizzate al raggruppamento dei lavoratori dipendenti del settore privato. Tutto ciò indica chiaramente che la capacità del PSI di incidere direttamente "in positivo" sulle decisioni governative (in un quadro di maggioranze di coalizione) è legata essenzialmente al suo potere contrattuale così come alle sue strategie politico-elettorali. Concentrando infatti l' analisi sulla fase delle maggioranze di pentapartito si può notare come l' accresciuta influenza all' interno delle coalizioni e quindi - secondo i più classici meccanismi di "trasmissione degli impulsi" decisionali tipici delle situazioni di policy-making caratterizzate dalla predominanza del paradigma dei "party government" - all' interno della compagine governativa di quest' ultimo partito sia riconducibile anche allo spostamento verso il "centro" dello schieramento politico del baricentro della rappresentanza politica veicolata dal PSI (Pasquino, 1983b). Questo riposizionamento, quindi, porta alla conseguente necessità di non lasciare eccessivamente sguarnito il suo fianco sinistro.

Sul piano, invece, dell' impatto di questo fattore politico sulla competizione puramente interpartitica tra i tre protagonisti del sistema dei partiti italiano, si può sottolineare che, per quanto riguarda la coppia di competitori DC-PCI, questa presenta un andamento altalenante dal punto di vista del segno ed intensità generalmente medio-basse. Va sottolineato ancora una volta che la competizione risulta di segno negativo in due casi politicamente agli antipodi: nel periodo del centrismo, da una parte, e nel periodo della solidarietà nazionale, dall' altra. Tutto ciò non può evidentemente non suggerire l' idea dell' importanza che riveste in queste specifiche dinamiche l' intreccio tra le strategie dei due partiti e la connessa serie di vincoli politici derivanti dalla diversa composizione partitica delle coalizioni di governo. Su un altro piano, quello della competizione fra DC e PSI, si può osservare come la variazione nella composizione delle coalizioni di maggioranza sembri capace di rendere ragione in misura certo non trascurabile della loro dinamica competitiva. Infatti, risulta che la competizione tende a raggiungere livelli particolarmente elevati durante la terza e la quarta fase politico-istituzionale. Ciò rivela il ruolo di cruciale importanza

svolto da due fattori politici ben distinti ma operanti in forma intrecciata: la reazione al rischio di perdita di rappresentanza nell' area del lavoro dipendente (nel periodo della solidarieta' nazionale), da un lato, e la connessa lotta per acquisire posizioni negoziali di forza all' interno delle coalizioni di governo (nel periodo delle maggioranze pentapartitiche), dall' altro.

c) I pubblici dipendenti

Per molti versi il pattern dell' impatto della variabile "composizione partitica delle maggioranze di governo" sulla configurazione della dinamica interpartitica nel settore del lawmaking pensionistico riguardante i pubblici dipendenti si presenta come simmetrico rispetto a quello appena descritto relativo ai lavoratori dipendenti del settore privato. Infatti si puo' agevolmente notare - come evidenziato dalla Tab. 5.8 riprodotta qui sotto - l' esistenza di significative simmetrie, soprattutto nell' andamento della dinamica competitiva tra i tre principali partiti italiani.

Tab. 5.8 - Matrice di correlazione tra i flussi delle iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti i pubblici dipendenti per fasi politico-istituzionali

attori	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
-	centrismo	+ .25	-.21	-.02	+.12
-	centrosin.	+.30	+.36	+.37	-.37
GOV	solid.naz.	-.92	-.61	+.01	-.50
-	pentapart.	+.70	+.00	+.51	+.58
-	centrismo	-	+.31	+.49	+.44
-	centrosin.	-	+.51	+.65*	+.45
DC	solid.naz.	-	+.86	-.39	+.13
-	pentapart.	-	+.18	+.95*	+.86
-	centrismo	-	-	+.30	+.27
-	centrosin.	-	-	+.54	-.10
PCI	solid.naz.	-	-	-.80	-.38
-	pentapart.	-	-	+.38	+.44
-	centrismo	-	-	-	+.70**
-	centrosin.	-	-	-	+.19
PSI	solid.naz.	-	-	-	+.85
-	pentapart.	-	-	-	+.87

* p < 0,01 ** p < 0,001
nc = non calcolabile

Tra gli aspetti piu' interessanti che si possono ricavare da questa tabella, quello che merita maggiore attenzione riguarda l' elevata correlazione di segno negativo che si registra nel corso della fase della maggioranza di solidarieta' nazionale (settima legislatura) tra il flusso delle proposte di legge concernenti questo raggruppamento di destinatari presentate dai parlamentari della DC e l' omologo flusso di iniziative legislative governative. In effetti, e' questo un evento singolare nella storia dei rapporti parlamentari fra questi due policy-makers. Nelle altre tre fasi politico-istituzionali si osserva chiaramente una correlazione di segno positivo anche se dall' intensita' variabile. E' difficile non associare questa evidente

anomalia con il carattere altrettanto anomalo della composizione partitica della coalizione di maggioranza che caratterizza questa non lunga stagione della lotta politica nell' Italia contemporanea. Si puo' in sostanza affermare che, come gia' altrove nelle pagine precedenti e' stato ripetutamente sottolineato, sebbene il PCI col suo ingresso nell' area della maggioranza non riesca a spostare gli outputs decisionali del governo a favore degli interessi (classe operaia tradizionale) che in esso trovano uno dei principali canali della loro rappresentanza politica, tuttavia riesce ad incidere sulla produzione decisionale del potere esecutivo inibendo l' adozione di politiche pensionistiche di tipo particolaristico-clientelari, molto frequenti in questo settore. Quale logico riflesso di questa specifica conformazione degli effetti della partecipazione del PCI alla maggioranza di governo si registra una parallela perdita di capacita' di influire "in positivo" - come durante la fase dei governi di centro-sinistra - sul flusso delle iniziative legislative dei governi. E', questo, il sintomo quanto mai evidente della situazione di stallo (se non proprio di paralisi) decisionale che si e' venuta a creare in quella particolare situazione politica generale e nella connessa arena parlamentare.

Non dissimile, nella sostanza, e' il quadro che emerge se si sposta l' attenzione dai rapporti tra i partiti e i governi a quelli tra i partiti stessi. Da questa particolare angolazione, il dato che colpisce maggiormente e' quello relativo, tanto per limitarci all' analisi dell' impatto dell' ingresso del PCI nella maggioranza parlamentare, alla netta asimmetria dei meccanismi reattivi messi in atto da quest' ultimo partito e dal PSI nei rispettivi rapporti competitivi con la DC, vista come obiettivo centro di gravitazione delle alleanze politiche. Infatti, se nello stesso periodo (lo si e' piu' sopra segnalato commentando la Tab. (TC14/4)) i segni della competizione intorno alle scelte di politica pensionistica per i lavoratori dipendenti del settore privato tra le coppie di antagonisti DC-PCI e DC-PSI erano rispettivamente, nell' ordine, negativi e positivi, ora la situazione si presenta come esattamente capovolta. Tutto cio' implica evidentemente la presenza di strategie di costruzione del consenso da parte di questi lawmakers che comportano una diversa allocazione della "sensibilita'-attenzione" nella rappresentanza parlamentare delle principali componenti della costellazione degli interessi, in funzione essenzialmente degli aggiustamenti (alla sinistra o alla destra del consolidato baricentro della rete di coalizioni di governo imperniato sulla DC) degli equilibri politico-parlamentari delle varie maggioranze. In altre parole, nella specifica situazione appena descritta l' elevata competizione legislativa tra DC e PCI intorno a questo settore della sfera degli interessi funzionali, non puo' essere compiutamente compresa se non si tiene in considerazione il fatto che con tutta probabilita' i due partiti, per motivi diametralmente opposti, hanno concentrato buona parte delle loro energie parlamentari sulle iniziative legislative verso questo raggruppamento di policy-takers. Il PCI, infatti, nel tentativo di erodere la posizione di predominio del suo tradizionale competitore in questa area della popolazione attiva ha perseguito una strategia di azione parlamentare conseguente che, sul versante opposto, ha indotto la DC ad attivare delle contro-strategie di difesa. Tutto cio' si e' evidentemente riflesso nella dinamica

del flusso di presentazione delle proposte di legge riguardanti i molteplici aspetti della politica pensionistica connessi con il variegato mondo del pubblico impiego.

Anche nel pattern della competizione tra DC e PSI si osservano chiari segni di questo processo di riaggiustamento dei baricentri delle attività parlamentari e legislative. Il segno negativo che in questa fase, dominata politicamente dalla formazione di una maggioranza di solidarietà nazionale, contraddistingue la correlazione tra lo specifico volume di iniziative legislative dei due antagonisti-alleati rivela uno spostamento "verso sinistra" dell'asse dell'azione politica del PSI, quale reazione "naturale" all'oggettivo avvicinamento verso il "centro" del PCI. Questo radicale rovesciamento della dislocazione "spaziale" del tradizionale schieramento politico nel sistema partitico italiano (Abrams, 1980) rendeva necessario dei riaggiustamenti tattici nei posizionamenti dei policy-makers. Infatti, la nuova situazione comportava per la DC il rischio di esporsi agli attacchi dei partiti di centro e di estrema destra e per il PCI quello di prestare il fianco agli "attacchi" provenienti dalla sua sinistra (partiti "extra-parlamentari"). Parallelamente essa offriva al PSI la concreta possibilità di difendersi dal processo di progressiva "perdita di centro" legata alla prospettiva di un consolidamento e sviluppo dell'alleanza DC-PCI esclusivamente attraverso un suo spostamento su posizioni politiche che lo collocassero alla sinistra del suo antagonista nell'area della sinistra storica⁸. La conseguente redistribuzione della struttura delle priorità nell'agenda politico-parlamentare del PSI in questa fase della vita politico-istituzionale italiana, si traduce così - come suggerito dalla precedente Tab. 5.8 - nell'attivazione di una molto intensa competizione tra quest'ultimo partito e la DC intorno alle iniziative legislative riguardanti i regimi pensionistici dei lavoratori dipendenti del settore privato, tradizionale punto di forza nello schieramento sociale da cui il PCI trae buona parte dei suoi consensi elettorali.

d) Lavoratori autonomi

L'impatto sulla struttura della competizione interpartitica in questo particolare settore del processo di produzione legislativa nell'area della politica pensionistica della variabile "composizione partitica delle coalizioni di governo" si rivela ancora una volta come significativo. La Tab. 5.9 qui sotto, infatti, mostra chiaramente l'importanza che essa ha nella spiegazione dei fattori che sottendono le modificazioni registrate dalla conformazione strutturale della dinamica della competizione legislativa tra i principali attori del sistema politico italiano.

⁸Il Congresso di Torino del 1978 del PSI è emblematico di tutto questo tentativo, connotato come fu per altro da non poche trovate tipicamente trasformiste.

Tab. 5.9 - Matrice di correlazione tra i flussi delle iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti i lavoratori autonomi per fasi politico-istituzionali

attori	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
-	centrismo	-.10	+.20	+.04	-.11
-	centrosin.	-.54	-.01	-.10	-.23
GOV	solid.naz.	+.91	nc	1.00**	nc
-	pentapart.	+.13	-.25	+.61	nc
-	centrismo	-	+.48	+.23	+.33
-	centrosin.	-	+.31	+.13	+.61
DC	solid.naz.	-	nc	+.91	nc
-	pentapart.	-	-.53	+.76	nc
-	centrismo	-	-	+.67	+.27
-	centrosin.	-	-	+.28	+.07
PCI	solid.naz.	-	-	nc	nc
-	pentapart.	-	-	-.40	nc
-	centrismo	-	-	-	+.63*
-	centrosin.	-	-	-	+.05
PSI	solid.naz.	-	-	-	nc
-	pentapart.	-	-	-	nc

* p < 0,01 ** p < 0,001
nc = non calcolabile

Da essa si desume che la capacita' della DC di influire sulle decisioni parlamentari dei vari governi e' in rapporto inversamente proporzionale al "grado di controllo strategico" di questo stesso partito sulla attivita' del potere esecutivo. In effetti, questa peculiarita' dell' azione parlamentare del partito di ispirazione cattolica si coglie in tutta la sua estensione quando si consideri il fatto che nelle prime due fasi della storia politica dell' Italia repubblicana - fasi in cui la DC deteneva una posizione di saldo controllo sugli orientamenti delle politiche governative tanto da non dover ricorrere ai meccanismi di influenza tipici dei giochi politici nell' arena parlamentare - la correlazione tra il volume delle iniziative legislative della DC e quello dei governi e' di segno negativo. Al contrario, nelle due fasi successive, ed in particolare durante la fase della solidarieta' nazionale, caratterizzate per molti aspetti da una progressiva diminuzione del grado di controllo strategico sull' azione governativa la correlazione tra i due lawmakers assume segni positivi. Per quanto riguarda invece la coppia di competitori governi-PCI, va sottolineato come in questo specifico settore della politica pensionistica essa tenda generalmente ad essere, da un punto di vista statistico, scarsamente significativa. Decisamente piu' articolata, per contro, si presenta la dinamica della capacita' di influenza legislativa del PSI sulla corrispondente azione della diverse compagini governative. Quest' ultimo partito, infatti, si rivela in grado di incidere "in positivo" sulle scelte di politica pensionistica operate dal potere esecutivo soprattutto nelle due ultime fasi politico-istituzionale che hanno contrassegnato la storia dell' Italia dalla seconda meta' degli anni Settanta in poi. Cio' induce a ritenere che il PSI trovi la possibilita' di influire maggiormente sull' attivita' legislativa del governo quando quest' ultimo si viene a trovare in due situazioni politiche generali molto diverse ma egualmente caratterizzate dalla formazione di maggioranze politicamente deboli ed instabili

(quali appunto quelle di solidarietà nazionale e di pentapartito). In esse, infatti, il potere di condizionamento del PSI - seppur veicolato attraverso canali non coincidenti - aumenta considerevolmente a causa dell' accresciuta debolezza ed instabilità delle coalizioni a cui partecipa.

e) Le categorie residuali

Nelle pagine precedenti più di una volta si è sottolineata l' estrema eterogeneità delle categorie residuali (extra-professionali) raccolte in quest' ultimo raggruppamento. Qui, forse più che altrove, la contraddizione (irrisolta) tra propensione al particolarismo ed al clientelismo e la prospettiva di orientare e sviluppare il sistema pensionistico italiano oltre gli angusti orizzonti di un' impostazione istituzionale-organizzativa generale improntata al principio dell' assicurazione previdenziale a base professionale appare evidente. Lo studio dell' impatto della composizione partitica delle coalizioni di maggioranza può quindi permettere di portare alla luce i meccanismi che, nell' arena parlamentare, si sono attivati per plasmare il processo decisionale (parlamentare) così da impedire l' affermazione anche in Italia di politiche pensionistiche di tipo tendenzialmente universalistico. La Tab. 5.10 qui sotto descrive l' andamento della competizione interpartitica al variare delle diverse maggioranze di governo nelle quattro fasi politiche che scandiscono l' evoluzione della lotta politica in Italia.

Tab. 5.10 - Matrice di correlazione tra i flussi delle iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti le categorie residuali per fasi politico-istituzionali

attori	fasi	DC	PCI	PSI	MSI
GOV	- centrismo	-.09	-.13	+.11	-.44
	- centrosin.	+.52	+.40	+.24	+.71
	- solid.naz.	-.80	+.86	+.69	+.08
	- pentapart.	+.26	+.40	+.24	+.04
DC	- centrismo	-	+.75**	+.45	+.65*
	- centrosin.	-	+.25	+.32	+.51
	- solid.naz.	-	-.99	+.68	+.91
	- pentapart.	-	+.47	+.68	+.91
PCI	- centrismo	-	-	+.18	+.49
	- centrosin.	-	-	-.05	+.18
	- solid.naz.	-	-	+.24	-.42
	- pentapart.	-	-	+.54	+.53
PSI	- centrismo	-	-	-	+.43
	- centrosin.	-	-	-	+.48
	- solid.naz.	-	-	-	+.77
	- pentapart.	-	-	-	+.85

* p < 0.01 ** p < 0.001
nc = non calcolabile

Per quanto concerne, in primo luogo, i flussi di influenza diretta dei principali partiti politici sulle decisioni di politica pensionistica dei diversi governi

in carica, merita di essere sottolineato come la DC si riveli in grado di influire "positivamente" sulla presentazione di progetti di legge governativi in modo significativo solo durante la fase dei governi di centro-sinistra e in misura molto minore nel corso della fase delle maggioranze di pentapartito. Al contrario, nella fase del centrismo (in modo meno accentuato) ed in quella della solidarietà nazionale (in modo molto più accentuato) il partito di matrice cattolica non appare in condizione di influire direttamente sulla specifica attività legislativa dei governi in questa circoscritta area della politica pensionistica. Se, per giunta, si considera che è precisamente nel corso della settima legislatura (solidarietà nazionale) che si osserva il massimo dell' "ininfluenza" della DC emerge con evidenza l'effetto "particolaristico-inibente" della presenza del PCI nella coalizione di maggioranza. Per contro, sul piano dell' influenza di quest' ultimo partito sulla produzione di progetti di legge governativi destinati alle categorie residuali si nota come, nella stessa fase politica, il PCI si riveli capace di condizionare direttamente l' attività legislativa dei governi all' epoca in carica (com' è dimostrato dall' elevato coefficiente di correlazione di segno positivo tra i flussi di proposte di legge presentate dai due lawmakers). Va in ogni caso segnalato il fatto che il PCI si è mostrato capace, sia pure con minor successo, di riuscire ad influenzare le iniziative governative anche durante la fase dei governi di centro-sinistra ed in quella della maggioranza di pentapartito. Per quanto riguarda invece i rapporti tra governi e PSI risulta, da questo particolare punto di vista, che tale partito in ciascuna delle quattro fasi politiche qui individuate è sempre apparso in condizione di influire direttamente "in positivo" con le proprie iniziative legislative su quelle corrispondenti del governo, raggiungendo il massimo della sua capacità di influenza durante la fase della solidarietà nazionale.

Passando ora ad analizzare la dinamica dell' impatto del fattore "composizione partitica" sulla struttura della competizione interpartitica va rilevato che la coppia di antagonisti DC-PCI registra generalmente correlazioni di segno positivo tranne che nella fase della "Grosse Koalition". Considerazioni sostanzialmente analoghe si possono fare per la coppia di competitori DC-PSI. Appare così chiara dunque come questo fattore politico si ripercuota sul pattern della competizione interpartitica soprattutto attraverso un "riallineamento" dell' assegnazione delle priorità nella allocazione delle diverse issues (pensionistiche) nell' agenda politico-parlamentare di ciascun policy-makers. Accanto a queste considerazioni di carattere generale merita poi di essere sottolineato il fatto che i meccanismi appena descritti consentono, tra l' altro, di rilevare come la dinamica dei flussi di competizione interpartitica riflettano una struttura competitiva sostanzialmente "monocentrica" intorno alla DC. L' attrazione centripeta esercitata da quest' ultimo partito, infatti, si manifesta generalmente in una tendenza verso valori decisamente più elevati e (statisticamente) più significativi dei coefficienti di correlazione delle coppie di competitori DC-PCI e DC-PSI che non in quella PCI-PSI.

In questa quarta sezione l' attenzione è stata dedicata prevalentemente all'

analisi dell' impatto della composizione partitica delle coalizioni di governo sulla dinamica della competizione interpartitica. Quest'ultima e' stata misurata attraverso lo studio dei coefficienti di correlazione tra i flussi di progetti di legge presentati dai piu' importanti lawmakers osservati sia nel loro volume complessivo che secondo la griglia dei raggruppamenti di policy-takers individuati in questo lavoro. Ne e' emerso un quadro generale caratterizzato dalla evidente rilevanza di questo fattore politico. Infatti, e' stato possibile cogliere come esso influisca direttamente sulla struttura della competizione tra i principali policy-makers modificando l' ordine di priorita' delle issues nell' agenda politica in funzione essenzialmente degli interessi su cui di volta in volta si concentra lo scontro politico per la (ri)acquisizione del consenso. Se con questo approccio si riesce a valutare i meccanismi che si sviluppano - da questo specifico punto di vista - nella "black box" del processo decisionale parlamentare, tuttavia esso non consente di cogliere, all' interno dell' area tematica individuata dall' intersezione dei vettori causali legati da un lato alla "evaluative function" e dall' altro alla "reaction function" (Naert, 1985; Tompkins, 1975), il ruolo dei fattori esogeni socio-economici. E' appunto questo il tema che sara' al centro della sezione successiva.

5.5 Sistema pensionistico e dinamica socio-economica

Il fuoco dell' analisi della ricerca di cui qui si presentano i risultati piu' significativi e', come piu' volte ricordato, puntato sul funzionamento interno del processo decisionale a livello parlamentare visto come funzione sia dei rapporti di forza interni al sistema partitico, in particolare, che di quelli tra le diverse classi sociali, in generale. Se questa e' la direttrice principale lungo cui si e' sviluppata la ricerca, puo' essere ugualmente utile completare il quadro analitico principale attraverso una veloce ricognizione delle interrelazioni che si sono venute a creare tra le variabili demografiche e finanziarie del sistema pensionistico italiano e quel complesso di variabili che sbrigativamente si possono indicare come socio-economiche.

In questa breve sezione, pertanto, verranno illustrati e discussi alcuni risultati riguardanti l' intreccio tra questi due serie di variabili non tanto con lo scopo di stabilire dei rapporti di causazione quanto piuttosto di indicare delle possibili linee di ricerca e di interpretazione verso cui orientare eventuali indagini ed energie. In quest' ottica, le considerazioni che saranno sviluppate deriveranno essenzialmente dall' analisi delle correlazioni di ordine zero esistenti tra variabili previdenziali (numero di pensioni e movimenti finanziari) relative ai piu' importanti regimi pensionistici e le piu' significative - da un punto di vista politologico - variabili socio-economiche (scioperi, sindacalizzazione, disoccupazione). Con un simile approccio sara' possibile raccogliere utili indicazioni intorno all' esistenza di un "political business cycle" nell' andamento del sistema pensionistico

italiano. Vediamo ora piu' da vicino gli effetti del fattore elettorale su alcune principali interrelazioni tra le piu' significative variabili previdenziali e socio-economiche.

L' andamento degli scioperi viene spesso usato per interpretare, assieme ad altri fattori socio-economici, gli outputs del sistema politico (Castles, 1982) Si tratta evidentemente di una variabile non trascurabile nell'analisi della dinamica finanziaria ed organizzativa di un sistema pensionistico, qual e' appunto quello italiano, largamente basato su regimi di derivazione professionale. Da questo specifico punto di vista, i dati della tab. 5.11 appaiono non privi di interesse.

Tab. 5.11 - Correlazione tra l' andamento generale degli scioperi con il complesso delle variabili previdenziali

variabili	scioperi industr.		sciop. pubbl. ser.		totale scioperi	
	1948-83	an. el.	1948-83	an. el.	1948-83	an. el.
SPESTOTPENS	0,31	0,86	0,16	0,93**	0,26	0,86*
TOTPENS	0,58	0,93**	0,53	0,86**	0,55**	0,95**
RGSPESA	0,32	0,56*	0,17	0,93**	0,27	0,86*
RGSPENS	0,60**	0,50*	0,53**	0,75**	0,57**	0,87*
RGIMV	0,61**	0,73**	0,57**	0,85**	0,60**	0,76**
RGSALDO	-0,31	-0,77	-0,07	-0,76	-0,20	-0,63
COLTPENS	0,68**	0,72**	0,65**	0,85**	0,65**	0,89**
COLTINV	0,58*	0,92**	0,54**	0,85**	0,56**	0,92**
PENSTATSP	0,33	0,91**	0,20	0,93**	0,29	0,90**
PENSTATNP	0,56**	0,82*	0,50	0,79*	0,58**	0,89**

* p < ,01 ** p < 0,001

Legenda:

- an. el. = anni elettorali
- SPESTOTPENS = spesa totale per pensioni
- TOTPENS = numero totale generale di pensioni erogate
- RGSPESA = Regime Generale dei lavoratori dipendenti: spesa
- RGIMV = Regime Generale: numero delle pensioni di invalidità
- RGSALDO = Regime Generale: saldo di gestione
- COLTPENS = Regime dei cocontributori diretti: numero di pensioni
- COLTINV = Regime dei cocontributori diretti: numero di pensioni di invalidità
- PENSTATSP = Pensioni statali: spesa
- PENSTATNP = Pensioni statali: numero di pensioni erogate

Infatti, essi mettono in risalto come vi sia una significativa correlazione tra l'

andamento degli scioperi e la dinamica di due regimi pensionistici in particolare: quello generale dei lavoratori dipendenti del settore privato, da un lato, e quello a gestione autonoma dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, dall'altro. Confrontando poi i valori relativi al periodo 1948-1983 considerato come un unicum con quelli dei periodi preelettorali risulta in modo molto netto una generale accentuazione delle covariazioni tra la dinamica della conflittualità industriale e il parallelo andamento dei parametri principali di questa componente essenziale del sistema di sicurezza sociale in Italia. Per questi due regimi la correlazione risulta abbastanza elevata solo sul versante "demografico" del numero di prestazioni erogate, mentre per quanto attiene agli aspetti più strettamente finanziari tale correlazione perde in significatività in periodi "non elettorali" per acquistarne invece in quelli preelettorali. Correlazioni altrettanto significative riguardano poi anche i regimi degli artigiani, dei dipendenti del settore pubblico e quello delle "pensioni sociali". Tutto questo suggerisce l'esistenza di particolari meccanismi di reazione e di adattamento, sia a livello micro che a livello macro, da parte dei policy-makers di fronte ad un inasprimento della conflittualità sociale che comportano un maggior ricorso ad un uso "politico" della concessione di prestazioni pensionistiche sotto forma di un'estensione del numero dei beneficiari piuttosto che di un aumento del livello delle prestazioni stesse.

Spostando ora l'attenzione sul versante della sindacalizzazione, indicatore questo certo non privo di significato nella interpretazione dell'evoluzione dei rapporti di forza fra le principali classi sociali (Korpi, 1980, 1983) si può notare - osservando i dati contenuti nella tabella 5.12 riprodotta qui sotto - come il complesso delle correlazioni tra questa variabile e quelle previdenziali sia quanto mai intricato.

Tab. 5.12 - Matrice di correlazione tra la sindacalizzazione e il complesso delle variabili previdenziali (1948-1983)

variabili	SINDAC. (GENER.)	SINDAC.Industr.	SINDAC. PUBBL.	SINDAC. AGRIC.	SINDAC. CGIL
SPESTOTPENS	+ .27	+ .40*	+ .49*	+ .62**	+ .05
TOTPENS	+ .28	+ .43*	+ .66**	+ .61**	- .00
INSPIL	- .22	- .17	+ .04	- .30	- .31
RGSPESA	+ .27	+ .40*	+ .49*	+ .63**	+ .05
RGSPENS	+ .34	+ .44*	+ .74**	+ .62**	+ .06
RGINV	+ .25	+ .41	+ .64**	+ .59**	- .03
RGSALDO	- .20	- .30	- .36	- .47*	- .02
ARTPENS	+ .25	+ .45*	+ .59**	+ .61**	- .01
ARTINV	+ .31	+ .50*	+ .59**	+ .67**	+ .05
ARTSALDO	- .29	- .41	- .48*	- .58**	- .11
COMPENS	+ .31	+ .55**	+ .58**	+ .66**	+ .05
COMMINV	+ .34	+ .51**	+ .59**	+ .72**	+ .10
COMMSALDO	- .31	- .43*	- .50**	- .62**	- .13
COLTPENS	+ .11	+ .29	+ .52**	+ .39	- .15
COLTINV	+ .24	+ .45*	+ .56**	+ .55**	- .01
COLTSALDO	- .28	- .40*	- .49*	- .60**	- .09
PENSSOCSP	+ .32	+ .46*	+ .54**	+ .70**	+ .09
PENSSOCNP	+ .27	+ .49*	+ .55**	+ .57*	+ .09
PENSTATSP	+ .26	+ .40*	+ .50**	+ .62**	+ .04
PENSTATNP	+ .37	+ .49*	+ .74**	+ .65**	+ .10

variabili	SINDAC. CGIL	CGILIndustr.	CGILIndustr.	CGIL PUBBL.	CGIL PUBBL.
SPESTOTPENS	+ .60**	+ .22	+ .50**	+ .42*	+ .31
TOTPENS	+ .84**	+ .19	+ .84**	+ .41*	+ .67**
INSPIL	+ .11	- .25	+ .11	- .25	+ .35
RGSPESA	+ .61**	+ .23**	+ .60**	+ .43*	+ .31
RGSPENS	+ .86**	+ .21	+ .82**	+ .41*	+ .70**
RGINV	+ .83**	+ .17	+ .83**	+ .39*	+ .65**
RGSALDO	- .45*	- .16	- .44*	- .31	- .20
ARTPENS	+ .79**	+ .21	+ .82**	+ .43*	+ .51**
ARTINV	+ .78**	+ .28	+ .82**	+ .49*	+ .45*
ARTSALDO	- .64**	- .26	- .68**	- .45*	- .39*
COMPENS	+ .78**	+ .28	+ .82**	+ .49*	+ .45*
COMMINV	+ .75**	+ .31	+ .77**	+ .53**	+ .41*
COMMSALDO	- .65**	- .28	- .68**	- .48	- .38
COLTPENS	+ .72**	+ .05	+ .74**	+ .24	+ .60**
COLTINV	+ .78**	+ .22	+ .83**	+ .41*	+ .51*
COLTSALDO	- .64**	- .24	- .66**	- .44*	- .38
PENSSOCSP	+ .68**	+ .28	+ .66**	+ .49*	+ .34
PENSSOCNP	+ .75**	+ .28	+ .82**	+ .44*	+ .46*
PENSTATSP	+ .62**	+ .21	+ .61**	+ .41*	+ .34
PENSTATNP	+ .86**	+ .27	+ .83**	+ .47*	+ .73**

* p < ,01 ** p < 0,001

Legenda:

SPESTOTPENS = spesa totale per pensioni
 TOTPENS = numero totale generale di pensioni erogate
 INPSPIL = incidenza della spesa per pensioni dell' INPS sul PIL
 RGSPESA = Regime Generale dei lavoratori dipendenti: spesa
 RGPENS = Regime Generale: numero delle pensioni erogate
 RGINV = Regime Generale: numero delle pensioni di invalidita'
 RGSALDO = Regime Generale: saldo di gestione
 ARTPENS = Regime degli artigiani: numero di pensioni erogate
 ARTINV = Regime degli artigiani: numero delle pensioni di invalidita'
 ARTSALDO = Regime degli artigiani: saldo di gestione
 COMPENS = Regime dei commercianti: numero di pensioni erogate
 COMMINV = Regime dei commercianti: numero delle pensioni di invalidita'
 COMMSALDO = Regime dei commercianti: saldo di gestione
 COLTPENS = Regime dei coltivatori diretti: numero di pensioni
 COLTINV = Regime dei coltivatori diretti: numero di pensioni di invalidita'
 COLTSALDO = Regime dei coltivatori diretti: saldo di gestione
 PENSSOCSP = Pensioni sociali: spesa
 PENSSOCNP = Pensioni sociali: numero di pensioni erogate
 PENSTATSP = Pensioni statali: spesa
 PENSTATNP = Pensioni statali: numero di pensioni erogate

Anche qui, d' altra parte e' possibile rilevare un evidente impatto del fattore elettorale sulla dinamica del sistema pensionistico. Esso si manifesta principalmente attraverso un generalizzato incremento del livello di interrelazione tra questi due ordini di variabili. Risulta inoltre abbastanza agevole cogliere un dato di fondo sicuramente molto significativo e sintomatico, tra l'altro, dello stato della "unitarieta'" dei rapporti tra le due piu' importanti confederazioni sindacali italiane, la CISL e la CGIL: la piu' stretta ita' della prima rispetto alla seconda nell' associazione tra la forza della prima e l' estensione quantitativa delle prestazioni pensionistiche. E poiche' il sistema pensionistico italiano e' stato caratterizzato in questo secondo dopo-guerra da un ininterrotto processo di estensione e di espansione, gli elevati e significativi valori delle correlazioni tra le variabili previdenziali e i tassi di sindacalizzazione generale e settoriali della CISL indicano verosimilmente l' esistenza di un intreccio positivo tra queste due dimensioni ⁹. Il carattere strutturale di questo fenomeno appare in tutta la sua evidenza non solo visto in relazione al tasso generale di sindacalizzazione relativo della confederazione sindacale di matrice cattolica, ma anche se rapportato agli omologhi valori riguardanti il settore industriale e quello della pubblica amministrazione.

⁹Emblematico e' in questa prospettiva il caso della riforma dell'INPS del 1969 che ha attribuito non pochi poteri ai Comitati.

La tab. 5.12 infatti rivela, in definitiva, la presenza all' interno del sistema decisionale di una consolidata forma di selettività - ancora piu' evidente in periodi preelettorali - il cui principio di funzionamento risulta essere, certo non sorprendentemente, quello della "prossimita'" politico-ideologica del gruppo di pressione interessato al centro della struttura del decision-making. Questa configurazione selettiva appare quanto mai evidente se si confronta il complesso delle correlazioni tra le variabili previdenziali e il tasso generale (non disaggregato per confederazione sindacale) di sindacalizzazione, da un lato, e il corrispondente valore dei tassi di sindacalizzazione settoriali, relativi in particolare alla CISL. Si puo' allora notare che i primi sono scarsamente significativi mentre i secondi, al contrario, presentano valori e livelli di significativita' certo non trascurabili. E' possibile quindi concludere sottolineando come il grado di organizzazione (sindacale) della classe operaia costituisca un fattore "spurio" di espansione e di estensione delle prestazioni pensionistiche in Italia. La non-linearita'di questo fattore deriva essenzialmente dall' effetto distorsivo che la presenza di cleavages politico-ideologici, che attraversano sia longitudinalmente che trasversalmente il movimento sindacale italiano, ha sulle strategie di azione dei diversi attori sindacali.

Prendendo ora in esame l' impatto che il tasso di disoccupazione ha avuto sulla dinamica interna del sistema pensionistico in Italia, va rilevato che i dati empirici confermano le convinzioni largamente diffuse intorno ad un uso tendenzialmente sistematico delle politiche pensionistiche quale ammortizzatore delle tensioni sociali generate dal mercato del lavoro in periodi di esuberanza dell' offerta rispetto alla domanda. Tendenza questa che appare maggiormente identificabile in prossimita' di elezioni politiche. Infatti, la tab. 5.13 qui sotto mette chiaramente in risalto questo connotato.

Tab. 5.13 - Matrice di correlazione tra il tasso di disoccupazione e il complesso delle variabili previdenziali per periodi elettorali e non.

	48-83	PREEL.	ELETT.	
SPESTOTPENS	.68**	.79*	.75	I
TOTPENS	.98**	.87*	.93**	I
INPSPIL	.34	.17	.40	I
RGSPEA	.69**	.79**	.74	I
RGPENS	.87**	.95**	.84*	I
RGINV	.87**	.91**	.95**	I
RGSALDO	-.59**	-.72	-.58	I
ARTPENS	.82**	.90*	.93**	I
ARTINV	.75**	.84*	.86*	I
ARTSALDO	-.44*	-.35	-.71	I
COMPENS	.75**	.85*	.87*	I
COMMINV	.70**	.81*	.76	I
COMSALDO	-.45*	-.31	-.68	I
COLTPENS	.87**	.89*	.99**	I
COLTINV	.78**	.83*	.93**	I
COLTSALDO	-.48*	-.37	-.67*	I
PENSOCSP	.68**	.80*	.71	I
PENSOCNP	.68**	.71	.77	I
PENSTATSP	.72**	.80*	.80*	I
PENSTATNP	.85*	.95**	.85*	I

Legenda:

PREEL. = Anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

* $p < ,01$ ** $p < 0,001$

Legenda:

PREEL. = Anni preelettorali

ELETT. = anni elettorali

(per gli altri codici cfr. la Tab. 5.12).

Il tasso di disoccupazione risulta in effetti essere positivamente correlato - sia in periodi non elettorali che in quelli preelettorali - con l'espansione quantitativa delle prestazioni pensionistiche di tutti i principali regimi e, conseguentemente, in correlazione negativa con la dinamica finanziaria dei saldi degli stessi regimi.

Questa breve ed ancora evidentemente approssimativa ricognizione sul terreno accidentato del ciclo politico-elettorale della dinamica del sistema pensionistico italiano, ha permesso di rilevare - al di là delle possibili diverse interpretazioni che possono essere formulate circa i nessi di causazione - l'esistenza sul piano empirico di stretti intrecci e correlazioni tra, da una parte, alcune importanti (da un punto di vista politologico) variabili socio-economiche e, dall'altra, una serie di variabili relative alla dinamica del sistema pensionistico. L'impatto evidente del fattore elettorale su quest'ultime non può certo non suggerire l'idea, implicita in quel complesso di interrelazioni, di un ruolo cruciale svolto dalla dimensione della "politics" della formazione delle politiche pubbliche. Discende, di qui, la necessità di assumere esplicitamente la rilevanza dei fattori politici come determinanti non solo della dinamica interna al processo decisionale ma anche, sia pure non direttamente, dell'andamento diacronico dei più significativi parametri del sistema pensionistico.

5.6 La "reaction function" del sistema partitico alle variabili socio-economiche

La dinamica della composizione partitica delle coalizioni di governo non può essere concepita come assolutamente impermeabile all'andamento di un complesso di alcune significative variabili socio-economiche. In questa sezione quindi l'analisi sarà imperniata sullo studio dell'impatto di queste variabili sul processo di decision-making nell'area della politica pensionistica. Prima tuttavia di passare all'esame diretto di tali dinamiche, è opportuno soffermarsi a considerare l'andamento del processo di interazione di un limitato gruppo di macrovariabili quali: a) la politica economica; b) la forza relativa della classe operaia; c) la forza relativa della classe capitalista e d) il grado di attivismo parlamentare (in campo pensionistico) dei vari governi in carica. Da questa angolazione specifica, risulta - come messo in risalto dalla tabella 5.14 qui sotto - come il susseguirsi

delle quattro fasi politico-istituzionali individuate in questo capitolo non sia rimasto privo di conseguenze nel determinare le caratteristiche fondamentali della dinamica delle interrelazioni tra tali macrovariabili esogene rispetto alla sfera del processo di produzione legislativa in quell' area della politica sociale al centro di questo lavoro.

Tab. 5.14 - Matrice di correlazione tra l' attivismo parlamentare del governo e alcune variabili socio-politiche per fasi politico-istituzionali

-	fasi	POLEC	CLASS	CAPIT I
-	centrismo	-.29	-.07	-.19 I
ATTIVISMO	centrosin.	-.19	-.12	+.04 I
GOVERNO	solid.naz.	-.98	-.38	-.13 I
-	pentapart.	-.04	+.99*	-.17 I

* $p < 0,01$

Legenda:

POLEC = Severita' della politica monetaria (differenza tra tasso di sconto e tasso di inflazione) (Cfr. Appendice metodologica)

CLASS = Forza della classe operaia (Cfr. App. met.)

CAPIT = Forza della classe capitalistica (Cfr. App. met.)

Infatti, da essa si ricava come la variabile "composizione delle coalizioni di governo" assunta qui esplicitamente come variabile indipendente si riveli in grado di render ragione, certo solo in parte e come co-determinante assieme ovviamente ad altri fattori, delle variazioni che si osservano tra le correlazioni esistenti nelle quattro fasi tra le sopra individuate macrovariabili. In primo luogo, merita di essere attirata l' attenzione sul fatto che la relazione tra la macrovariabile "forza della classe operaia" e quella riguardante la "forza della classe capitalista" si presenta come estremamente elevata durante la fase della solidarieta' nazionale mentre assume valori negativi solamente nel corso della fase delle maggioranze pentapartitiche. Tutto cio' significa che non si puo' escludere l'esistenza di un complesso di meccanismi adattivo-reattivi da parte delle organizzazioni sindacali e di categoria degli imprenditori che si adeguano - nella individuazione e nella definizione delle strategie da perseguire - alle mutate condizioni generali del quadro politico caratterizzante quella delicata fase politico-istituzionale. Sul piano, invece, delle interrelazioni tra "attivismo parlamentare" dei diversi governi succedutisi alla guida dell' esecutivo e le altre tre macrovariabili si deve sottolineare come siano soprattutto la "politica economica", da una parte, e la "forza della classe operaia", dall' altra, che si rivelano associate alle maggiori variazioni "infra-fasiche". Risulta, infatti, che in un quadro generale dominato dalla costanza di correlazioni di segno negativo con solitamente intensita' alquanto bassa, tra l'attivismo dei governi in campo pensionistico e

la politica economica dagli stessi perseguita si registra nel corso della fase delle maggioranze di solidarietà nazionale un sensibile incremento di intensità della associazione tra queste due variabili. L'ipotesi che al riguardo si può avanzare è che la formazione di una "Grosse Koalition" in quel periodo ha prodotto l'attivazione di meccanismi di reazione da parte governativa che hanno reso ancora più evidente la propensione dei diversi dicasteri in carica a tenere tendenzialmente separate le decisioni di politica sociale da quelle di politica economica sia in termini di "compatibilità" (non necessariamente unilaterale della prima rispetto alla seconda) che di armonizzazione. Nella specificità della situazione venutasi a creare in questa terza fase della storia politica dell'Italia contemporanea, la correlazione altamente negativa tra le due variabili in questione va interpretata, in prima approssimazione nel senso di una dinamica del processo decisionale parlamentare in cui - come evidenziato nei precedenti capitoli - il governo riduce considerevolmente il flusso delle proprie iniziative legislative pur in presenza di una politica economico-monetaria sostanzialmente espansiva.

Sul versante delle interrelazioni tra l'attivismo dei governi e la forza della classe operaia il dato che colpisce maggiormente riguarda senza dubbio la quarta ed ultima fase politico-istituzionale. Durante questo periodo caratterizzata dalla formazione di coalizioni di maggioranza pentapartitiche si osserva una nettissima inversione di tendenza rispetto alle precedenti fasi. Infatti, a differenza di queste ultime, nel corso della ottava legislatura (1979-1983) si registra una elevatissima correlazione di segno positivo. Questo, evidentemente, autorizza a ritenere che la diminuita capacità di pressione (verificare con regressione) delle organizzazioni del movimento operaio - in un periodo di acutizzazione delle divisioni sindacali e politiche - si traduce principalmente in una contrazione dell'attivismo parlamentare del governo.

5.7 Sommario

In questo capitolo l'analisi si è incentrata sulla dinamica dell'azione parlamentare dei più importanti policy-makers italiani. Questa variabile è qui stata assunta come dipendente sia dalla composizione della maggioranza che dalla più generale dinamica socioeconomica. Dopo aver visto come da un punto di vista quantitativo il ruolo di proposizione legislativa del potere esecutivo sia andato progressivamente decrescendo, è apparso che la formazione della politica pensionistica ha seguito una parabola i cui caposaldi sono segnati in maniera sufficientemente netta dalla successione delle principali fasi politiche (centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale e pentapartito). Non sorprendentemente è poi emerso come questa dinamica sia in grado di incidere anche sull'andamento della competizione interpartitica tra i maggiori antagonisti presenti nell'arena parlamentare. Anche la dinamica socio-economica è risultata, attraverso il meccanismo della *reaction function* degli attori politici, in grado di influire sul gioco

parlamentare della produzione di proposte di legge.

In definitiva, e' stato possibile osservare l'importanza di fattori, quali la composizione della maggioranza - un fattore, questo, che nella specifica realta' italiana risulta tuttavia meno marcato che non in quei sistemi politici in cui si assiste ad una certa alternanza tra coalizioni alla guida del governo - e la modificazione dello scenario socio-economico che concorre a formare la domanda proveniente dalla costellazione degli interessi nella determinazione delle strategie di azione dei molti attori che costituiscono l'arena parlamentare.



Capitolo 6

COMPETIZIONE INTERPARTITICA, CICLO ELETTORALE E POLICY-MAKING

In questo sesto capitolo, l'analisi si incentra sull'im atto di due diversi ordini di fattori politici sul processo di policy-making pensionistico: la competizione interpartitica, da un lato, e il "ciclo elettorale", dall'altro. L'obiettivo e' qui quello di dare una risposta all'interrogativo se esista o meno un legame tra l'azione dei vari decision-makers nell'arena parlamentare e il fattore elettorale. In questa prospettiva, in una prima sezione si prendera' in esame il complicato intreccio della fenomenologia a cui da' origine la competizione interpartitica all'interno del processo di produzione legislativa; nella sezione successiva, l'analisi viene focalizzata sul rapporto tra competizione interpartitica e rappresentanza degli interessi; infine, nella terza ed ultima sezione, la discussione si sposta sul terreno dell'(eventuale) "ciclo elettorale" in questa area delle politiche pubbliche italiane.

6.1 Rappresentanza parlamentare e competizione interpartitica

Quale ruolo hanno nella formazione dell'agenda parlamentare e nella sua articolazione in materia pensionistica i partiti? Qual e' l'impatto che questi attori politici hanno sull'output legislativo? Quali effetti produce l'elevata frammentazione e polarizzazione del sistema dei partiti italiano sul complesso della attivita' di produzione di proposte di legge riguardanti la politica pensionistica in Italia? Cercare di cogliere la dinamica di tutti questi fattori conduce necessariamente a focalizzare l'attenzione su una variabile cruciale in questo contesto particolare: la competizione interpartitica (Robertson, 1976; Budge et al., 1976; Budge e Farlie, 1977).

Proprio per la centralita' di questa variabile in questa sezione essa verra' studiata da vicino attraverso l'analisi delle interrelazioni esistenti tra il flusso delle proposte di legge dei diversi partiti in campo pensionistico. In particolare, tale analisi vertera' rispettivamente: (a) sull' "attivismo" dei diversi attori parlamentari; (b) sul grado di "vischiosita'" delle loro iniziative parlamentari in relazione alla costellazione dei gruppi di interesse; e (c) sulla capacita' di influire sulla dinamica di estrinsecazione della competizione interpartitica di una variabile "intrinseca" quale quella rappresentata dall' "importanza demografica" delle categorie socio-professionali interessate dalle proposte di legge relative al sistema pensionistico italiano. Puo' essere utile a questo punto ricordare come, dal punto di vista metodologico, tutti gli aspetti appena ricordati saranno esaminati e discussi principalmente mediante matrici di correlazione.

6.1.1 Competizione e attivismo parlamentare

In questo paragrafo verranno analizzati e discussi alcuni risultati della ricerca che consentiranno di constatare (se mai ce ne fosse bisogno) come in generale i diversi attori parlamentari - partiti e governi - siano piuttosto attenti all'attivita' dei concorrenti e conseguentemente pronti a reagire a tutte le loro iniziative considerate "pericolose". Anche in materia pensionistica questo assioma fondamentale dei sistemi partitici competitivi risulta empiricamente fondato.

Come messo in luce dai dati contenuti nella tab. 6.1 appare evidente la presenza tra i quattro principali protagonisti della vita parlamentare italiana (governi, DC, PCI e PSI) di flussi differenziati di competizione "interpartitica". Risulta infatti agevole constatare come - nell'intero periodo qui studiato, 1948-1983 osservato sincronicamente - si sia prodotta una situazione caratterizzata sostanzialmente da tre ben distinti fenomeni. Il primo riguarda l'assenza di una diretta competizione tra i vari governi in carica e i quattro principali partiti

politici presenti in parlamento. Il secondo invece rivela l' esistenza di un' intensa dinamica competitiva tra DC, PSI e MSI. Il terzo infine indica la presenza di un alquanto modesto flusso competitivo tra le iniziative parlamentari del PCI in materia pensionistica e le omologhe iniziative degli altri attori politici.

Tab. 6.1 - Matrice di correlazione tra i flussi di proposte di legge iniziative legislative dei vari policy makers riguardanti la totalità dei raggruppamenti per legislatura (1948-1983)

Attore	legisl.	DC	PCI	PSI
-	I	+ .41	+ .23	+ .30
-	II	+ .40	- .07	+ .11
-	III	- .29	- .59	- .74
-	IV	+ .05	+ .09	- .07
GOV	V	+ .07	+ .09	- .40
-	VI	+ .96	+ .92	+ .90
-	VII	- .69	- .88	+ .13
-	VIII	+ .50	+ .74	+ .48
-	media	+ .17	+ .07	+ .08
-	I	-	+ .83	+ .01
-	II	-	+ .51	- .27
-	III	-	+ .07	+ .31
-	IV	-	+ .75	+ .60
DC	V	-	+ .98	+ .85
-	VI	-	+ .79	+ .96
-	VII	-	+ .27	+ .61
-	VIII	-	+ .79	+ .98*
-	media	-	+ .69	+ .50
-	I	-	-	+ .51
-	II	-	-	+ .51
-	III	-	-	+ .47
-	IV	-	-	+ .77
PCI	V	-	-	+ .78
-	VI	-	-	+ .68
-	VII	-	-	- .58
-	VIII	-	-	+ .69
-	media	-	-	+ .47

* p < 0.01 ** p < 0.001

Tale situazione complessiva risulta ampiamente evidenziata dai segni e dalle intensita' dei coefficienti di correlazione riportati nella Tab. 6.1. Si registrano infatti coefficienti piuttosto elevati e statisticamente molto significativi tra il volume delle proposte di legge di DC e PSI ($r = 0,84$), di DC e MSI ($r = 0,82$) e di PSI e MSI ($r = 0,87$). Al contrario quelli tra il PCI e gli altri soggetti parlamentari risultano piuttosto bassi e scarsamente significativi.

Ben diversa si presenta invece la situazione se l'ottica non e' piu' sincronica ma diacronica. Qui, la nuda dimensione quantitativa della produzione di proposte di legge relative al sistema pensionistico, finisce - proprio in virtu' della significativita' delle variazioni prodotte dalle diverse scansioni temporali - per acquisire un maggior spessore euristico. Questa maggiore "pregnanza" deriva piu' specificamente dalla possibilita' che l'analisi diacronica permette di cogliere l'impatto che il susseguirsi di diverse "stagioni politiche" ha sull'innescarsi di processi di competizione interpartitica.

Questa particolarità è ben messa in risalto dalla stessa Tab. 6.1. I coefficienti di correlazione in essa contenuti rivelano infatti significative variazioni rispetto alla struttura di lungo periodo della competizione tra i vari attori della vita parlamentare italiana. Risulta così evidente come l'impegno che partiti e governi hanno profuso, legislatura dopo legislatura, nella elaborazione di proposte di legge riguardanti il sistema pensionistico, riflette chiaramente l'effetto che il mutare dei rapporti di forza politico-sociali, prima, e parlamentari, poi, ha sulla dinamica competitiva e sulla collegata produzione parlamentare. Vista in questa prospettiva di breve-medio periodo - legislatura per legislatura - la struttura dei flussi di competizione interpartitica appare in effetti estremamente diversa rispetto a quella che è dato registrare osservando come un "unicum" il periodo 1948-1983. Il primo dato che merita di essere posto in rilievo è rappresentato dal ribaltamento della "gerarchia" della competizione. Se infatti nei primi trentacinque anni della storia dell'Italia repubblicana era sostanzialmente nella coppia DC-PSI che si manifestava il più intenso confronto competitivo, considerando invece singolarmente le otto legislature succedutesi in quello stesso arco di tempo si rileva come la maggior competizione parlamentare (perlomeno da un'indifferenziata ottica "quantitativa") sia quella tra DC e PCI (r medio = 0.69, contro un corrispondente valore di 0,50 tra DC e PSI). Vale inoltre la pena di segnalare come tra DC e PCI la competizione più intensa si è registrata nel corso della quinta legislatura mentre tra DC e PSI durante l'ottava, segnalando una variazione nei relativi rapporti di forza.

In questo paragrafo l'accento è stato principalmente posto sulla quantità delle proposte di legge concernenti il sistema pensionistico italiano elaborate e presentate dai protagonisti della vita politico-parlamentare. Un tale approccio tuttavia non può che rappresentare il necessario punto di partenza per un'analisi dettagliata dell'impatto che il complesso dei fattori politici ha avuto sulle scelte (o non-scelte) di politica pensionistica. Infatti, se si vuole riuscire a penetrare dentro i meccanismi di condizionamento di questi fattori è assolutamente necessario completare l'analisi "quantitativa" con una analisi di natura "qualitativa". Ciò significa che accanto al puro dato numerico diventa indispensabile prendere in esame la mappa dei gruppi di interesse interessati dalle varie proposte di legge. È precisamente questo il tema del prossimo paragrafo.

6.1.2 Gruppi di interesse e competizione parlamentare

L'attività parlamentare dei diversi policy makers non nasce casualmente né tantomeno si svolge nel vuoto asettico di un qualche laboratorio ma in un ininterrotto flusso bidirezionale di "domande" e di "risposte", di azioni e di retroazioni. Questa elementare asserzione non può ovviamente che essere valida anche per la politica pensionistica. Ecco perché solo esplorando l'intricato mondo dei rapporti fra partiti e gruppi di interesse può diventare possibile comprendere

come, in un sistema politico di tipo democratico-rappresentativo, le politiche redistributive vengono elaborate e decise. Ricordo che in quest' analisi la costellazione dei gruppi di interesse e' stata suddivisa in sette raggruppamenti principali ¹ a loro volta ulteriormente articolati al loro interno. Esaminiamoli ora uno per uno sia pure in forma schematica.

a) La generalita' della popolazione. La competizione interpartitica riscontrabile tra i progetti di legge presentati da partiti e governi e riguardanti questo "gruppo" sui generis risulta generalmente non molto significativa, sia in termini medi che per ciascuna delle otto legislature considerate.

b) I pensionati. Per questo secondo e altrettanto composito gruppo di interesse il dato che senza dubbio merita maggiore attenzione riguarda l' elevata correlazione esistente tra il numero complessivo dei rispettivi progetti di legge presentati dai vari governi in carica e dal PCI ($r = 0,77$ con $p (0,001)$). Gli altri valori dei coefficienti relativi alle altre coppie di competizione sono invece del tutto privi di significativita' (v. la Tab. A7 in appendice).

c) I lavoratori dipendenti del settore privato. La produzione di proposte di legge concernenti i regimi pensionistici di questo importante settore della forza-lavoro rivela per il periodo 1948-1983, osservato come un tutt' uno, l' assenza di particolarmente significativi processi di competizione interpartitica. Tuttavia se si sposta il fuoco dell' analisi sulle singole legislature si costata come nel corso della quinta e della settima legislatura - politicamente molto importanti per i motivi gia' ricordati - intensi flussi di competizione parlamentare rispettivamente tra DC e PCI ($r = 0,89$), DC e PSI ($r = 0,87$) e PCI e PSI ($r = 0,96$) nella quinta, da un lato, e tra DC e PSI ($r = 0,98$) nella settima, dall' altro (v. la Tab. A8 in appendice).

d) I dipendenti del settore pubblico. Nelle otto legislature qui studiate la struttura di lungo periodo della competizione parlamentare tra i diversi lawmakers rivela una significativa correlazione tra le iniziative legislative della DC e quelle del PSI ($r = 0,64$ con $p < 0,001$). Da un punto di vista diacronico risulta sostanzialmente confermato questo dato di fondo anche se appare come i tre principali partiti politici italiani abbiano con tutta probabilita' assunto posizioni politiche tali da indurre comportamenti parlamentari tendenzialmente simmetrici. Infatti, partendo dalla quinta legislatura, la competizione tra i tre maggiori partiti italiani si fa piu' intensa e tutti e tre si mostrano pronti a rispondere alle iniziative legislative dei partiti concorrenti con iniziative dello stesso segno. Nel corso delle tre successive legislature tuttavia il "pattern" della competizione tra questi tre policy makers evolve differenziandosi. Da una sostanziale omogeneita' di comportamenti parlamentari si passa, in particolare nella settima e nell' ottava legislatura, a processi competitivi caratterizzati da simmetricta'. Tutto cio' si traduce, per la settima legislatura, in un' ancora piuttosto elevata competizione tra DC e PCI ($r = 0,86$) a fronte di un' inver-

¹ Essi comprendono rispettivamente la generalita' della popolazione, i pensionati, i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori del settore pubblico, i lavoratori autonomi, i professionisti, e le "categorie residuali".

sione di segno (da positivo a negativo) tra il grado di interdipendenza delle iniziative legislative delle coppie antagoniste DC-PSI ($r = -0,39$) e PCI-PSI ($r = -0,80$).

Nell'ottava legislatura invece si assiste ad una considerevole diminuzione dell'intensità della competizione parlamentare relativa ai regimi pensionistici dei dipendenti pubblici della coppia DC-PCI ($r = 0,18$) mentre la competizione tra i due "alleati" di governo DC e PSI raggiunge il suo acme ($r = 0,95$) in presenza di una modesta ripresa di competizione tra PCI e PSI ($r = 0,38$) (v. la Tab. A9 in appendice).

e) I lavoratori autonomi. La struttura di lungo periodo della competizione parlamentare relativa a questo settore di popolazione non presenta punti di elevata "rincorsa" tra le specifiche iniziative legislative dei diversi lawmakers. Infatti, nell'intero arco di tempo qui considerato la competizione più intensa si registra tra DC e MSI ($r = 0,45$) e tra PCI e PSI ($r = 0,41$). Da un punto di vista diacronico, d'altra parte, è soprattutto tra il PSI, da un lato, e la DC e i vari governi in carica, dall'altro, che si registra la maggiore dinamica competitiva. È infatti durante la settima legislatura che si ha la più elevata competizione in assoluto proprio tra PSI e i governi ($r = 1,00$). Nella stessa legislatura anche la competizione tra DC e PSI raggiunge il suo livello massimo ($r = 0,91$). Per quanto riguarda poi la coppia antagonista DC-PCI merita di essere sottolineato come sia in particolare nel corso della sesta legislatura che si registra la massima intensità di competizione parlamentare ($r = 0,85$). Sul versante invece delle connessioni tra le iniziative legislative del PCI e quelle del PSI generalmente si è avuta una competizione non molto significativa tranne che durante la terza legislatura ($r = 0,84$) (v. la Tab. A10 in appendice).

f) I liberi professionisti. Le iniziative legislative dei diversi policy makers relative ai regimi pensionistici dei liberi professionisti sono caratterizzate da un punto di vista sincronico da un netto prevalere della dinamica competitiva tra il PSI e la DC ($r = 0,57$). Tale dato di fatto non muta sostanzialmente anche nel corso delle prime otto legislature repubblicane g) Le categorie residuali. Questo

quanto mai composito ed eterogeneo raggruppamento di gruppi di interesse e di pressione è stato oggetto di una consistente mole di iniziative legislative. Ed è forse proprio in questa estrema frammentarietà che può essere ricercata la ragione dell'importanza dell'attività legislativa del MSI. Questo partito infatti registra nel lungo periodo delle significative correlazioni con le corrispondenti della DC e del PSI (rispettivamente $r = 0,65$ e $0,61$). Osservando invece il periodo 1948-1983 legislatura per legislatura si nota una certa instabilità nel tempo del "pattern" della dinamica competitiva in cui a periodi di intensa competizione ne seguono altri di segno opposto. Questa caratteristica la si ritrova sostanzialmente in tutte le coppie di antagonisti parlamentari formate dai principali lawmakers (v. la Tab. A11 in appendice).

In questo secondo paragrafo è stata descritta la struttura tanto sincronica quanto diacronica della dinamica competitiva tra i protagonisti della vita

politico-parlamentare italiana in quel particolare settore delle politiche redistributive rappresentato dalla politica pensionistica. Con una tale ricognizione su uno dei piu' cruciali aspetti degli "interna corporis" del processo decisionale delle democrazie di tipo parlamentare e' stato possibile coglierne l' intrinseca complessita'. Per completare questo approccio "filologico" si rende tuttavia opportuno estendere l' analisi della capacita' di "attrazione/incidenza" dei vari settori della mappa degli interessi sul "pension lawmaking" e sulla connessa "pension politics" ad una delle dimensioni politicamente costitutive della loro potenzialita' di pressione sui policy makers: il peso demografico. Sara' appunto questo l' ambito tematico sviluppato nel paragrafo che segue.

6.1.3 Importanza demografica e "pension politics"

In un possibile elenco dei tanti fattori che condizionano il potenziale di pressione dei diversi gruppi di interesse senza dubbio dovrebbe esservi inclusa anche la loro importanza demografica. Tale fattore presenta rispetto agli altri il vantaggio di una maggiore "visibilita'" e conseguentemente di una piu' agevole misurabilita'. E' proprio in considerazione di queste caratteristiche che in questo paragrafo verra' studiato il pattern della competizione parlamentare tra i principali law-makers attraverso il filtro di questa specifica dimensione della costellazione dei gruppi di interesse. L' utilita' di prendere in esame questa variabile risulta evidente se si considera che essa consente di arrivare a comprendere il "grado di eterogeneita'" (Kirchheimer, 1966) della struttura della rappresentanza politica dei diversi policy makers.

Da questo particolare punto di osservazione, la ricerca ha messo in luce come tra i principali protagonisti dell' attivita' parlamentare in Italia si sia prodotta nell' arco di tempo 1948-1983 qui studiato una accentuata differenziazione di comportamenti (e di strategie) competitive. Tale differenziazione vede porsi su versanti opposti le coppie antagoniste DC-PSI, da un lato, e PCI-DC, dall' altro con quella PCI-PSI in una posizione che si potrebbe considerare intermedia. Come infatti mostra la tabella 6.2, la competizione parlamentare risulta piu' elevata per la coppia DC-PSI quando la produzione di proposte di legge concerne i regimi pensionistici di categorie socio-professionali con un relativamente modesto peso demografico.

Tab. 6.2 - Matrice di correlazione tra le principali coppie di attori parlamentari in funzione delle classi di importanza demografica

classi demogr.	DC-PSI	DC-PCI	GOV-PCI	GOV-PSI	GOV-DC	PCI-PSI
0	+ .32	+ .24	+ .00	+ .25	+ .46*	+ .04
1	-.03	+ .25	+ .00	+ .01	-.36	-.19
2	+ .54**	+ .08	+ .07	-.13	-.16	+ .07
3	+ .73**	+ .15	-.02	+ .07	-.07	-.12
4	+ .78**	+ .24	+ .14	+ .19	+ .36	+ .14
5	+ .61**	+ .46*	+ .17	+ .13	+ .04	+ .70**
6	-.06	+ .47	-.08	-.08	+ .04	-.02
7	+ .64**	+ .51*	-.18	-.27	-.15	+ .51
8	+ .14	+ .06	-.31	-.04	-.04	+ .20
9	-.08	+ .59**	-.07	-.06	-.10	-.15
media	+ .35	+ .30	-.02	-.00	+ .00	+ .11

* p < 0.01 ** p < 0.001

Esattamente simmetrica si presenta invece la situazione sul versante dei rapporti tra DC e PCI. Sulla stessa falsariga si situa poi, anche se con intensità decisamente meno significative, la configurazione di lungo periodo della competizione parlamentare tra PCI e PSI visti sotto l'angolazione dell'impatto della dimensione demografica sul policy making. Assolutamente non rilevante appare infine il ruolo di quest'ultimo fattore sulla dinamica competitiva tra i tre maggiori partiti politici italiani e i vari governi che si sono succeduti alla guida dell'esecutivo.

Tutto ciò permette di rilevare come nella sostanza tanto la DC quanto il PSI mostrino tendenzialmente una più pronunciata "ricettività" verso le "domande" provenienti da gruppi di pressione (bene organizzati) di non molto elevata importanza demografica mentre il PCI sembra più incline a rappresentare politicamente interessi espressi da settori di popolazione da questo specifico punto di vista più consistenti.

6.2 Elezioni, partiti e dinamica del processo decisionale

In Italia, tanto nel dibattito politico che in questi anni accompagna periodicamente l'annuncio da parte del governo dell'imminente varo della sempre rinviata riforma del sistema pensionistico quanto nelle convinzioni diffuse nell'opinione pubblica, questa componente centrale delle politiche sociali è additata come quella che più di altre è esposta ad un uso clientelare e manifestamente elettoralistico specialmente, ma non esclusivamente, da parte dei partiti di governo. Per un osservatore anche distratto della realtà italiana non è impresa

proibitiva rendersi conto che queste considerazioni presentano un qualche fondamento di verita'. In questa sezione quindi non ci si propone certo di svelare una qualsiasi recondita ed inesplorata fenomenologia, quanto piuttosto molto piu' semplicemente di effettuare una puntuale ed attenta ricognizione dei meccanismi e delle modalita' attraverso cui ha concretamente luogo questo intreccio tra uso "elettoralistico" della politica pensionistica da parte dei piu' importanti "lawmakers" e il sottofondo di strategie politiche dei diversi partiti, da un lato, e l' intricato complesso di domande provenienti dalla costellazione degli interessi funzionali, dall' altro.

In quest' ottica, nella presente sezione l' attenzione sara' focalizzata in particolare, continuando e sviluppando l' approccio qui largamente utilizzato e imperniato sullo studio del processo di produzione legislativa, sull' analisi della produzione di proposte di legge relative al sistema pensionistico sia negli anni preelettorali che in quelli elettorali (elezioni politiche). Tentando di delineare il profilo di questi complessi meccanismi di interazioni, reazioni e adattamenti del sistema partitico all' avvicinarsi e al verificarsi di scadenze elettorali importanti quali appunto le elezioni politiche generali, nelle pagine che seguono verranno esaminati i seguenti aspetti: a) esistenza o meno di un ciclo elettorale in questa specifica policy area; b) l' impatto sul sistema dei partiti; c) gli effetti delle strategie elettorali sulla rappresentanza degli interessi; d) le conseguenze sulla dinamica clientelare, e, infine, e) l' impatto delle variabili socio-economiche "ambientali" sulla morfologia della attivita' parlamentare negli anni (pre)elettorali.

6.2.1 C' e' un ciclo elettorale nel "pension lawmaking" ?

*

La letteratura sul ciclo elettorale e' quanto mai vasta ed articolata. In essa infatti sia gli outputs del processo decisionale che le variabili "ecologiche" vengono ricondotte, come variabili dipendenti, al grado di prossimita' temporale delle scadenze elettorali, assunte come variabili indipendenti. In questo paragrafo studieremo l' esistenza o meno di un ciclo elettorale nel "pension lawmaking" concentrando l' attenzione in particolare sulle reazioni "comportamentali" che all' interno dell' attivita' parlamentare dei principali partiti politici italiani si sono potute osservare negli anni preelettorali e nella frazioni di quelli elettorali.

I risultati della ricerca, di cui qui si presentano i "findings" piu' significativi, rivelano una situazione controversa e tutt' altro che lineare da questo specifico punto di vista. Infatti, se da un lato e' possibile cogliere chiari elementi a sostegno della tesi del ciclo elettorale, dall' altro questi vengono in parte contraddetti o perlomeno non confermati da altri. Ne e' un esempio eloquente la tab. 6.3 riprodotta qui sotto.

Tab. 6.3 - Media mensile del numero delle proposte di legge presentate durante gli anni preelettorali per legislatura

legial.	anno	SEM2	TRIM4	SEM1	TRIM1
-	1948	3.7	4.0	-	-
I	1952	3.2	3.3	-	-
-	1953	-	-	6.3	6.3
-	1953	10.1	15.7	-	-
II	1957	4.5	4.7	-	-
-	1958	-	-	7.7	8.7
-	1958	13.0	16.6	-	-
III	1962	9.2	8.3	-	-
-	1963	-	-	7.0	7.0
-	1963	14.1	16.6	-	-
IV	1967	8.2	10.7	-	-
-	1968	-	-	4.3	4.3
-	1968	13.8	10.3	-	-
V	1971	6.0	9.3	-	-
-	1972	-	-	12.0	12.0
-	1972	21.1	19.9	-	-
VI	1975	5.6	5.3	-	-
-	1976	-	-	5.0	5.0
-	1976	21.3	24.7	-	-
VII	1978	8.0	6.7	-	-
-	1979	-	-	9.0	9.0
-	1979	20.7	20.0	-	-
VIII	1982	6.0	5.7	-	-
-	1983	-	-	5.0	5.0

Legenda:

SEM2= secondo semestre dell' anno che precede le elezioni.

TRIM4= quarto trimestre dell' anno preelettorale.

SEM1= primo semestre dell' anno elettorale.

TRIM1= primo trimestre dell' anno elettorale.

I dati in essa contenuti indicano che, per quanto attiene alla produzione di proposte di legge riguardanti tutte le prestazioni di "income maintenance" tranne quelle di malattia, delle otto legislature qui studiate solo la metà presentano un andamento del processo di produzione legislativa che potrebbe far pensare ad un ciclo elettorale. Infatti e' solamente nella prima, seconda, quinta e settima legislatura che la media mensile del numero delle proposte di legge introdotte nella frazione di anno elettorale a conclusione delle singole legislature risulta superiore alla corrispondente media dei rispettivi anni preelettorali.

Il carattere controverso messo in luce da questi dati relativi al flusso non disaggregato delle proposte di legge rende difficile poter pronunciarsi nettamente su questo intricato tema, principalmente perche' l' impatto della prossimita' delle scadenze elettorali puo' manifestarsi con forme ed intensita' differenziate in relazione ai diversi livelli del processo di decision-making parlamentare. L' avvicinarsi di elezioni politiche (ma evidentemente non solo di quelle), infatti, puo' ripercuotersi non solo sul volume complessivo del flusso delle iniziative parlamentari ma anche sulla dinamica della competizione interpartitica tra i diversi

decision-makers presenti in Parlamento. Ecco allora che diventa utile poter studiare l'andamento della dinamica competitiva tra i vari partiti per scoprire come essi adattino le loro azioni parlamentari al fattore elettorale. Anche in questo caso si analizzeranno le iniziative legislative tanto dal punto di vista dell' "attivismo" ² quanto da quello "intensivo" dei policy-takers.

Dal primo punto di vista - quello dell' "attivismo" - i risultati empirici rivelano una struttura della competizione interpartitica caratterizzata da una diversità di gradi e di intensità in funzione sia dei destinatari dei provvedimenti proposti che delle coppie di competitori di volta in volta identificabili. Infatti, se da un lato è possibile osservare come sostanzialmente l'avvicinarsi di scadenze elettorali non produca nessuna significativa modificazione della configurazione della competizione tra DC e PCI, dall'altro si può rilevare invece un impatto non trascurabile sulla dinamica di altre coppie antagoniste. In effetti, per quanto riguarda i due principali partiti italiani, i dati evidenziati dalla ricerca indicano chiaramente - come messo in luce nella tab. 6.4 - una sostanziale irrilevanza di un possibile ciclo elettorale.

Tab. 6.4 - Matrice di correlazione tra l'attivismo relativo alle proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC e dal PCI

PERIO- DO	TOT. GEN.	GEN. POP.	PEN- SION.	LAV. DIP.	PUBBL. -DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.
48-83	+ .23	-.08	-.05	+ .01	+ .42	+ .22	+ .05	+ .11
PREEL.	+ .24	-.30	nc	-.57	+ .10	+ .22	-.15	-.32
ELETT.	-.05	-.24	nc	+ .26	-.17	+ .04	+ .15	-.15

nc = non calcolabile
 PREEL. = anni prelettorali
 ELETT. = anni elettorali

Al contrario, la coppia di competitori DC-PSI appare sensibilmente reattiva all'avvicinarsi di elezioni politiche, sia pure con intensità variabili in relazione alla collocazione nella costellazione degli interessi dei destinatari dei progetti di legge da essi presentati. Infatti, i dati contenuti nella sottostante tab. 6.5 confermano in maniera difficilmente equivocabile la tendenziale esistenza di un ciclo elettorale tra questi due partiti.

Tab. 6.5 - Matrice di correlazione tra l'attivismo relativo alle proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC e dal PSI

PERIO- DO	TOT. GEN.	GEN. POP.	PEN- SION.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.
48-83	+ .80 ²	nc	+ .43	.45 ²	+ .60 ²	.14	.48 ²	.36
PREEL.	+ .80 ²	nc	+ .76	.33	+ .66	.79 ²	.27	.75
ELETT.	+ .82 ²	nc	+ .68	.46	+ .50	.00	.66	.46

² Gli indicatori utilizzati per misurare questa variabile sono rispettivamente: l'estensione; il volume (analizzato in funzione di tre diverse dimensioni: il numero delle proposte di legge, il numero di categorie ed il numero di raggruppamenti di destinatari), il grado di interclassismo e della tendenza verso un modello di catch-all-party.

nc = non calcolabile
 PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

Questa maggiore reattività dei due partiti al fattore elettorale è rivelata dalla più stretta correlazione esistente tra le loro iniziative legislative sia dei coefficienti relativi agli anni elettorali che a quelli elettorali rispetto ai corrispondenti valori medi. Tuttavia, tale più elevata competitività non si estende indifferenziatamente a tutti i raggruppamenti di policy-takers qui individuati, ma risulta concentrata prevalentemente su quelli del lavoro autonomo, delle libere professioni, dei pensionati e delle categorie residuali.

La coppia di competitori PCI-PSI, d'altro canto, appare prevalentemente impermeabile agli effetti potenzialmente distorsivi del fattore elettorale, perlomeno in una forma diretta³. Infatti, è soltanto per le proposte di legge riguardanti i regimi pensionistici dei lavoratori autonomi che si registra un sensibile e significativo incremento nel livello della competizione tra questi due partiti negli anni elettorali (si veda la tab. 6.6).

Tab. 6.6 - Matrice di correlazione tra l'attivismo relativo alle proposte di legge pensionistiche presentate dalla PCI e dal PSI

PERIO- DO	TOT. GEN.	GEN. POP.	PEN- SION.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROP.	(CAT. RESID.
48-83	+ .09	nc	-.08	+.00	+.46*	+.74**	+.35	-.17
PREEL.	+.00	nc	-.12	-.30	-.10	-.73	+.48	-.37
ELETT.	-.14	nc	-.27	-.47	+.12	+.89*	+.50	-.41

nc = non calcolabile
 PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

6.2.2 Clientelismo e particolarismo

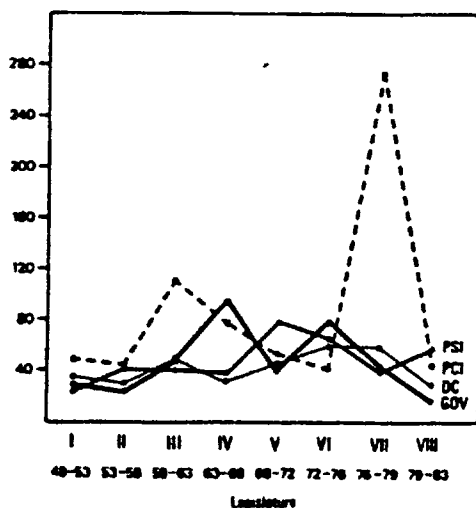
Gia' in precedenza abbiamo sottolineato come clientelismo e particolarismo si manifestino attraverso una molteplicita' di fenomeni tra cui particolare rilevanza rivestono quelli legati alla dimensione/consistenza demografica dei diversi gruppi di policy-takers. Si comprende allora perche', nell'intento di cogliere le modalita' e i meccanismi di funzionamento del possibile ciclo elettorale nell'area

³Cio' significa che la correlazione tra le proposte di legge presentate dai diversi partiti competitori risulta elevata anche "obliquamente", vale a dire tra raggruppamenti diversi della costellazione degli interessi.

della produzione delle politiche sociali al centro della nostra analisi, acquista importanza focalizzare l'attenzione anche su questo significativo aspetto.

L'esame dell'andamento dell'"indice di importanza demografica"⁴ in prossimità di elezioni politiche ci consente di realizzare una prima, significativa approssimazione alla comprensione dei patterns dei flussi di comportamenti reattivi e adattivi dei diversi partiti politici presenti in parlamento. I valori di questo indice, rivelatore della tendenziale propensione dei vari law-makers ad adottare più o meno esplicite strategie di rappresentanza politico-parlamentare improntate a particolarismo e/o a clientelismo, rivelano - come evidenziato nella figura 6.1 riprodotta qui sotto - una chiara inclinazione dei parlamentari appartenenti alla DC a presentare nella parte conclusiva delle singole legislature proposte di legge riguardanti categorie sociali dal peso demografico ridotto rispetto ai corrispondenti valori medi della legislatura.

Fig. 6.1 - "Peso demografico" dei progetti di legge pensionistici



⁴L' "indice di importanza demografica" dei progetti di legge pensionistici e' una misura sintetica del grado di particolarismo della rappresentanza politica dei diversi lawmakers. Esso e' operationalizzato attribuendo alle singole proposte di legge un "peso" corrispondente alla classe demografica di appartenenza della categoria socio-professionale interessata dai provvedimenti proposti. Per i dettagli si veda l'Appendice metodologica.

All' interno di questa prevalente tendenza ad accentuare la propensione verso il partitocraismo da parte del partito di ispirazione cattolica, merita di essere segnalato come, per la sesta legislatura (1972-1976), si registri una situazione inversa rispetto a quelle precedenti e a quelle successive. Questo scostamento dalla linea di comportamento prima sottolineata suggerisce un' ipotesi che qui non puo' che essere avanzata senza poter essere approfondita: cioe', che tale significativa - sia pure temporanea - inversione di tendenza sia da mettere in relazione in qualche modo con la consistente avanzata elettorale del PCI nelle elezioni amministrative del 1975 e con la vittoria dello schieramento progressista nel referendum sul divorzio del 1974.

Considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle sviluppate per la DC, d' altra parte, si possono applicare anche all' attivita' legislativa dei diversi governi in carica. In questo caso, tuttavia, l' eccezione e' rappresentata dalla quarta legislatura, politicamente caratterizzata - com' e' noto dalla formazione delle prime coalizioni di centro-sinistra. Meno limpide, per contro, si presentano da questo particolare punto di vista le dinamiche parlamentari di PCI e PSI. Infatti, questi due importanti partiti non mostrano una netta prevalenza di orientamenti particolaristici nelle loro iniziative legislative in prossimita' di scadenze elettorali.

Per rendere piu' articolata l' analisi delle reazioni dei partiti politici all' avvicinarsi di elezioni generali, inoltre, e' utile prendere in considerazione anche la dinamica della specifica competizione interpartitica vista nella prospettiva demografica. In quest'ottica particolare, la ricerca ha messo in risalto come tra i due principali partiti politici italiani la prossimita' di scadenze elettorali produca essenzialmente un considerevole incremento del livello di competizione parlamentare attraverso un'evidente polarizzazione delle rispettive strategie di rappresentanza. La sottostante tab. 6.7, infatti, rivela come - rispetto ai valori relativi al periodo 1948-1983 - negli anni preelettorali e elettorali i valori dei coefficienti di correlazione tra il numero delle proposte di legge dei due partiti riguardanti categorie socio-professionali o molto ridotte sul piano della consistenza demografica o, al contrario, molto rilevanti aumentino in misura certamente non irrilevante.

Tab. 6.7 - Matrice di correlazione tra i flussi di proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC e dal PCI in funzione della classe demografica dei destinatari.

classe demogr.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
48-83	.24	.25	.08	.15	.24	.46*	.47*	.51**	.06	.50**
PREEL.	nc	.61	-.01	-.26	+.49	+.04	nc	nc	-.21	.88*
ELETT.	nc	.41	.00	.30	.29	.47	.65	.54	.10	.78

nc = non calcolabile
 PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

In sostanza, la DC e il PCI sembrano diventare reciprocamente piu' reattivi in periodo preelettorale soprattutto verso gli estremi dello spettro della consistenza demografica dei vari gruppi di policy-takers. Tutto cio' indica chiaramente l'attivarsi di meccanismi di selezione delle iniziative legislative in materia di politiche pensionistiche volti ad assicurare tanto la massima visibilita' politica - grazie in particolare alle proposte di legge destinate ad interessare i grandi gruppi di beneficiari - quanto la massima capillarita' delle rispettive strutture di rappresentanza politico-parlamentare.

Dal canto loro, sul versante opposto della prevalente coabitazione all' interno delle stesse coalizioni di governo, DC e PSI mostrano di non essere indifferenti, nella conduzione della loro azione di rappresentanza politica dei diversi gruppi di interesse, all' influsso esercitato sui rispettivi comportamenti parlamentari dalla prossimita' temporale di elezioni politiche. Tuttavia, essi sembrano reagire al fattore elettorale lungo linee tendenzialmente simmetriche rispetto a quelle viste per la coppia di competitori DC-PCI. Si registra infatti per la coppia antagonista DC-PSI un significativo incremento - come messo in evidenza dalla tabella 6.8 - del grado della competizione interpartitica per le proposte di legge relative alle categorie socio-professionali appartenenti alle fasce centrali del ventaglio della consistenza demografica.

Tab. 6.8 - Matrice di correlazione tra i flussi di proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC e dal PSI in funzione della classe demografica dei destinatari.

classe demogr.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
45-53	.32	-.03	.54**	.73**	.78**	.61**	-.06	.64**	.14	.08
PREEL.	.23	.00	.28	.70	.64	.56	nc	.43	-.14	-.20
ELETT.	.14	-.41	.35	.94**	.85*	.57	nc	.95**	.17	-.33

nc = non calcolabile
 PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

Pertanto, se per la DC e il PCI la tendenziale polarizzazione "demografica" della dinamica competitiva e' da mettere in relazione a opzioni di visibilita' e di capillarita' della rappresentanza politica, per gli antagonisti DC e PSI la evidenziata propensione verso la concentrazione della competizione parlamentare sulle categorie "mediane" da un punto di vista demografico in prossimita' di scadenze elettorali puo' essere ricondotto soprattutto a due ordini di ragioni. Il primo concerne la diversa potenzialita' "tecnico-operativa" di produzione di progetti di legge - sia in termini di estensione dello spettro della rappresentanza che in termini di "intensione" - dei due partiti legati dagli anni '60 da altalenanti rapporti di alleanza. Il secondo, invece, del resto strettamente intrecciato al primo riguarda verosimilmente l' opzione dei parlamentari appartenenti al PSI di assicurarsi l' appoggio di gruppi sociali mediamente consistenti da un punto

di vista demografico ma organizzativamente piu' facilmente identificabili come target e quantitativamente (in termini di frequenza) piu' numerosi all' interno della costellazione degli interessi.

Quanto al primo di questi due ordini di motivi, i dati della stessa tabella 6.8 suggeriscono l' idea che il "differenziale di energia" parlamentare derivante dalla considerevole diversita' di consistenza numerica dei gruppi parlamentari dei due partiti influisca sulla capacita' del minore dei due (il PSI) di allargare lo spettro della rappresentanza. Infatti, il PSI non puo' estendere, al di la' delle sue preferenze e opzioni strategiche, la composizione del ventaglio degli interessi rappresentati lungo linee tendenzialmente orientate verso l' assunzione di di assetti interni ispirati al modello del catch-all-party. In questo senso i vincoli tecnico-operativi dei gruppi parlamentari del PSI si coniugano con quelli imposti dalla struttura della rappresentanza in cui i parlamentari del terzo partito italiano sono organicamente inseriti. Il secondo ordine di ragioni, per contro, induce a ritenere che i gruppi parlamentari socialisti, lasciando ai loro singoli membri un discreto margine di autonomia in materia di iniziative legislative, si siano disposti lungo una linea di azione capace di massimizzare - anche a scapito della visibilita' e della capillarita' - il "ritorno" elettorale puntando su targets dotati di una piu' elevata identita' politico-organizzativa. In sostanza, l' evidenza empirica sembra indicare abbastanza chiaramente l' importanza dei vincoli di potenzialita' di lavoro parlamentare nella conduzione delle iniziative legislative tanto da indurre il PSI a concentrare la propria competitivita' sui settori mediani della mappa degli interessi.

Spostando ora l' attenzione sulla coppia antagonista PCI-PSI si puo' osservare come questi due partiti rivelino in periodi preelettorali una accentuata tendenza ad incrementare il livello della loro competizione in relazione a gruppi di policy-takers dalla consistenza demografica medio-alta. Infatti i dati contenuti nella tabella 6.9 qui sotto, mostrano un sensibile aumento dei valori dei coefficienti di correlazione tra le iniziative legislative dei due partiti concernenti categorie socio-professionali appartenenti a classi demografiche medio-alte.

Tab. 6.9 - Matrice di correlazione tra i flussi di proposte di legge pensionistiche presentate dal PCI e dal PSI in funzione della classe demografica dei destinatari.

cl.dem.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
48-83	.04	-.19	.07	-.12	.14	.70*	-.02	.51**	.20	-.15
ELETT.	nc	-.04	-.25	.18	.11	.89*	nc	.65	.60	-.29

nc = non calcolabile

PREEL. = anni preelettorali

ELETT. = anni elettorali

Tutto cio' rivela la reattivita' dei due partiti della sinistra storica italiana alle rispettive iniziative legislative non caratterizzate da particolarismo ma legate alla universalmente riconosciuta esigenza di diminuire la complessita' del sistema pensionistico, ritenuto a ragione generatore di disparita' e disuguaglianze.

Inoltre, e' risultato che il verso della competizione e' piu' intenso nella direzione PCI-PSI che non viceversa.

L' excursus qui presentato intorno all' impatto della prossimita' temporale di elezioni politiche sulla struttura della competizione interpartitica vista sotto la specifica angolazione della consistenza demografica dei diversi policy-takers, offre lo spunto per alcune considerazioni di carattere piu' generale relative alla esistenza o meno di un "ciclo elettorale" all' interno del "pension lawmaking" in Italia. I dati empirici indicano come l' avvicinarsi della scadenza elettorale eserciti un evidente influsso sui comportamenti parlamentari dei principali partiti politici italiani. Tale impatto si manifesta essenzialmente in una significativa modificazione della configurazione strutturale della dinamica competitiva tra i diversi protagonisti della vita parlamentare in Italia.

La Fig. 6.2 presenta una sinossi degli effetti del ciclo elettorale sui comportamenti parlamentari dei tradizionali competitori nell' arena politica.

Fig. 6.2 - Effetti del ciclo elettorale sulla dinamica della competizione interpartitica (valori medi dei coefficienti di correlazione)

		Consistenza demografica			
		Bassa	Media	Alta	
Coppie di competitori	DC-PCI	EL.	0,24	0,39	0,41
		M.	0,18	0,34	0,33
	DC-PSI	EL.	0,25	0,39	-0,08
		M.	0,39	0,42	0,05
	PCI-PSI	EL.	-0,04	0,41	0,16
		M.	-0,05	0,26	0,02

EL. = anni elettorali M. = anni non elettorali

I dati in essa contenuti confermano nella sostanza quanto in precedenza era stato sottolineato. Infatti, la coppia antagonista DC-PCI rivela una tendenza verso una polarizzazione "demografica" della competizione interpartitica, mentre quella i cui poli sono rappresentati da DC e PSI reagisce all' approssimarsi di elezioni politiche incrementando il livello della competizione in relazione alle categorie socio-professionali a media consistenza demografica. La coppia PCI-PSI, d' altra parte, in periodi preelettorali assume un assetto nella competizione parlamentare prevalentemente orientato verso le categorie di policy-takers dal peso demografico medio-alto.

L' analisi delle variazioni prodotte dalla variabile "prossimita' di elezioni politiche" sulla dinamica della competizione interpartitica tra i tre principali partiti italiani ha mostrato ancora una volta l' esistenza di simmetrie di comportamento tra DC e PSI, da un lato, e PCI dall' altro. Tutto questo traspare in forma abbastanza evidente negli adattamenti che si verificano nei rispettivi flussi di iniziative parlamentari. Infatti, e' stato possibile osservare come i primi due partiti (ma soprattutto la DC) in periodi "non-preelettorali" evidenzino una maggiore propensione verso l' adozione di strategie di comportamento nel processo di produzione legislativa piu' inclini al particolarismo, attraverso la rappresentanza di interessi "micro-sezionali" (Cantelli, 1974), mentre il PCI appare tendenzialmente piu' propenso a farsi portatore di interessi meno particolaristici⁵. In periodi preelettorali invece si registra un sensibile riaggiustamento dei modelli comportamentali dei diversi partiti presenti in parlamento. Il cambiamento e' piu' rilevante nel PCI e nel PSI che non nella DC proprio in considerazione del carattere dichiaratamente interclassista (e clientelare) di quest' ultimo partito. I due partiti della sinistra storica, infatti, reagiscono in modo diametralmente opposto all' approssimarsi di elezioni politiche generali. Il PCI, da un lato, accresce la propria "reattivita'" verso le categorie dal modesto peso demografico mentre il PSI rivela una piu' elevata attenzione verso quelle caratterizzate da una medio-alta consistenza demografica. Tutto cio' indica quanto diversi siano i legami di questi due partiti col sistema degli interessi nella societa' italiana.

In conclusione, quindi, si puo' notare come - perlomeno all' interno della importante area di politiche sociali qui studiata - l' ipotesi di un ciclo elettorale relativo alla dinamica del processo di attivazione dei flussi di competizione interpartitica nell' arena parlamentare viene, sia pure ancora largamente in maniera approssimativa, suffragata da riscontri empirici. Naturalmente non va dimenticato che il ciclo elettorale di cui qui si parla non va riferito, come invece accade nella vasta letteratura sul "political business cycle" (Nordhaus, 1975; Tuftes, 1978) alle interrelazioni tra sfera economica e sfera politica. In questo senso, la portata e la valenza esplicativa dell' ipotesi di ciclo elettorale qui sviluppata e empiricamente verificata va ricondotta esclusivamente all' interno del sotto-sistema della sfera del processo decisionale costituito dalla produzione legislativa. Con queste limitazioni, si puo' quindi affermare che esiste un ciclo

⁵Si veda, a tale proposito, la precedente Fig. 6.1.

elettorale nel "pension lawmaking" in Italia che e' in grado di modificare le logiche di azione e le tattiche comportamentali nella rappresentanza degli interessi attraverso una redistribuzione intrapartitica della propensione al particolarismo nelle iniziative legislative.

6.2.3 Strategie elettorali e distribuzione di benefici

*

In un sistema pensionistico quale quello italiano che, oltre a presentare un molto elevato grado di complessita' organizzativa, istituzionale e normativa, e' caratterizzato da una quasi assoluta subordinazione al processo di legificazione (Maestri, 1984; Regonini, 1985), il potere legislativo inteso in senso lato si trova a poter intervenire e a decidere su un complesso molto vasto di aspetti tecnico-operativi propri del sistema pensionistico. Questo pressoché totale monopolio (quanto meno ad un livello formale) del parlamento in materia di decisioni riguardanti le prestazioni di "income maintenance" erogate dai diversi regimi pensionistici, offre ai diversi attori parlamentari (individuali e collettivi) uno spettro estremamente ampio ed articolato di possibilita' di intervento derivante proprio dalla ricchezza dei settori regolati legislativamente. Basti pensare, ad esempio, al fatto che rientrano in quest' ambito normativo aspetti quanto mai diversificati che vanno dalla definizione dei requisiti di accesso alle diverse prestazioni, al livello stesso delle prestazioni, all' entita' dei contributi previdenziali e alla loro distribuzione.

Non puo' quindi stupire che, in un' analisi dell' impatto del ciclo elettorale sulle strategie di comportamento nel processo di produzione legislativa dei diversi partiti politici, l' attenzione venga focalizzata anche sulla dinamica del "contenuto" delle proposte di legge da essi presentate.

Ancora una volta le variazioni che la caratterizzeranno saranno viste come indicatori della variabile centrale su cui si impernia questa parte della ricerca: la competizione interpartitica. Per poter compiere questa analisi, le proposte di legge presentate nel corso delle otto legislature qui studiate sono state classificate in cinque categorie in funzione del tipo prevalente di contenuto insito nei provvedimenti proposti. La tipologia che ne e' risultata si articola rispettivamente nelle seguenti cinque classi di proposte di legge riguardanti il sistema pensionistico: 1) di riforma; 2) di istituzione di nuovi regimi/programmi/prestazioni; 3) di estensione di prestazioni/benefici preesistenti a nuovi beneficiari; 4) di aumento del livello delle prestazioni erogate e, infine, 5) a contenuto prevalentemente amministrativo.

Per poter meglio comprendere gli effetti del ciclo elettorale - inteso nel senso di un tendenziale, anche se dinamicamente instabile, andamento ciclico del processo di competizione interpartitica in questo settore delle politiche sociali - e' opportuno avere una visione generale della configurazione diacronica della

struttura del "policy content" dei quattro principali lawmakers italiani: i governi in carica, la DC, il PCI e il PSI. Il dato maggiormente significativo emerso al riguardo ⁶ e' quello della netta predominanza, all' interno del flusso delle proposte di legge presentate dai quattro protagonisti della vita parlamentare in Italia, delle iniziative legislative a contenuto prevalentemente amministrativo ⁷.

Focalizzando ora l' analisi sulla dinamica competitiva e sulle sue variazioni in periodi preelettorali, la ricerca ha permesso di rilevare l' esistenza di un impatto non trascurabile del fattore elettorale sul pattern delle iniziative legislative dei diversi competitori. Infatti, esaminando singolarmente gli intrecci dei flussi competitivi per tipo di contenuto dei provvedimenti proposti nei vari progetti di legge appare chiaramente questo insieme di effetti di perturbazione della struttura della competizione interpartitica. Tutto questo risulta ben evidenziato dalla tab. 6.10 che presenta i valori generali del periodo 1948-1983 confrontati con quelli dei periodi (anni) preelettorali.

Tab. 6.10 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge in funzione del policy content.

Per. periodo	DC	PSI	PCI	PSI
48-83	.58**	.09**	.09**	.09**
REF. PREEL.	.14	.04	.72	.05
ELETT.	.26	.48	.76	.68
48-83	.34	.73**	.53*	.37
EST. PREEL.	.38	.73	.49	.38
ELETT.	.39	.66	.78	.58
48-83	.26	.08**	.42	.12
INT. PREEL.	.48	.34	.77	.28
ELETT.	.33	.04	.42	.04
48-83	.17	.66**	.38	.61**
ADM. PREEL.	.22	.04	.68	.73
ELETT.	.14	.03	.69	.63

* p < 0,05 ** p < 0,001

PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali
 REF. = progetti di legge di riforma
 EST. = progetti di legge di estensione
 INT. = progetti di legge di creazione/istituzione
 ADM. = progetti di legge di aumento delle prestazioni

⁶Per un'analisi piu' dettagliata rinvio al prossimo capitolo ed in particolare alla figura 7.2.

⁷Questo tipo di iniziative legislative si caratterizza per il ridotto impatto sia in termini di costi che di benefici monetari, oltre che per una minore visibilita'.

Essa mostra infatti come la struttura della dinamica della competizione interpartitica risenta delle turbolenze innescate dall' avvicinarsi di elezioni politiche generali. Da essa e' cosi' possibile ricavare che tutti e quattro i principali lawmakers italiani reagiscono in maniera piuttosto sensibile al fattore elettorale adattando e modificando i rispettivi comportamenti parlamentari in materia di iniziative legislative concernenti le politiche pensionistiche. I dati in essa contenuti indicano poi chiaramente come sia il PCI il partito che rivela la maggiore reattivita' da questo specifico punto di vista.

Osservando ora la composizione interna delle variazioni prodotte dal ciclo elettorale in funzione della loro distribuzione tra i diversi tipi di policy content, appare come i decision-makers qui analizzati abbiano adottato strategie di comportamenti adattivi diversificate. Questa diversificazione di strategie di adattamento della capacita' di rappresentanza politica in periodi preelettorali si manifesta - come gia' segnalato in precedenza - essenzialmente attraverso una diversa "allocazione" (tra interessi e contenuti) di risorse ed energie nel lavoro di produzione legislativa dei vari lawmakers. Tale riallocazione e' rilevabile grazie alle variazioni dei valori dei coefficienti di correlazione tra i flussi di iniziative legislative riferiti separatamente sia all' intero periodo qui studiato che ai periodi preelettorali. Grazie a questo approccio, si puo' notare come queste strategie riallocative del lavoro parlamentare abbiano implicato rispettivamente per i vari governi in carica un' accresciuta sensibilita' per gli issues legati all' estensione della copertura di preesistenti regimi pensionistici; per la DC una rinnovata attenzione verso le problematiche di riforma del sistema pensionistico; per il PCI una consistente rivalutazione dell' importanza degli aumenti delle prestazioni e, infine, per il PSI la riscoperta dell' issue relativo all' istituzione di nuovi regimi/programmi pensionistici.

Evidentemente, il fattore elettorale non si ripercuote solamente sulla struttura generale della competizione tra i piu' importanti decision-makers presenti in parlamento, ma anche sui flussi e le vischiosita' che caratterizzano le interrelazioni tra le diverse coppie di competitori che si possono identificare nel pension-lawmaking. La ricerca ha permesso di rilevare - per le tre coppie antagoniste DC-PCI, DC-PSI e PCI-PSI - una generalizzata tendenza a incrementare il livello della competizione in particolare intorno alle aree della politica pensionistica contraddistinte da una maggiore rilevanza quali quelle legate sia alla riforma del sistema pensionistico che all' estensione della copertura assicurativa. Come infatti mette in rilievo la tabella 6.11 la dinamica competitiva in periodi preelettorali si fa piu' intensa, in relazione alle proposte di legge di riforma del sistema pensionistico italiano, soprattutto per le coppie DC-PCI e DC-PSI.

Tab. 6.11 - Matrice di correlazione tra le proposte di riforma.

periodi	DC	PCI	PSI
48-83	.25	.20	.20
GOV PREEL.	-.16	-.38	-.26
ELETT.	.41	-.17	-.32
.....			
48-83		.43*	.41*
DC PREEL.		.61	.78
ELETT.		.47	.04
.....			
48-83			.85**
PCI PREEL.			.88**
ELETT.			.76

* p < 0,01 ** p < 0,001

Per quanto riguarda invece l' area dell' estensione di regimi/programmi di questa componente centrale della politica sociale, il fattore elettorale produce un considerevole incremento nel grado di competizione parlamentare per le coppie PCI-PSI e PSI-Governi in carica, come evidenziato dalla sottostante tabella 6.12

Tab. 6.12 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative di estensione del sistema pensionistico presentate dai vari policy makers per periodi elettorali e preelettorali.

periodi	DC	PCI	PSI
48-83	.09	.28	.07
GOV PREEL.	-.24	.41	.89*
ELETT.	.58	.51	-.07
48-83		.10	-.02
DC PREEL.		.04	-.07
ELETT.		.14	-.17
48-83			.23
PCI PREEL.			.70
ELETT.			.68

* p < 0,01 ** p < 0,001

PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

Decisamente irrilevanti, per contro, appaiono gli effetti del ciclo elettorale sulla dinamica della competizione interpartitica connessa al flusso delle iniziative legislative attinenti all' istituzione di nuovi regimi/programmi pensionistici. Quando, d' altro canto, gli issues al centro delle proposte di legge concernono l' elevazione del livello delle prestazioni pensionistiche, e' possibile osservare come il fattore elettorale comporti - come evidenziato dai dati della tabella 6.13 qui sotto - un davvero considerevole aumento della competizione interpartitica tra la DC e il PSI.

Va inoltre sottolineato come gli omologhi effetti del ciclo elettorale sul comportamento parlamentare della coppia DC-PCI siano caratterizzati da un' evidente simmetricita' rispetto a quelli della coppia DC-PSI. Cio' e' con tutta probabilita' da mettere in relazione con il diverso uso politico (Maestri, 1984; Berger, 1974) praticato dal PCI nella sua azione in materia di politica pensionistica. Un uso meno esposto alle tentazioni (e pressioni) del particolarismo e del clientelismo cui questo fulcro delle politiche redistributive, piu' facilmente di altri, si presta.

In conclusione, si puo' sottolineare che i risultati piu' significativi emersi dall'analisi del ruolo della competizione interpartitica e sul processo di produzione dei progetti di legge pensionistici concernono l'esistenza di una differenziazione dei flussi di competizione tra i diversi partiti in funzione sia delle diverse coppie di competitori che dei gruppi di interesse di volta in volta chiamati in causa. Quanto, poi, al fattore elettorale si e' potuto osservare come esso mostri degli effetti evidenti non tanto sul piano della produzione di iniziative legislative quanto su quello della competizione interpartitica. Infatti, e' emerso che in periodi prossimi alla scadenza elettorale il livello della competizione tra i partiti tende ad aumentare in maniera considerevole. In definitiva, dunque, si puo' ritenere che la competizione interpartitica ed il fattore elettorale svolgano un ruolo di cruciale importanza nella dinamica della produzione di iniziative legislative e, quindi, indirettamente nella produzione di di interventi regolativi per via legislativa.

Tab. 6.13 Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative di aumento delle prestazioni pensionistiche presentate dai vari policy makers per periodi elettorali e preelettorali.

periodi	DC	PCI	PSI
40-83	-.12	.02	-.23
GOV PREEL.	-.35	.01	-.01
ELETT.	.15	-.31	-.14
40-83		-.09	.33
DC PREEL.		-.46	.32
ELETT.		-.20	.78
40-83			-.01
PCI PREEL.			.38
ELETT.			-.25

* p < 0,01 ** p < 0,001

PREEL. = anni preelettorali
 ELETT. = anni elettorali

Capitolo 7

LE TECNICHE E GLI STRUMENTI DEL CONSENSO: LA DISTRIBUZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI

Spesso (ed insistentemente) si e' sottolineato nella letteratura specializzata che quello italiano e' un sistema pensionistico che nasce da una politica di sicurezza sociale dominata dal particolarismo e dal clientelismo (Esping-Andersen, 1982; Ascoli, 1984). Ed e' certo difficile negare a queste accuse un carattere di veridicita' se non proprio di autoevidenza. Che la politica pensionistica perseguita dalle forze di governo in questi ultimi quaranta anni sia tutt' altro che lineare nei suoi obbiettivi di riduzione delle diseguaglianze, anche tra gli stessi esponenti dei partiti che piu' di altri portano la responsabilita' per la mancata edificazione anche in Italia di un efficace (ed efficiente) sistema pensionistico, si sentono di negarlo. In questo quinto capitolo, pertanto, non mi propongo certo di svelare situazioni che non hanno sicuramente bisogno di essere ulteriormente illustrate. L' in-

tento qui e' un altro: descrivere e possibilmente spiegare come si sia articolato dal punto di vista tecnico-strumentale l' "uso politico" delle issues pensionistiche da parte dei principali lawmakers del sistema politico italiano. Tecniche e strumenti indicano qui quell' intricato complesso di "provvidenze" che plasma - conferendole corpo e sostanza - la conformazione organizzativo-istituzionale della struttura del sistema pensionistico in Italia. In altre parole, l' attenzione sara' qui focalizzata sulla dimensione del "policy content" riguardando il volume delle iniziative legislative presentate dai protagonisti dello scontro politico nell' arena parlamentare. Cosi' facendo, variabili quali il contenuto (esaminati tanto in una prospettiva sincronica che diacronica) delle proposte di legge presentate dai vari partiti e governi verranno assunte come variabili dipendenti mentre variabili politiche endogene quali lo spettro della competizione interpartitica e la composizione delle diverse maggioranze di governo, da un lato, e variabili esogene di tipo socio-economico, dall' altro, (sia le une che le altre raccordate concettualmente ed euristicamente grazie alla nozione di "reaction function") saranno considerate come variabili indipendenti.

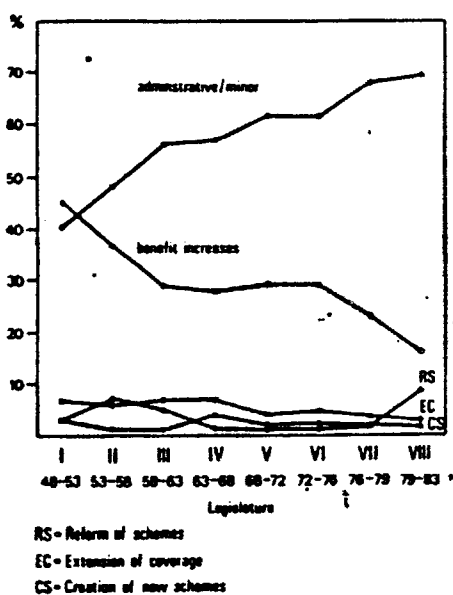
Per sviluppare l' analisi lungo le linee tematiche appena abbozzate, nelle pagine che seguono la discussione sara' imperniata su tre temi principali. In una prima sezione, infatti, l' accento sara' posto sulla "giungla" delle provvidenze per sottolineare l' inesauribile capacita' dei partiti e dei governi di recepire-esaudire le pressioni provenienti dalle piu' disparate regioni della costellazione degli interessi approntando (e proponendo) molteplici serie di strumenti di intervento. Nella sezione successiva, d' altro canto, al centro della esposizione sara' il groviglio del gioco politico che si sviluppa tra il sistema dei policy-makers tanto per la definizione dell' agenda quanto soprattutto per la rappresentanza di interessi contrastanti. Nella terza ed ultima sezione, infine, l' analisi sara' incentrata su un tentativo di misurazione dell' impatto sulla struttura particolaristico-clientelare della politica pensionistica italiana della dinamica del sistema previdenziale esaminato nelle sue componenti "macro".

7.1. La "giungla" delle provvidenze

Gli innumerevoli strumenti di intervento che costituiscono il repertorio tecnico-operativo a disposizione dei vari gruppi parlamentari per svolgere la loro azione di rappresentanza politica degli interessi sono riconducibili, in ultima istanza, a cinque categorie di contenuto dalla portata politica estremamente diversificata: a) progetti di riforma di regimi pensionistici; b) istituzione di nuovi regimi/programmi; c) estensione di vecchi regimi/programmi/prestazioni; d) aumento del livello delle prestazioni pensionistiche e, infine, e) provvedimenti di tipo amministrativo-minore. Da questa angolazione particolare, appare - come messo in rilievo dalla Fig. 7.1 - che, considerando come un *unicum* il volume complessivo delle iniziative legislative presentate da tutto lo schieramento dei lawmakers, la maggioranza dei provvedimenti proposti in parlamento e' di tipo

"amministrativo".

Fig. 7.1 - Distribuzione percentuale delle proposte di legge per categoria di policy-content e per legislatura

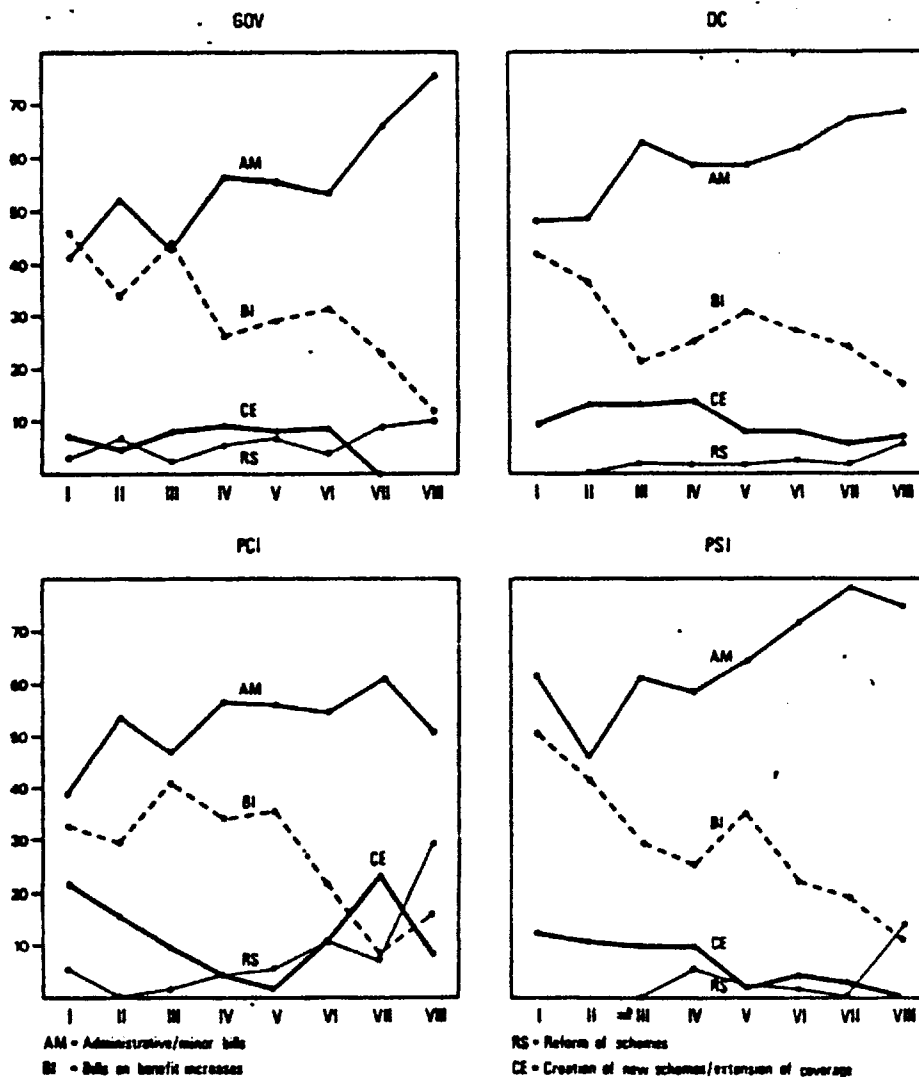


Va poi attirata l'attenzione sul fatto che il peso di questa categoria di progetti di legge mostra una evidente tendenza crescente che e', sul versante opposto, controbilanciata dalla tendenza alla perdita di rilevanza (quantitativa) delle iniziative legislative a contenuto esclusivamente "economico" quali quelle che prevedono l'incremento del livello dei benefici pensionistici. In una prospettiva

diacronica, risulta inoltre utile segnalare che solo nella ultima delle otto legislature studiate in questo lavoro si assiste ad un sensibile aumento dell' incidenza delle iniziative legislative nel settore della politica pensionistica dal maggior peso politico come appunto quelle di riforma del sistema pensionistico.

Se la situazione appena descritta consente di valutare l' andamento generale del processo di effettiva formazione dell' agenda in quest' area delle politiche sociali, essa tuttavia non permette di penetrare all' interno della "black box" del processo decisionale. Per integrare questo approccio diventa allora necessario estendere l' analisi alla distribuzione per categoria di policy-content delle iniziative legislative dei singoli decision-makers presenti in parlamento. Da questo specifico punto di vista la ricerca ha permesso di rilevare la compresenza di significative analogie e difformita' tra i principali lawmakers. Infatti, la Fig. 7.2 qui sotto evidenzia questa commistione di elementi mettendo, in primo luogo, in luce come nei quattro protagonisti della scontro nell' arena parlamentare italiana siano i progetti di legge a contenuto amministrativo ad avere un peso prevalente.

Fig. 7.2 - Distribuzione percentuale delle proposte di legge per categoria di policy-content, legislatura e proponente



In secondo luogo, invece, si puo' osservare, sul piano delle difformita', che i due

partiti della sinistra storica, indipendentemente dalla loro rispettiva collocazione all' opposizione o al governo, si rivelano generalmente molto piu' attivi sia dei vari governi in carica che della DC nell' introdurre progetti di legge di riforma del sistema pensionistico. Un aspetto che merita poi di essere enfaticamente riguardato e' l' andamento dell' incidenza percentuale delle proposte di aumento delle prestazioni presentate dal PCI. Quest' ultimo partito fino alla quinta legislatura segue una strategia che lo porta, non discostandosi in questo dalla sostanza degli omologhi comportamenti parlamentari degli altri policy-makers, a privilegiare subito dopo i provvedimenti amministrativi quelli di tipo economico. A partire, tuttavia, dalla sesta legislatura il PCI in questo settore della politica sociale inizia un ciclo che si concludera' nella ottava legislatura dopo aver toccato il punto di minimo nella settima legislatura. In questa legislatura, coincidente con la fase politica della maggioranza di solidarieta' nazionale, si registra un significativo riallineamento dell' ordine delle priorita' nella agenda politica del PCI tra issues di tipo potenzialmente esposte alle distorsioni clientelastico-demagogiche (quelli di aumento del livello dei benefici) e issues politicamente piu' impegnative e meno "paganti" quali quelle di creazione/estensione di nuovi/vecchi programmi/schemi pensionistici. La singolarita' di questa modificazione nel pattern dell' agenda parlamentare del piu' importante partito di opposizione italiano non puo' non essere ricollegata con il tentativo di razionalizzazione del sistema pensionistico messo in opera dal PCI nel corso della settima legislatura.

Il suo ingresso nell' ara della maggioranza, infatti, si e' riflesso sul piano dello stile della sua attivita' parlamentare con una riduzione del grado di "strumentalita'" connessa con la sua precedente collocazione all' opposizione accompagnata da un parallelo incremento del grado di "strategicita'" della sua azione legislativa. Che questa specifica dinamica sia da considerare come l' effetto della nuova collocazione rispetto al governo del PCI, e' indicato chiaramente dal fatto che nella legislatura successiva, una volta conclusa quella breve ed intensa fase "sperimentale" della solidarieta' nazionale, il quadro della dinamica complessiva dell' allocazione delle priorita' nelle rispettive agende politico-parlamentari dei principali lawmakers registra un brusco aggiustamento. Infatti, mentre da un lato la DC e i governi in carica all' epoca reagiscono al consolidamento del processo di "normalizzazione" politica riducendo ulteriormente l' incidenza delle proposte di legge pensionistica a contenuto economico e parallelamente aumentando quelle di contenuto amministrativo (politicamente, in ogni caso, mai neutrali) e aumentando in modo piuttosto modesto il peso dei progetti di legge di riforma del sistema pensionistico. Dall'altro lato, il PSI si adegua al suo "recupero di centralita'" sia riducendo il peso delle proprie iniziative legislative di incremento del livello delle prestazioni pensionistiche cosi' come quelle a contenuto amministrativo (ed in questo allineandosi con il comportamento parlamentare dei suoi alleati di governo) sia (al contrario) incrementando molto piu' considere-

volmente i propri progetti di legge di riforma del sistema pensionistico. Il PCI, dal canto suo, non tarda a modificare sensibilmente la ripartizione delle priorità contenutistiche nel flusso delle sue iniziative legislative riducendo il peso delle proposte di legge amministrative e di quelle di creazione-estensione aumentando, per contro, notevolmente quello delle proposte di riforma e di elevazione del livello delle prestazioni pensionistiche. Si può quindi affermare che la dinamica del reticolo delle relazioni che, nell'arena parlamentare, si sviluppano tra i più importanti lawmakers e le connesse strutture allocative delle issues pensionistiche appaiono estremamente sensibili al "campo strategico" che nel gioco politico-parlamentare si viene a determinare in seguito al variare degli equilibri politici generali.

7.1 Partiti e distribuzione dei benefici

Nella precedente sezione si è sottolineato come la giungla delle provvidenze pensionistiche riflessa nelle iniziative legislative, più che per offrire un esempio della complessità del sistema pensionistico italiano, in realtà, si rivela utile per cogliere tutta la politicità che si nasconde dietro l'apparente neutralità del tecnicismo giuridico che spesso funge da "velo" all'effettivo scontro di interessi che sistematicamente si registra in occasione di processi decisionali legati a issues redistributive (Mueller, 1979). La centralità dei meccanismi di "trattamento" della domanda politica si ripresenta così anche in questa prospettiva "contenutistica". È sulla base della consapevolezza della rilevanza ad un tempo teorica ed euristica, della tematica insita in questi complessi meccanismi che attraversano longitudinalmente il processo di produzione legislativa nell'area della politica pensionistica che nella presente sezione l'accento sarà posto sulla dinamica che, su questo specifico piano del lawmaking, caratterizza l'azione di partiti e governi. Di conseguenza, nelle pagine che seguono verranno esaminati tanto l'andamento diacronico del flusso delle iniziative legislative di questi policymakers quanto l'impatto su questo stesso flusso sia delle variabili esogene al sistema politico (sindacalizzazione, scioperi, variabili economiche, variabili previdenziali) che di variabili politiche endogene (competizione interpartitica, voto, consistenza delle rappresentanze parlamentari, composizione partitica delle coalizioni di maggioranza).

Dal punto di vista della dinamica partitica del flusso di presentazione delle diverse proposte di legge relative alla politica pensionistica introdotte dalla DC si nota, come messo in rilievo dalla tabella 7.1 che quest'ultimo partito si mostra particolarmente attivo nel proporre provvedimenti legislativi di contenuto microsezionale (Di Palma, 1977; Cantelli et al., 1974).

Tab. 7.1 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC per destinatari, tipo di contenuto e per legislatura (valori percentuali aggiustati)

Legislatura	generalità popolazione					pensionati					lavoratori dipendenti					pubblici dipendenti								
	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT
I							0	33	0	56	11	100	17	49	0	17	17	100	10	52	0	28	10	100
II							0	27	6	67	0	100	0	64	18	18	0	100	0	60	6	31	3	100
III							4	31	8	57	0	100	0	68	3	16	11	100	0	76	5	19	0	100
IV							0	18	0	70	12	100	3	64	6	18	9	100	0	69	0	28	3	100
V		50				100	0	21	3	76	0	100	0	82	9	3	6	100	0	77	1	21	1	100
VI							0	50	5	45	0	100	0	76	0	12	12	100	0	70	3	27	0	100
VII							0	50	0	50	0	100	0	78	0	13	9	100	2	65	5	26	2	100
VIII							0	31	5	59	5	100	0	84	0	8	8	100	0	95	0	5	0	100
totale		50				100	1	32	4	60	3	100	2	72	5	13	8	100	1	73	2	22	2	100

Legislatura	lavoratori autonomi					liberi professionisti					categorie residuali					tutti i raggruppamenti								
	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT	AC	MN	OR	AP	RI	TOT
I	40	20	0	0	40	100	0	33	0	0	67	100	0	18	5	23	54	100	8	37	1	25	29	100
II	0	25	13	0	62	100	0	20	10	10	60	100	0	27	0	15	58	100	0	42	8	27	23	100
III	9	18	0	0	73	100	0	30	0	14	36	100	0	60	3	17	20	100	1	57	4	23	15	100
IV	13	37	0	37	13	100	0	43	13	17	27	100	0	53	0	17	30	100	1	53	4	27	15	100
V	0	38	6	30	6	100	0	56	6	13	25	100	0	41	0	22	37	100	0	58	3	29	10	100
VI	0	100	0	0	0	100	0	44	0	25	31	100	0	41	6	35	18	100	0	59	3	29	9	100
VII	0	83	0	17	0	100	0	41	12	18	29	100	0	63	3	21	11	100	1	62	4	26	7	100
VIII	0	62	0	38	0	100	0	33	14	0	53	100	0	57	9	17	17	100	0	65	4	20	11	100
totale	6	41	3	23	27	100	0	42	8	13	37	100	0	46	3	20	31	100	1	56	4	26	13	100

Legenda:

- AC = Aumento Contributi
- MN = Minori-amministrative
- OR = Organizzative
- AP = Aumento delle prestazioni
- RI = Riforma s/o istituzione s/o estensione

Dopo aver esaminato l'evoluzione diacronica del policy-content del volume delle proposte di legge in campo pensionistico presentate dai principali decision-makers presenti nell'arena parlamentare, e' ora opportuno focalizzare l'attenzione sull'impatto delle variabili endogene al sistema politico sul processo di produzione legislativa. Da questa angolazione particolare risulta che l'"importanza normativa" delle iniziative legislative in questo settore delle politiche sociali nel welfare state italiano e' influenzata sensibilmente dalla competizione interpartitica. Prendendo infatti in considerazione i due principali partiti politici italiani - DC e PCI - appare chiaramente che la dinamica competitiva di questa coppia di antagonisti sia in qualche modo esaltata dal fattore elettorale. In effetti, come testimonia la tabella 7.2 qui sotto, si osserva che il grado della competizione tra questi due importanti lawmakers tende ad aumentare considerevolmente nei periodi preelettorali in relazione a quei raggruppamenti di destinatari dei provvedimenti proposti che si caratterizzano per avere una collocazione centrale nella struttura della produzione del consenso.

Tab. 7.2 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche della DC e del PCI in funzione delle classi di importanza del contenuto

		Democrazia Cristiana					
PCI		0	2	3	4	5	6
0	48-83	.16	-.17	-.17	.10	-.06	.03
	PREEL.	.52	-.45	-.10	-.13	-.33	-.05
1	48-82	.10	.04	-.05	.18	-.24	-.20
	PREEL.	-.42	.17	.90*	-.32	-.48	-.30
2	48-83	-.01	.30	.05	-.13	-.17	-.13
	PREEL.	.02	.42	.34	-.25	-.48	-.10
3	48-83	-.02	.11	-.06	-.00	-.08	-.11
	PREEL.	.24	.08	-.24	-.23	.231	-.11
4	48-83	.36	.01	-.19	-.00	.04	-.11
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc	nc
5	48-83	-.03	-.02	.17	.16	.20	.06
	PREEL.	.135	.69*	.05	.09	-.03	.19

(en tc4/1)

* p < 0,01 ** p < 0,001 nc = non calcolabile

Risulta così che all'avvicinarsi delle scadenze elettorali l' "importanza normativa" delle proposte di legge di iniziativa comunista riguardanti le categorie residuali sono significativamente correlate con il flusso delle iniziative legislative concernenti il raggruppamento dei lavoratori dipendenti del settore privato presentate dalla DC. Analogamente si registrano altrettanto significative associazioni anche tra le proposte di legge relative ai pubblici dipendenti, da un lato, e alle categorie del settore privato, dall' altro. Tutto ciò rivela l' evidente impatto che il fattore politico "competizione interpartitica" finisce con l' avere sulla dinamica del policy-content dei progetti di legge pensionistici.

Spostando ora l'attenzione sull'effetto di alcune macrovariabili politiche sull' "importanza normativa" delle proposte di legge di iniziativa democristiana, appare, come evidenziato dalla tabella 7.3, che il partito di ispirazione cattolica non sembra essere particolarmente sensibile nella sua specifica azione parlamentare al grado di "competizione complessiva" del sistema partitico nell' arena pensionistica.

Tab. 7.3 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche della DC in funzione delle classi di importanza del contenuto e la competizione interpartitica (COMPET), la stabilità governativa (STABGOV) e il rapporto di forza tra la "Destra" e la "Sinistra" (SINDESTR): confronto tra anni elettorali (elett.) e anni "normali".

classe	COMPET	STABGOV	SINDESTR
conten.	elett. 48-83	elett. 48-83	elett. 48-83
0	.22	-.30	.08
1	-.11	.21	.02
2	.21	-.23	.02
3	.09	-.08	-.25
4	-.10	-.40	-.08
5	.11	.38	.11
TOT	-.41*	-.67	.16

* p < 0,01 ** p < 0,001

Parzialmente diversa, d' altro canto, si presenta la dinamica della correlazione tra il contenuto delle iniziative legislative della DC e la variabile "stabilità governativa". Qui, infatti, l' importanza normativa relativa al complesso delle

proposte introdotte dal partito democristiano si rivela essere positivamente e significativamente correlata, soprattutto nei periodi preelettorali, con la stabilit  governativa misurata in termini di durata in carica dei diversi dicasteri. Questo significa che l' avvicinarsi di elezioni politiche combinandosi con una situazione di stabilit  governativa e di conseguenza con un contesto caratterizzato - inter alia - anche da una tendenzialmente ridotta conflittualit  politica all' interno delle coalizioni di governo consente alla DC di avere maggiori "gradi di libert " nella sua iniziativa parlamentare in campo pensionistico. Cio' in sostanza finisce col tradursi nella possibilit  che tale situazione politicamente offre al partito di matrice cattolica di concentrare la sua azione di rappresentanza politico-parlamentare sulle fasce "mediane" della spettro contenutistico degli interventi regolativi nell' area della politica pensionistica. In tal modo essa puo' puntare a costituirsi una adeguata base di partenza per le campagne elettorali grazie alla stretta associazione (anche se non sempre di tipo lineare) che si osserva tra il livello mediano del grado di importanza normativa e la regione "mediana" della costellazione degli interessi. Osservando poi l' influsso che un' altra importante variabile politica quale il rapporto di forza parlamentare tra lo schieramento delle forze di centro-destra e quello di sinistra (indipendentemente dalla composizione delle coalizioni di maggioranza) ha sulla dinamica del policy-content della DC, si puo' notare che generalmente vi e' una correlazione di segno positivo tra le due variabili considerate. Tale correlazione si rivela particolarmente significativa per le iniziative legislative riguardanti il raggruppamento dei lavoratori autonomi, risultando tra l' altro alquanto reattiva al fattore elettorale come e' dimostrato dal considerevole incremento dell' intensit  del coefficiente di correlazione nei periodi preelettorali.

Ripetendo la stessa analisi al PCI si puo' notare un pattern reattivo-adattivo diverso rispetto a quello appena descritto. Infatti, dalla tabella 7.4 qui sotto si ricava come il maggior partito d' opposizione nel sistema politico italiano - il PCI - a differenza della DC si mostri in generale piu' sensibile all' azione della variabile "competizione complessiva" tanto nei periodi "normali" che in quelli preelettorali.

Tab. 7.4 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche del PCI in funzione delle classi di importanza del contenuto e la competizione interpartitica (COMPET), la stabilita' governativa (STABGOV) e il rapporto di forza tra la "Destra" e la "Sinistra" (SINDESTR); confronto tra anni elettorali (elett.) e anni "normali".

I classe	COMPET		STABGOV		SINDESTR	
	48-83	elett.	48-83	elett.	48-83	elett.
0	.19	.27*	-.21	-.35	.31	.65
1	.09	.45	-.28	-.06	-.05	.30
2	-.12	.31	.02	-.08	-.00	-.03
3	-.13	-.09	-.02	-.30	.27	.42
4	.44*	-.49	-.00	.10	-.15	-.13
5	.25	.73*	.07	-.14	.19	.25
TOT	-.07	.44	-.05	-.17	-.08	.23

* p < 0,01 ** p < 0,001

Quest' ultima variabile risulta molto piu' incisiva nel condizionare la struttura del policy content del volume delle proposte di legge di iniziativa comunista durante i periodi che precedono le elezioni politiche generali. Questo e' particolarmente evidente per le proposte riguardanti il raggruppamento delle categorie residuali. Discende, di qui, la possibilita' di inferire l' esistenza nelle strategie politico-parlamentari del PCI contrassegnate da una piu' elevata reattivita' alle dinamiche competitive messe in atto da tutti i componenti del sistema partitico. La competizione interpartitica per il PCI si configura cosi' come un chiaro fattore di dinamizzazione della propria attivita' legislativo-parlamentare in particolare per quanto riguarda il grado di importanza normativa. La "stabilita' governativa", al contrario di quanto si e' registrato per la DC, non sembra avere per il PCI la stessa rilevanza che la competizione complessiva e' invece in grado di avere. Se si prendono, infatti, in considerazione i dati contenuti nella stessa tabella si nota che, in generale, tra policy-content e stabilita' governativa si

registrano coefficienti di correlazione di segno negativo. Non sostanzialmente dissimile dalla struttura osservata nel caso della DC e', d' altra parte, la situazione che si presenta nell' analizzare le interrelazioni tra la dinamica dei rapporti di forza complessivi tra forze di "centro-destra" e forze di "sinistra".

Infatti, come risulta dalla precedente tabella 7.4, si rileva che questa variabile politica appare piu' importante durante i periodi pre-elettorali che non in quelli "normali" in particolare nel settore delle iniziative legislative presentate dal PCI concernenti i pensionati ($r = 0.65$ contro 0.31). Questo conferma ancora una volta la rilevanza del fattore elettorale nella formazione delle politiche pensionistiche.

7.2 Andamenti congiunturali nel settore previdenziale e policy-content

Nelle pagine di questo lavoro piu' di una volta si e' insistito sulla rilevanza che i fattori politici - in primis la competizione interpartitica - rivestono nella spiegazione dei meccanismi del processo decisionale da cui la politica pensionistica scaturisce. Tuttavia, parallelamente, si e' anche sottolineata la necessita' di evitare un "eccesso di politicizzazione" che portasse a sottovalutare (se non ad ignorare) la dimensione "economica" con tutti i vincoli da essa derivanti. Abbiamo, infatti, enfatizzato come il processo di policy-making in questa importante area delle politiche sociali non possa essere ridotto esclusivamente all'azione di fattori endogenamente politici ma debba essere rapportato anche a variabili politiche di origine esogena, legate principalmente alla dimensione della "policy-maker reaction" (Tompkins, 1975). Per prendere in esame l'impatto delle dinamiche congiunturali proprie del ciclo economico delle societa' capitalistiche di sistemi economici "misti" ed aperti, in questa terza sezione l'accento sara' posto sulla connessione tra alcune particolarmente significative macro-variabili economico-previdenziali e la "rilevanza normativa" delle iniziative legislative dei principali partiti politici italiani.

In questa specifica prospettiva risulta, come messo in risalto dalla tabella 7.5 qui sotto, che l' andamento finanziario dei principali regimi del sistema pensionistico italiano si trova correlato in maniera ibrida con il profilo della rilevanza normativa delle proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Tab. 7.5 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche della DC in funzione delle classi di importanza del contenuto e l'incidenza della spesa dell' INPS sul Pil (INPS/PIL) e l' analogo incidenza del deficit dell' INPS (DEFICIT): confronto tra anni elettorali (elett.) e anni "normali".

classe	INPS/PIL		DEFICIT	
	import.	conten.	48-83 : elett.	48-83 : alett.
0	.13	-.33	-.13	-.26
2	.03	.64	-.14	-.29
3	-.02	-.02	.22	.65
4	-.09	-.02	.45*	.64
5	-.07	-.46	-.15	-.39
6	.06	.40	.15	.26
TOT	-.36**	-.87*	.06	-.22

* p < 0,01 ** p < 0,001

Da essa, infatti, si può agevolmente ricavare come in generale si registri - nel periodo 1948-1983 considerato come un unicum - una debole correlazione di segno negativo tra l'incidenza delle spese per pensioni sul PIL e l'importanza normativa delle iniziative legislative della DC. Anche in questo caso, tuttavia, è possibile cogliere la rilevanza del fattore elettorale nella formazione delle decisioni di comportamenti legislativo-parlamentari. In effetti, si può osservare che, in una situazione generale caratterizzata da una crescente incidenza in termini relativi della spesa pensionistica sul PIL, in prossimità di elezioni politiche l'attività dei gruppi parlamentari del partito di matrice cattolica si configura come abbastanza reattiva per quanto riguarda tre politicamente cruciali raggruppamenti di policy-takers: i pensionati, i lavoratori del settore privato e quello delle categorie residuali.

Il primo di questi tre raggruppamenti di destinatari delle misure di politica pensionistica proposte, appare infatti oggetto di un riorientamento tattico delle scelte di attività legislativa da parte dei deputati e dei senatori democri-

stiani all'avvicinarsi di elezioni politiche generali. In periodi preelettorali le rappresentanze parlamentari della DC evidenziano una chiara preferenza verso l'elaborazione di progetti di legge contrassegnati da un più elevato grado di particolarismo (com'è dimostrato dall'assunzione del segno negativo del coefficiente di correlazione e dal contestuale incremento, anche se modesto, dell'intensità dello stesso). Ancora più evidente, d'altra parte, è l'impatto del ciclo elettorale sul livello della rilevanza normativa delle iniziative legislative del partito ininterrottamente al governo dal 1946 in poi, destinate ad interessare direttamente i lavoratori dipendenti del settore privato. Qui, al contrario di quanto notato per i pensionati, si assiste ad un aggiustamento dell'importanza intrinseca del policy-content delle proposte di legge democristiane verso una riduzione del grado di particolarismo. Infatti, risulta che al crescere del peso relativo delle spese per trasferimenti operati attraverso il sistema pensionistico, il contenuto delle iniziative legislative della DC sembra riflettere una reazione al fattore elettorale caratterizzata da una più accentuata permeabilità delle rappresentanze parlamentari di questo partito alle (supposte) rivendicazioni in senso non-particolaristico provenienti dalle organizzazioni politiche e sindacali del mondo del lavoro dipendente, in particolare del settore industriale. Da questo specifico punto di vista, si può quindi sostenere che nella predisposizione delle strategie elettorali di partito e/o individuali la DC e i suoi parlamentari danno prova di preferire un adeguamento "verso l'alto" del contenuto delle proposte di legge in questa area delle politiche di sicurezza sociale. Ciò verosimilmente per tener conto delle preferenze del "votante mediano" (Riker e Ordeshook, 1973) di questo raggruppamento di policy-takers. In sostanza si può ritenere che questa importante variabile agisca producendo un'elevazione del livello della importanza politica delle "issues" più strettamente legate alle prospettive di riforma del sistema pensionistico che, stocasticamente, diventano tanto più frequenti quanto più "maturo" diviene il sistema pensionistico (Wilensky, 1975, 1976).

Non molto diverso, per parte sua, è il pattern delle reazioni al ciclo elettorale del comportamento parlamentare-legislativo dei deputati e senatori del partito di maggioranza relativa nel flusso delle proposte di legge concernenti le categorie residuali. In questo caso, tale adattamento più che al riflesso dell'"impulso" alla riforma del sistema pensionistico può essere fatto risalire alla condizione di ritardo dei programmi pensionistici per questo raggruppamento di destinatari rispetto a quelli delle categorie di punta (lavoratori del settore privato e del settore pubblico).

Dalle osservazioni fatte intorno alla correlazione tra l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL e la rilevanza normativa del contenuto delle iniziative legislative della DC, risulta che tale importante fattore previdenziale si ripercuote essenzialmente sugli assetti tattici che si cristallizzano in particolare nei periodi preelettorali. L'avvicinarsi, infatti, di elezioni politiche agisce da fattore detonante capace di moltiplicare gli effetti di quella variabile economico-previdenziale altrimenti scarsamente rilevante nella determinazione delle scelte

di politica pensionistica operate, nella loro attivita' di rappresentanza politico-parlamentare, dai gruppi di senatori e di deputati appartenenti alla DC. Ne consegue che la predisposizione e la messa a punto delle campagne elettorali si riflette anche in un complesso meccanismo di adattamento e di adeguamento della capacita' di "attrazione politica" delle diverse iniziative legislative elaborate nell' area delle politiche sociali.

Dopo aver esaminato l' impatto dell' incidenza sul PIL della spesa per pensioni sul flusso delle proposte di legge di iniziativa democristiana e' giunto ora il momento di prendere in esame le interrelazioni tra un' altra significativa variabile previdenziale - l'entita' dei disavanzi di gestione dei piu' importanti regimi pensionistici - e il volume dell' attivita' legislativa dei gruppi parlamentari della DC.

Da questa particolare prospettiva risulta che il grado di "importanza normativa" delle iniziative legislative del partito di ispirazione cattolica e' correlato in prevalenza positivamente con questa variabile finanziario-previdenziale. Infatti, come ben mette in risalto la tabella 7.5 vista piu' sopra, nel periodo coperto dalle otto legislature qui studiate i coefficienti di correlazione sia di segno negativo che quelli di segno positivo mostrano intensita' piuttosto basse. Solo quello concernente il raggruppamento delle categorie dei lavoratori autonomi rivela un livello della correlazione moderatamente piu' significativo. Tuttavia, al di la' della scarsa significativita' statistica dei diversi coefficienti di correlazione, merita di essere sottolineato come la distribuzione dei loro segni tra i principali settori della costellazione degli interessi qui identificati evidenzii una chiara inclinazione dei gruppi parlamentari della DC verso un uso differenziato dello strumento legislativo. Questa differenziazione pare rivolta alla erogazione, in presenza di elevati deficit di gestione del sistema pensionistico nella sua principale componente istituzionale (l' INPS), benefici dal diverso peso "normativo-procedurale" ¹. Si puo' infatti osservare che per tre raggruppamenti di policy-takers - i pensionati, i lavoratori dipendenti e i liberi professionisti - il segno e' negativo mentre per i restanti raggruppamenti e' positivo.

Quello che in quest' ottica e' interessante notare e' che i primi tre raggruppamenti si presentano, per un verso o per l' altro, come quelli politicamente ed organizzativamente meno "prossimi" alla DC. Al contrario, i coefficienti di segno positivo riguardano quei macro-gruppi di interesse - i pubblici dipendenti, i lavoratori autonomi e le "categorie residuali" - che tradizionalmente (con qualche distinguo per quest' ultimo raggruppamento) nello schieramento politico italiano si situano in prossimita' della DC. L' esistenza di coefficienti di correlazione di segno positivo (negativo) sta a significare che al crescere - sia in termini assoluti che relativi - del disavanzo finanziario dei principali regimi pensionistici gestiti dall' INPS parallelamente si assiste ad un decremento (incremento) del grado di "importanza normativa" delle iniziative legislative presentate dalle

¹Cio' si verifica sia dal punto di vista del contenuto che da quello dei tempi e/o della possibilita' di trasformazione in legge delle proposte presentate.

rappresentanze parlamentari della DC. Cio' implica che il contenuto delle proposte presentate dalla DC si caratterizzi per essere articolato prevalentemente su provvedimenti di tipo amministrativo e/o di aumento del livello delle prestazioni erogate. A differenza delle iniziative legislative dal profilo piu' elevato (riforma/creazione di programmi pensionistici) queste presentano, agli occhi dei vari proponenti, il grosso duplice vantaggio di essere "poco costose" (sia in termini di tempo e di energie che di visibilita' individuale del o dei proponenti) ² sul piano della elaborazione, da un lato, e di essere politicamente piu' paganti, dall' altro. Quest' ultima caratteristica deriva sostanzialmente dal fatto che i singoli parlamentari possono con queste loro modeste iniziative offrire al proprio elettorato un provvedimento ad hoc che potenzialmente si presenta come "misurabile" e non necessariamente "improbabile" dal punto di vista della sua eventuale trasformazione in legge, proprio in virtu' del loro carattere sostanzialmente acconfittuale (Rose, 1984: 144).

Tutto cio' indica in maniera inequivocabile l' esistenza, all' interno del processo di allocazione delle priorit' nel lavoro parlamentare dei parlamentari della DC, di meccanismi che riflettono una specie di "inclinazione strutturale" che si traduce poi direttamente in un orientamento strategico di questo partito verso la conservazione del consenso e della fedelta' elettorale di quei settori della costellazione degli interessi che costituiscono da sempre la base del suo elettorato. Di fronte, cioe', ad un' alternativa tra una politica di innovazione sul piano degli interventi di politica pensionistica - suggerita da una condizione di perdurante dissesto finanziario del sistema pensionistico - che si potrebbe rivelare alla fine pericolosa per gli equilibri interni alla stessa DC (piu' degli altri attraversata da tensioni e da tendenze potenzialmente centrifughe come diretta conseguenza del suo elevato grado di interclassismo) ed una di "conservazione dell' esistente" mostra chiaramente di preferire questa seconda opzione. Discende, di qui, la possibilita' di inferire che la struttura della rappresentanza degli interessi in questa importante area della politica sociale italiana che informa l' azione parlamentare del partito di matrice cattolica si riflette in un "pattern" di comportamenti reattivo-adattivi in cui i fattori-chiave sono, da un lato, quelli legati alla collocazione nello schieramento politico dei macro-gruppi di interesse di volta in volta coinvolti e, dall' altro, quelli connessi con la loro effettiva capacita' di pressione sui protagonisti della competizione politica nell' arena parlamentare.

Prendendo ora in considerazione l' impatto del fattore elettorale sulla dinamica dell'intreccio tra questa variabile finanziaria e il livello di "importanza normativa" delle iniziative legislative presentate dai parlamentari della DC, dalla stessa tabella 7.5 si puo' agevolmente ricavare come, significativamente, l' approssimarsi di scadenze elettorali non produca inversioni nei segni dei coefficienti stessi. L' effetto principale del ciclo elettorale, infatti, si manifesta essenzialmente in un generale incremento dell' intensita' dei coefficienti stessi. L' aumento piu' significativo che si registra da questa specifica angolazione riguarda

²Infatti, questi progetti di legge richiedono solamegnte uno o pochi firmatari

i pubblici dipendenti ($r = 0,65$ contro $0,22$). Sul versante opposto (quello delle correlazioni di segno negativo), invece, l'incremento maggiore e' quello che interessa il raggruppamento dei liberi professionisti ($r = -0,39$ contro $-0,15$). Ne consegue che la variabile elettorale in questo caso si risolve in un fattore di accentuazione delle "spinte inerziali" proprie della struttura della rappresentanza politico-parlamentare di questo importante partito italiano. In altre parole, per quei raggruppamenti di categorie socio-professionali politicamente "vicine" alla DC, il consolidarsi di una situazione di deficit strutturale della gestione finanziaria dell'INPS italiano all'avvicinarsi di elezioni politiche si traduce in una diminuzione del grado di importanza normativa del contenuto delle proposte di legge pensionistiche presentate dalla DC. L'avvicinarsi di scadenze elettorali, in effetti, porta i gruppi parlamentari della DC a proporre progetti di legge il cui contenuto tende a polarizzarsi ancora di piu' che non durante i periodi "normali". Da una parte, i progetti relativi ai gruppi filo-democristiani contengono proposte di aumento delle prestazioni e/o di concessione di benefici minori; dall'altra, quelli relativi ai gruppi di interesse non direttamente identificabili con l'area della rappresentanza politica tendenzialmente monopolizzata dalla DC si configurano come piu' importanti dal punto di vista del contenuto. Cio' riflette anche il diverso grado di interpenetrazione organizzativa delle strutture della rappresentanza politica e "sindacale" tra la DC e i vari macro-gruppi di interesse qui individuati.

Se quella appena descritta e' la dinamica della situazione dell'impatto delle due variabili finanziario-previdenziali sul livello di importanza normativa delle iniziative legislative della DC nel settore della politica pensionistica, quale e' stato, invece, l'omologo intreccio relativo ai corrispondenti comportamenti parlamentari del PCI? In questa seconda parte tentero' di descriverlo e di spiegarlo, con la consapevolezza che se con questo tipo di approccio non si puo' certo realisticamente proporre di stabilire dei chiari ed univoci rapporti di causazione, tuttavia, con esso si possono esplorare la validita' euristica di alcuni percorsi esplicativi. Dopo questo richiamo di natura metodologica, e' ora possibile iniziare l'illustrazione e la discussione degli specifici risultati della ricerca.

Analogamente a quanto osservato in precedenza per la DC, e' emerso dall'analisi dei dati parlamentari che il PCI ha adottato strategie di reazione e di adattamento al costante aumento del peso relativo delle spese per prestazioni pensionistiche piuttosto differenziate rispetto a quelle del suo principale antagonista politico. Infatti, se quest'ultimo presentava una netta prevalenza dei segni negativi nella associazione tra l'input e l'output del processo di produzione di progetti di legge, per il maggior partito di opposizione la situazione appare caratterizzata - come evidenziato dalla tabella 7.6 qui sotto - da una significativa preponderanza dei coefficienti di segno positivo.

Tab. 7.6 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche del PCI in funzione delle classi di importanza del contenuto e l'incidenza della spesa dell'INPS sul Pil (INPSPIL) e l'analogica incidenza del deficit dell'INPS (DEFICIT): confronto tra anni elettorali (elett.) e anni "normali".

Tab. 7.6

Matrice di correlazione tra le proposte di legge pensionistiche del PCI in funzione delle classi di importanza del contenuto e l'incidenza della spesa dell' INPS sul Pil (INPSPIL) e l' analogo incidenza del deficit dell' INPS (DEFICIT); confronto tra anni elettorali (elet.) e anni "normali".

classe	INPSPIL		DEFICIT	
	import.	conten.	48-83	elett. 48-83
0	.11	.25	.24	.32
2	.18	.32	.00	.09
3	-.09	.31	.16	-.17
4	-.06	-.09	.20	.61
5	.37	.44	-.41	-.51
6	.06	.49	-.12	-.19
TOT	.13	.64	-.08	-.18

* p < 0,01 ** p < 0,001

Cio' significa che il PCI tende ad aumentare il grado di importanza normativa delle proprie iniziative legislative in campo pensionistico parallelamente al crescere dell' incidenza della spesa per pensioni sul PIL. La "maturita'" istituzionale ed organizzativa del sistema pensionistico (Wilensky, 1975) puo' da un lato spiegare, a differenza di quanto notato per la DC, questa tendenza del PCI verso la presentazione di proposte di legge dal contenuto normativo contrassegnato da un piu' elevato "peso specifico". Tuttavia, piu' che per effetto dell' azione di questa variabile di tipo inerziale sembra che tale differenziazione dei comportamenti legislativo-parlamentari del PCI sia da ricondurre principalmente alla scelta strategica operata e perseguita da questo partito di combattere contro la eccessiva frammentazione degli interessi in questa area della politica sociale italiana. Tale frammentazione, evidentemente, era ritenuta un ostacolo allo sviluppo di una solida rete di alleanze sociali della classe operaia tradizionale. Oltre a questo fattore di strategia politica generale si puo' anche ipotizzare che, in un' ottica organizzativa piu' che politica, non sia estranea a tutto questa conformazione del processo decisionale interno ai gruppi parlamentari del PCI la presenza di un diverso grado di autonomia decisionale dei singoli parlamentari di questo partito.

E' inoltre interessante notare che i due coefficienti che presentano un segno negativo sono quelli riguardanti i pubblici dipendenti e le categorie dei lavoratori autonomi. Questo permette di rilevare come verso questi due macro-gruppi di interesse il PCI mostri di preferire - perlomeno nei periodi non preelettorali - una strategia che sembra in qualche modo conformarsi al prevalente particolarismo che contraddistingue le iniziative di legge del suo principale competitore, la DC. In sostanza, il PCI appare come impacciato nel sottrarsi alla potente attrazione politica esercitata dall' abilita' dei suoi concorrenti politici nel recepire e suscitare - lungo linee decisamente particolaristico-clientelari - la formazione di "micro-identita'" nella regione della costellazione degli interessi imperniate intorno al microcosmo dei dipendenti pubblici. Lo stesso, d' altra parte, si puo' sostenere anche per il comportamento parlamentare riguardante il raggruppamento dei lavoratori autonomi. In entrambi i casi, pertanto, il maggior partito di opposizione dimostra di voler indirizzare le proprie opzioni di strategia della rappresentanza parlamentare degli interessi di questi referenti centrali nel suo disegno di costruzione di un sistema di alleanze sociali e politiche in funzione dell' obiettivo di contendere il monopolio della rappresentanza di questi interessi alle organizzazioni filo-governative se non filo-democristiane (Cerase e Mignella, 1976; Caruso, 1980; Paci, 1982).

In tale contesto generale contrassegnato, in questo specifico settore del decision-making parlamentare, da una tendenziale simmetria di comportamenti parlamentari tra i due principali protagonisti della vita politica dell' Italia contemporanea, quale e' stato l' impatto del fattore elettorale sull' attivita' legislativo-parlamentare del PCI? Si puo' scorgere nella sua azione legislativa l' esistenza di

un ciclo elettorale? La tabella 7.6 esaminata piu' sopra consente di dare alcune risposte a questi interrogativi. Essa infatti mette in risalto come l'impatto del fattore elettorale sulla relazione tra livello di importanza del contenuto delle iniziative legislative del PCI e il peso relativo dei trasferimenti sociali operati attraverso il sistema pensionistico sul PIL sia sensibilmente inferiore rispetto a quello registrato nel caso della DC³. L'aspetto che maggiormente merita di essere segnalato e', al riguardo, costituito dalla inversione di segno (da negativo a positivo) del coefficiente di correlazione relativo ai dipendenti pubblici che accompagna l'avvicinarsi di elezioni politiche; inversione, questa, che non si e' prodotta nel caso della DC. Al contrario, il PCI mostra con quest'ultimo partito una forte analogia adattivo-reattiva alla variabile elettorale per quanto attiene alla dinamica dell'intreccio tra il contenuto delle proposte e l'incidenza della spesa per pensioni nello specifico settore del processo di produzione legislativa riguardante il complesso delle categorie residuali ($r=0,49$ contro $0,06$). L'inversione del segno della correlazione riguardante i lavoratori del settore pubblico, indica chiaramente come il PCI, di fronte all'avvicinarsi di scadenze elettorali (politiche) muti la propria tattica parlamentare eliminando gli elementi di particolarismo presenti nella sua azione. A cio' si accompagna un riorientamento dell'attivita' parlamentare in direzione di un intervento nel settore dei regimi pensionistici dei pubblici dipendenti capace di assicurare l'introduzione di misure meno occasionali ed episodiche di quelle previste dalle proposte particolaristiche dei periodi "normali". Con tutta probabilita' cio' e' da ascrivere, in buona parte, alla esigenza avvertita dal PCI di armonizzare, agli occhi dell'opinione pubblica in prossimita' del voto, la propria posizione generale in quest'area della politica di sicurezza sociale per potersi presentare come una "forza" modernizzatrice. Questa concezione implica la costruzione di un'immagine di partito in grado di interrompere l'apparente ed incontrollabile movimento entropico degli interventi di politica pensionistica dei partiti di maggioranza per proporsi come un partito capace di effettuare degli interventi di razionalizzazione del settore.

L'importanza normativa delle iniziative di legge del PCI nell'area della politica pensionistica non appare sensibile solo al fattore strutturale costituito dal peso della spesa pensionistica sul PIL, ma analogamente a quanto osservato per la DC, anche al cristallizzarsi di una situazione di perduranti deficit di gestione dei piu' importanti regimi pensionistici facenti capo, in particolare, all'INPS. Risulta, infatti, come si puo' ricavare dalla tabella 7.6 vista piu' sopra, che il maggior partito di opposizione sembra reagire alla costante crescita dei disavanzi di gestione dell'INPS (Gambale, 1984) in maniera diversificata e per certi versi non dissimile dal pattern delle reazioni della DC. Intanto, in primo luogo, va sottolineato che il PCI evidenzia in generale una certa reattivita' all'azione di questo fattore previdenziale-finanziario nel senso di una sua abbastanza

³In questo caso, infatti, l'indice di impatto e' per la DC=173 e per il PCI=121. Per il calcolo dell'indice cfr. nota * in TC4/5-6.

chiara tendenza ad assumere l'esistenza di considerevoli deficit di gestione del sistema pensionistica quasi come una sorte di vincolo per la propria azione parlamentare. Infatti, solamente per il raggruppamento dei liberi professionisti e per quello delle categorie residuali i coefficienti di correlazione presentano segni negativi. Discende, di qui, la possibilità di interpretare il flusso delle iniziative legislative messe a punto dai gruppi parlamentari del PCI come il riflesso di opzioni operative rispondenti, in linea di principio, al tentativo di riuscire a contemperare due esigenze fondamentali. In primo luogo, quella (prioritaria, come si deduce dalla prevalenza dei segni positivi) di offrire di sé un'immagine di un partito "diverso" per il suo carattere non-clientelare e in grado di proporre interventi di razionalizzazione amministrativa (se non politica). In secondo luogo, quella di contrastare la politica particolaristica (che non tiene conto, al contrario, del vincolo rappresentato dai deficit di gestione) perseguita dai suoi competitori verso quei settori della costellazione degli interessi che rivestono importanza nella strategia dell'acquisizione di nuove fasce di consenso politico ed elettorale.

Ma anche in questo caso è utile prendere in considerazione l'impatto del fattore elettorale sull'intreccio tra il grado di importanza normativa del contenuto delle proposte del PCI e la variabile ambientale "deficit". Ebbene, la stessa tabella 7.6 permette di notare come all'avvicinarsi di elezioni politiche generali il PCI mostri di reagire incrementando la propria sensibilità a tale variabile esogena attraverso una intensificazione del proprio impegno "universalistico" (segni positivi) o "particolaristico" (segni negativi) in armonia con le direzioni emerse durante i periodi non preelettorali. A questa sostanziale continuità fa tuttavia riscontro una significativa eccezione: quella concernente i pubblici dipendenti. Qui, infatti, la correlazione tra la variabile endogena e quella esogena cambia di segno (da positivo a negativo). Questa inversione indica un'evidente preoccupazione del PCI di strappare quote di consenso elettorale ai partiti della maggioranza governativa proponendo provvedimenti legislativi dal contenuto tendenzialmente "micro". Va sottolineato, al riguardo, che in questa area specifica del processo di produzione legislativa l'azione parlamentare del PCI si differenzia notevolmente da quello della DC. Quest'ultimo partito - come visto in precedenza - reagisce alla variabile "deficit" presentando per i dipendenti pubblici proposte di legge che nei periodi preelettorali si caratterizzano per essere decisamente più "universalistiche" nel loro contenuto che non quelle dei periodi "normali". Tutto ciò rivela chiaramente come i gruppi parlamentari della DC tendano a manifestare - per le iniziative legislative concernenti questa importante regione del sistema degli interessi - un certo grado di reattività verso la presenza di deficit nel settore pensionistico-previdenziale.

Un altro aspetto che merita di essere segnalato riguarda l'impatto del fattore elettorale sulla correlazione riguardante il raggruppamento dei lavoratori autonomi. Per questo composito gruppo di interesse, infatti, il PCI evidenzia una reattività piuttosto elevata ($r=0,61$ contro $0,20$). Questo considerevole incremento dell'intensità della correlazione tra importanza del contenuto e entità

dei deficit suggerisce l'idea che il maggior partito di opposizione si proponga, offrendo la presentazione di proposte di legge dal contenuto "alto", di attrarre il consenso delle categorie dei lavoratori autonomi. Questa operazione si basa sul tentativo di prospettare un recupero del "ritardo" (dal punto di vista delle prestazioni e delle loro modalita' di calcolo) che caratterizza la situazione dei regimi pensionistici di questi gruppi di interesse. Abbastanza elevato e' anche l'incremento di intensita' che si registra nei periodi preelettorali per il raggruppamento dei pensionati ($r=0,52$ contro $0,24$). Anche in questo caso non e' difficile supporre che l'intensificazione del legame tra le due variabili qui analizzate debba con tutta probabilita' essere ricondotto ⁴ all'obbiettivo di offrire ai percettori di benefici pensionistici una prospettiva di miglioramento di piu' lungo periodo e meno effimera di quella che deriverebbe loro (come invece si registra nel caso della DC) dalla concessione di semplici aumenti finanziari del livello delle prestazioni erogate.

In definitiva, si puo' concludere sottolineando come sia risultato dall'esame condotto in questa sezione che il flusso delle iniziative parlamentari dei due maggiori partiti politici italiani risente, anche se spesso in maniera apparentemente contraddittoria, sia nei periodi "normali" che in quelli preelettorali della presenza dei due fattori strutturali qui enucleati. L'incidenza sul PIL della spesa per pensioni e l'entita' dei deficit del sistema pensionistico. Infatti, esse si configurano come delle determinanti non trascurabili nella comprensione del processo di "agenda-setting" della DC e del PCI. E' emerso, in effetti, che questi due partiti tengono conto, in positivo e/o in negativo, di quei due fattori nella allocazione del loro lavoro parlamentare in campo pensionistico tra i diversi macro-gruppi di interesse. La DC, per parte sua, e' apparsa in generale - pur tra significative eccezioni - meno condizionata nella sua azione legislativa dalla presenza di questi due vincoli. Tale partito, infatti, ha proposto prevalentemente progetti di legge dal contenuto contrassegnato da un basso livello di "importanza normativa" che denota una sua preferenza per obbiettivi particolaristico-clientelari. I gruppi parlamentari del PCI, al contrario, appaiono piu' reattivi verso questi due fattori strutturali. Essi, infatti, mostrano di tener conto della presenza dei due vincoli finanziari nel senso che il contenuto delle loro iniziative legislative nell'area della politica pensionistica risultano caratterizzate, al crescere dell'entita' del deficit previdenziale, da una parallela e tendenziale crescita del grado di importanza normativa. In questo complesso gioco di reazioni ed aggiustamenti si inserisce, poi, l'impatto del fattore elettorale che obbliga il principale partito di opposizione italiano a riallocare le priorita' (e la connessa struttura della visibilita' politica della propria azione parlamentare) all'interno della propria agenda legislativa. Questo riaggiustamento ha luogo in direzione di una condotta tattica che massimizzi il possibile ritorno elettorale, riducendo - la' dove cio' viene considerato opportuno dal punto di vista dell'esito elettorale -

⁴E' utile sottolineare ancora una volta che in questo il PCI si colloca su posizioni simmetriche rispetto a quelle del suo maggior antagonista politico, la DC.

il livello di "universalismo" del contenuto delle proposte di legge per introdurre dei correttivi sostanzialmente interpretabili in chiave "particolaristica".

L'analisi condotta in questo capitolo ha fatto emergere alcuni significativi elementi di conoscenza. In primo luogo, infatti, e' apparso come la distribuzione dei "costi" e dei "benefici" connessi con le politiche pensionistiche risponda a delle precise logiche politiche e non gia' a logiche di tipo amministrativo. In effetti, la netta prevalenza della micro-legislazione non e' nient'altro che il riflesso della paralisi decisionale comportata dall'incapacita' delle stesse coalizioni di governo di darsi una chiara strategia di intervento. Questa incapacita', tuttavia, non e' la conseguenza (o solo) dell'insipienza politico-amministrativa di questo o quel ministro, quanto piuttosto l'esito di una crescente difficolta' di comporre i conflitti di interesse che attraversano i partiti della maggioranza e le fazioni della DC. La natura essenzialmente particolaristico-clientelare delle politiche adottate, quindi, va interpretata come la risultante di uno scontro politico che passa attraverso la selezione della domanda e la ricerca della riproduzione del consenso delle categorie sociali da sempre vicine alle forze di governo.

In questo quadro generale, e' poi emerso che la produzione di progetti di legge risente, nella definizione del contenuto delle iniziative legislative immesse nell'arena parlamentare, dell'andamento di alcune variabili esogene sia di natura politica (la competizione interpartitica e il fattore elettorale) che organizzativo-istituzionale (aggregati demografici e finanziari del sistema pensionistico). L'effetto congiunto di tutti questi fattori e' quello di mettere in luce l'esistenza di una simmetria di pattern di reazione della DC, da un lato, e del PCI, dall'altro. In definitiva, dunque, la dinamica del *policy content* delle iniziative di legge pensionistiche - risultando determinata direttamente dai fattori politici ed indirettamente da quelli "ambientali" - si configura come indissolubilmente intrecciata con la stessa dinamica della lotta politica nell'arena parlamentare.

Ed e' precisamente per tentare di fare un po' di luce sugli effettivi meccanismi che si attivano in questo ininterrotto gioco a cui partecipano numerosi attori portatori di interessi e di capacita' di potere diverse che nella Parte III, che inizia col capitolo successivo, effettuero' una ricognizione all'interno della *black box* del processo decisionale parlamentare.

PARTE III

**LA BLACK BOX: IL PROCESSO DECISIONALE
NELL'ARENA PARLAMENTARE**



Capitolo 8

IL BARGAINING PARLAMENTARE

In questo ottavo capitolo l'analisi lascia il terreno della domanda politica e della sua trasformazione in azione politica nell'arena parlamentare attraverso la sfera della rappresentanza degli interessi, per addentrarsi nella black box del processo decisionale. Il policy making pensionistico che ha nel momento legislativo il suo naturale punto di approdo trova nei meccanismi di selezione della domanda e nella sua trasformazione in outputs decisionali interni al processo di produzione legislativa il punto di piu' intensa politicita'. A questo dato fondamentale, tuttavia, non corrisponde un adeguato livello di visibilita' e di trasparenza. Focalizzare l'attenzione direttamente sul funzionamento della black box significa tentare di completare il lavoro di induzione che normalmente accompagna l'analisi dell'input e dell'output del processo di formazione delle scelte di politica pensionistica. La comprensione della politics del policy making in quest'area delle politiche sociali se non puo' certo esaurirsi nell'analisi della black box puo' pero' ricavare da essa utili indicazioni sulle modalita' di risoluzione/composizione dei conflitti redistributivi intrecciati alle politiche pensionistiche.

Conseguentemente, l'analisi riguardera' essenzialmente le dinamiche dei comportamenti di voto dei diversi attori politici presenti nell'arena parlamentare. In particolare, nel tentativo di far emergere le strategie che guidano l'azione politica dei vari lawmakers la trattazione sara' articolata in funzione di

tre aree tematiche: la prima, di carattere propedeutico, ha il suo baricentro nell'analisi della distribuzione istituzionale dei luoghi del processo decisionale parlamentare; la seconda, invece, riguarda la mappa delle issues capaci di far scaturire strategie di cooperazione parlamentare; la terza, infine, simmetrica rispetto alla seconda, si incardina sull'analisi delle issues che portano a strategie conflittuali.

Prima, tuttavia, di procedere con l'illustrazione dei risultati della ricerca, e' opportuno soffermarsi brevemente su un importante aspetto di natura metodologica. Da questo particolare punto di vista, va sottolineato come l'indicatore principale su cui si basa l'analisi condotta in questo capitolo e' costituito dalle dichiarazioni di voto pronunciate dai portavoce dei diversi partiti. Si tratta, evidentemente, di un indicatore che per molti versi lascia insoddisfatti. Infatti, in primo luogo esso non pu' essere associato a tutte le leggi votate. Non sempre, in effetti, i partiti ritengono di dover ricorrere prima della votazione definitiva a delle dichiarazioni di voto. In secondo luogo, quello delle dichiarazioni di voto e' un indicatore che non appare direttamente ricollegabile al complesso generale dei comportamenti di voto nell'arena parlamentare. Tuttavia, nonostante questi limiti che non vanno certo dimenticati ne' sottovalutati, si deve tener presente che proprio perche' "non inflazionato" esso conserva una sua significativita'. Si pu' infatti presumere che i partiti facciano ricorso alle dichiarazioni di voto prevalentemente in occasione dell'approvazione di provvedimenti politicamente rilevanti. Ne consegue che, se l'analisi di questa variabile non puo' certo avere pretese di validita' sul piano della quantificazione, cio' non impedisce di poter ricavare utili indicazioni di natura qualitativa sui rapporti tra maggioranza ed opposizione nell'arena parlamentare.

8.1 Una mappa dei luoghi del processo decisionale

Prima di procedere all'esame dei due ambiti tematici di carattere sostantivo, appare utile soffermarsi sull'analisi della mappa dei luoghi dell'arena parlamentare a cui la decisione e' affidata. L'opportunita' di estendere la ricerca anche a questa dimensione apparentemente secondaria in uno studio della politica pensionistica deriva fundamentalmente dal fatto che essa consente di collocare nella sua giusta dimensione la dinamica delle dichiarazioni di voto e i collegati comportamenti cooperativi o non da parte dei partiti di opposizione. In questo primo paragrafo, pertanto, verranno schematicamente presentati e discussi i dati relativi ai vari organi parlamentari - aula e commissioni (queste ultime in sede deliberante o in sede referente) - in cui e' stata adottata la decisione definitiva.

Da questo specifico angolo visuale, risulta - come messo in rilievo dalla tabella 8.1 - che la maggioranza dei provvedimenti legislativi che hanno veicolato le policy choices nell' area della politica pensionistica in Italia sono stati approvati in commissione (in sede deliberante).

Tab. 8.1 - Distribuzione dei luoghi parlamentari di approvazione delle leggi pensionistiche

aula	aula e commissione	commissione
19.4	11.1	69.5

E' questo un dato certo non sorprendente per chi conosce il funzionamento del Parlamento italiano (Motta, 1985; Di Palma, 1976, 1977). Sono dunque i luoghi politicamente meno visibili dell' istituzione parlamentare quelli che svolgono un ruolo centrale nel processo di produzione legislativa in quest' area della politica sociale.

8.2 La cooperazione interpartitica nell' arena parlamentare

Un altro aspetto significativo spesso sottolineato nell' analisi della vicenda politica dell' Italia contemporanea, e' l' elevato grado di cooperazione parlamentare che si registra tra i partiti di governo e il maggior partito di opposizione (Di Palma, 1977; Hine, 1981). Anche nel caso della formazione della politica pensionistica, nell' arena parlamentare si assiste al riprodursi di questo fenomeno che e' divenuto una specie di costante del lawmaking italiano. Per poter esplorare questa dimensione in questo secondo paragrafo l' attenzione verra' focalizzata sull' analisi delle dichiarazioni di voto pronunciate dai parlamentari del PCI in occasione dell' approvazione delle varie leggi pensionistiche. Sebbene i dati raccolti siano privi di un carattere di esaustivita', essi tuttavia rappresentano elementi capaci di indicare alcune linee di tendenza nell' intricato mondo della cooperazione parlamentare tra maggioranza ed opposizione.

Nel periodo coperto dalle otto legislature qui studiate risulta che circa la meta' dei provvedimenti legislativi approvati con dichiarazione pubblica di voto hanno ricevuto - come si puo' ricavare dalla tabella 8.2 - il voto favorevole del PCI. Al contrario, solo un quinto delle leggi pensionistiche approvate nello stesso arco di tempo si e' visto opporre un voto contrario del maggior partito di opposizione.

Tab. 8.2 - Distribuzione delle dichiarazioni di voto del PCI per tipo e per legislatura (valori percentuali)

legial.	favore- vole	astens- sione	contra- rio	totale
I	-	-	-	-
II	57,0	43,0	0,0	100
III	100,0	0,0	0,0	100
IV	38,0	23,0	39,0	100
V	33,0	38,0	29,0	100
VI	-	-	-	-
VII	-	-	-	-
VIII	70,0	21,0	9,0	100
Totale	55,5	27,0	18,0	100

Questa spiccata propensione alla collaborazione con la maggioranza da parte del PCI registra una certa variabilita' nel corso delle otto legislature. Appare, in effetti, che il momento in cui piu' elevato si presenta questo fenomeno e', sorprendentemente quello dell' ottava legislatura che ha segnato per il PCI una secca sconfitta politica con la riedizione del centro-sinistra ed il suo ritorno all' opposizione dopo la breve ed intensa esperienza delle maggioranze di solidarieta' nazionale. Al contrario, si osserva come la fase in cui minore risulta tale atteggiamento cooperativo sul piano della produzione legislativa vada individuato nella quinta legislatura. Le indicazioni che si possono ricavare dalla dinamica delle dichiarazioni di voto suggeriscono, sia pure in forma sicuramente parziale ed insufficiente, l' esistenza di un legame di proporzionalita' inversa tra il grado di politicizzazione della issue pensionistica e propensione alla cooperazione parlamentare: piu' alta la prima tanto minore la seconda.

Se l' analisi dell' andamento diacronico delle dichiarazioni di voto serve ad illuminare un aspetto certamente importante del gioco parlamentare quale quello connesso all' impatto della formazione di coalizioni di maggioranza diverse, tuttavia essa si rivela insufficiente per cogliere piu' compiutamente la complessita' delle strategie politiche che sottendono l' attivazione di forme di cooperazione tra maggioranza e opposizione (comunista) nel pension lawmaking. Per rendere quindi piu' evidente la presenza della dimensione della politica nel comportamento parlamentare dei principali decision makers diventa utile, in effetti, estendere l' analisi alla dinamica delle dichiarazioni di voto in funzione delle categorie di policy takers. Da questa specifica angolazione, appare possibile - pur in mancanza di dati in grado di consentire una generalizzazione delle tendenze inferibili - individuare alcuni elementi significativi. In primo luogo, dalla tabella 8.3 si ricava l' esistenza di una netta propensione alla cooperazione legislativa del maggior partito di opposizione nella definizione di interventi in favore dei pensionati.

Tab. 8.3 - Distribuzione del peso percentuale relativo delle dichiarazioni di voto del PCI per tipo e per destinatari (valori percentuali aggiustati)

DICH. VOTO	ENTI PREV.	GEN. POP.	PENS. -	LAV DIP.	PUBBL DIP.	LAV AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.
FAVOR.	23	40	89	63	70	40	50	44
ASTEN.	31	0	11	21	18	60	50	44
CONTR.	46	60	0	16	12	0	0	12
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

FAVOR. = favorevoli

ASTEN. = astensioni

CONTR. = contrari

Altri due raggruppamenti di categorie socio-professionali registrano un analogo atteggiamento di voto da parte del PCI: i lavoratori dipendenti del settore privato e i pubblici dipendenti. All' estremo opposto, l' atteggiamento favorevole alla cooperazione legislativa dello stesso partito scende a valori considerevolmente inferiori alla media per quei provvedimenti che hanno come oggetto non già particolari settori della popolazione lavorativa o esterna al mercato del lavoro quanto piuttosto gli enti previdenziali in quanto strutture amministrative.

Quali considerazioni suggeriscono queste dinamiche della collaborazione tra maggioranza ed opposizione? Quali strategie politiche sono sottese al prevalere di un atteggiamento cooperativo tanto nei ranghi delle varie maggioranze quanto in quelli dell' opposizione comunista? Innanzitutto, la prevalenza nelle dichiarazioni di voto favorevoli del PCI delle leggi destinate alle diverse categorie di pensionati indica la ridotta conflittualità connessa a questa specifica issue. Per tutti i partiti, in effetti, la scelta del comportamento di voto in questo caso non appare di solito particolarmente laboriosa quando si consideri che, generalmente, i provvedimenti approvati per questa categoria di policy takers riguardano l' aumento dei livelli delle prestazioni erogate o la concessione di benefici di natura amministrativa. Tutti aspetti, questi, che non possono che spingere in direzione dell' emergenza di un accordo tra i policy makers caratterizzato sempre da bassi costi politici e da vantaggi generalizzati per tutti i partiti che possono rivendicare alla propria azione i relativi provvedimenti di migliorativi. Le leggi concernenti questo raggruppamento di destinatari possono, infatti, essere classificate come la risultante di un gioco a somma positiva. L' assenza (tendenziale) di costi politici imputabili a tattiche parlamentari di cooperazione nel processo di produzione legislativa in quest' area delle politiche sociali è riconducibile, essenzialmente, al fatto che il raggruppamento dei pensionati, pur avendo una qualche forma di identità, si configura costitutivamente come un aggregato di gruppi e di categorie estremamente composito e variegato. Se ciò, da un lato, non può che indebolirne l' identità, dall' altro (e parallelamente), ne diminuisce la verticalità (in termini di composizione sociale) e di conseguenza attenua le potenzialità conflittive. In sostanza, le leggi destinate

ai pensionati non provocano l'insorgere di conflitti redistributivi in quanto essi, nel loro insieme, costituiscono un cosmo rappresentativo delle principali regioni della costellazione degli interessi. Discende, di qui, la possibilita' di interpretare l'atteggiamento fondamentalmente cooperativo del PCI in questo particolare settore del pension lawmaking come derivante non gia' da una strategia politica chiara e definita in tema di politica pensionistica quanto, molto piu' semplicemente, come prodotti di un calcolo politico piu' elementare legato precisamente alla valutazione comparativa dei costi e dei vantaggi politici comportati dalla pubblicizzazione del comportamento di voto favorevole.

Altrettanto significativo risulta, all'estremo opposto, la considerevole riduzione della propensione alla cooperazione legislativa nel caso dell'approvazione di leggi riguardanti gli enti previdenziali in quanto strutture organizzative. In questo caso, in effetti, il gioco politico svolto all'interno dell'arena parlamentare non si presenta con le caratteristiche dei giochi parlamentari a somma positiva. Al contrario, i giochi parlamentari relativi alla produzione di provvedimenti legislativi riguardanti la sfera del funzionamento burocratico-amministrativo dei vari enti pensionistico-previdenziali - proprio perche' profondamente intrecciati con dinamiche di gestione del potere amministrativo secondo i canoni dello spoil system invalsi in Italia - si costituiscono tendenzialmente come giochi a somma zero. La maggior politicizzazione di questa issue particolare rispetto alla precedente spiega dunque la drastica contrazione della propensione alla cooperazione legiferativa del principale partito di opposizione italiano.

Diversa, invece, appare - pur in presenza di un analogo pattern di gioco politico a somma zero - la situazione quando si focalizza l'attenzione sul comportamento di voto del PCI nel caso dell'approvazione di leggi pensionistiche concernenti il grande raggruppamento delle categorie dei lavoratori dipendenti del settore privato. Da questo specifico punto di vista, infatti, si osserva una netta prevalenza dell'atteggiamento cooperativo da parte dei gruppi parlamentari comunisti. Esso pu' essere interpretato come il prodotto di un particolare sforzo di compartecipazione delle rappresentanze parlamentari del PCI al collegato processo di produzione legislativa. Questa opzione e' riconducibile alla estrema sensibilita' politica di questo partito verso tutte quelle forme di intervento legislativo che si indirizza alla sfera del lavoro dipendente a cui esso guarda come proprio privilegiato bacino di rappresentanza politica. A tutto cio' si accompagna, sul versante della maggioranza (e delle rispettive coalizioni centriste o di centro-sinistra), la consapevolezza di un deficit strutturale di consenso (relativo) presso quei settori di popolazione. Discende, da questa simmetria, che i partiti dell'area governativa tendono, piu' che in altri casi, a ricercare l'appoggio del PCI proprio per non esporsi ad attacchi che potrebbero indebolire ulteriormente la base di consenso presso la classe operaia su un tema, quale quello pensionistico, in grado di risvegliare l'attenzione (e parallelamente la propensione alla mobilitazione) di larghi settori della stessa. L'elevato grado di politicita' connesso alla formazione di scelte di politica pensionistica relative ai lavoratori dipendenti del settore privato, tuttavia, rende strutturalmente

impossibile per i due schieramenti (maggioranze centriste o di centro-sinistra e opposizione comunista) raggiungere livelli di cooperazione tendenzialmente vicini all'unanimità. L'intensa politicizzazione di questo specifico settore della politica pensionistica, infatti, comportava (e continua a comportare) alti rischi di dover sopportare, per entrambi gli schieramenti parlamentari, costi politici molto superiori a vantaggi relativi derivanti dalla ricerca di accordi unanimistici.

Considerazioni sostanzialmente analoghe, inoltre, si possono estendere alla dinamica dei comportamenti di voto cooperativi del PCI nel settore del pension lawmaking riguardante la sfera dei dipendenti pubblici. In questo caso la più elevata propensione alla cooperazione legislativa dei gruppi parlamentari del PCI indica l'attribuzione da parte dei dirigenti del maggior partito di opposizione di una rilevanza politica minore di quella attribuita a quella legata alla classe operaia tradizionale. In definitiva, questi elementi suggeriscono come nel campo specifico del processo di formazione di scelte legislative destinate ad intervenire sui regimi pensionistici dei pubblici dipendenti il PCI si mostri più incline ad assumere atteggiamenti cooperativi in conseguenza del fatto che i costi politici impliciti nell'adozione di strategie di segno opposto si presentano come superiori ai connessi vantaggi. La ragione di questo sbilancio va ricercata essenzialmente nel fatto che la complessità intrinseca della struttura dei regimi pensionistici del pubblico impiego ne diminuisce la trasparenza e, quindi, rendeva più difficile per gli altri (e concorrenti) macro-gruppi di interesse (in primis i dipendenti del settore privato) calcolare l'eventuale differenziale aggiuntivo a favore dei dipendenti pubblici. La scarsa trasparenza del contenuto dei provvedimenti adottati, in sostanza, spinge il PCI ad assumere comportamenti di voto favorevole all'approvazione di quei provvedimenti proprio perché la perdita di consenso derivante dall'adozione di comportamenti non cooperativi sarebbe potuta essere, in una regione della costellazione degli interessi dove il suo insediamento politico ed elettorale non è mai stato particolarmente forte, quantitativamente superiore alla eventuale conquista di nuovi strati di consenso all'interno della classe operaia tradizionale.

Per quanto riguarda, invece, i due raggruppamenti dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, appare possibile ricondurre l'atteggiamento incerto dei gruppi parlamentari del PCI nella definizione dei propri comportamenti di voto alla difficoltà incontrata a contemperare l'esigenza di rafforzare il proprio appeal politico verso i ceti medi e la necessità di evitare defezioni sul versante dei suoi tradizionali settori di insediamento politico ed elettorale. Questi ultimi, infatti, si rivelano da sempre ostili alla concessione di altri privilegi pensionistici (Forni, 1979) a categorie, quali quelle dei lavoratori autonomi, viste come autentici free riders (Olson, 1965). La maggiore visibilità e quindi trasparenza del contenuto tecnico delle leggi indirizzate a queste categorie di policy takers si traduce, in effetti, in una più agevole calcolabilità dei costi e dei benefici distribuiti via legge. Questa sua caratteristica fondamentale può quindi aiutare a spiegare perché, ad esempio, l'atteggiamento di voto favorevole del PCI sia superiore per le categorie dei liberi professionisti - non esposti sul piano della po-

litica pensionistica all' accusa di free riding - che non per i lavoratori autonomi.

Meno lineare si presenta, per contro, la situazione nel caso del raggruppamento delle categorie residuali. Qui, infatti, si registra un livello di propensione alla cooperazione parlamentare nella produzione di interventi legislativi nella policy area pensionistica da parte del PCI inferiore alla media. Ci' parrebbe in contrasto con l' intenso impegno di questo stesso partito nell' arena parlamentare in favore di questa macro-gruppo di policy takers che, come rilevato nei capitoli precedenti, si e' tradotto nel posto di primo piano occupato nella produzione di progetti di legge di iniziativa comunista. Due paiono essere, al riguardo, le ragioni di fondo alla base della ridotta propensione alla pubblicizzazione di un comportamento di voto favorevole. La prima rimanda direttamente al carattere estremamente eterogeneo e composito di questo raggruppamento di categorie sociali (residuali) e al suo conseguente basso grado di identita' e di identificabilita' nello spazio politico +. La seconda, invece, al carattere spesso clientelare delle leggi proposte dai partiti della maggioranza e fatte proprio dai vari governi in carica. La combinazione di questi due elementi cosi', induce le rappresentanze parlamentari del PCI ad adottare dei comportamenti di voto finalizzati alla pubblicizzazione delle posizioni dello stesso partito meno cooperative di quanto potrebbe indurre a ritenere la collocazione nell' agenda parlamentare del principale partito di opposizione italiano.

Concludendo questo secondo paragrafo, appare possibile sottolineare alcuni elementi emersi come significativi nella determinazione delle strategie di pubblicizzazione dei comportamenti di voto del PCI nella black box del processo decisionale nell' area della politica pensionistica. In primo luogo, e' risultato come le decisioni dei gruppi parlamentari del PCI di rendere pubbliche attraverso il ricorso allo strumento delle dichiarazioni di voto le rispettive posizioni intorno a specifiche issues pensionistiche siano in buona parte interpretabili in un' ottica razionalistica di analisi dei costi/benefici politici (Quade, 1975). Quando il costo (in termini di rischi di defezione di settori di consenso e/o di inibizione della possibilita' di acquisire nuove aree di consenso politico) della cooperazione parlamentare con la maggioranza si configurano come superiori ai vantaggi ottenibili, la scelta del PCI cade sull' opzione della rinuncia al voto favorevole. Certo, e' difficile ritenere che le decisioni di voto nell' arena parlamentare siano imputabili esclusivamente a considerazioni attinenti alla strutturazione spaziale (Abrams, 1980) del sistema degli interessi. Come ignorare, infatti, che spesso le decisioni di voto sono determinate in maniera non trascurabile anche da considerazioni di schieramento, relative cioe' alla composizione della maggioranza? Ciononostante, la dimensione del calcolo politico dei costi/benefici sul piano della distribuzione del consenso appare un dato permanente della logica dell' azione nell' arena parlamentare. In secondo luogo, si e' osservato come la propensione alla cooperazione parlamentare del PCI si e' manifestata con maggiore intensita' quando al centro del gioco si sono trovate issues riguardanti settori di popolazione (quale quelli dei pensionati) caratterizzati al tempo stesso da un basso grado di identita' (come gruppo di interesse) e da un elevato grado di rap-

presentativita' sociale quale conseguenza diretta del fatto che esso e' composto da persone provenienti da una molteplicita' di categorie sociali. In terzo ed ultimo luogo, si e' rilevato come la pubblicizzazione dell' atteggiamento favorevole del PCI in sede di approvazione delle leggi pensionistiche e' stato minimo in occasione del voto su provvedimenti concernenti non gia' settori di popolazione in quanto tali, quanto piuttosto enti previdenziali nei loro meccanismi istituzionali ed organizzativi.

Spostando ora il fuoco dell' analisi sulle forme indirette di influenza sulle scelte di politica pensionistica compiute dalla maggioranza di governo, in questo paragrafo l' accento sara' posto su quel complesso di esiti delle varie proposte di legge riguardanti il sistema pensionistico intermedi rispetto sia alla trasformazione in legge che alla loro definitiva reiezione: l' unificazione e l' assorbimento. Queste due specifiche modalita' tecniche del processo decisionale presenti nell' ordinamento parlamentare italiano rappresentano un utile strumento di analisi dei meccanismi di mediazione partitica - tra maggioranza ed opposizione e all' interno della stessa coalizione di governo - che, in un sistema politico quale quello italiano caratterizzato da una sostanziale inefficacia decisionale connotano una larga parte degli outputs legislativi in Italia. Essi, permettono inoltre - tra l' altro - di misurare sia pure in maniera ancora approssimativa il grado di consolidamento dell' eventuale presenza di pratiche di tipo consociativo (Lijphart, 1977, 1981).

Da questa particolare angolazione, l' analisi condotta ha permesso di evidenziare come in questa specifica area della politica sociale tali modalita' di mediazione degli interessi nell' arena parlamentare siano sostanzialmente limitate e, in generale, poco frequenti. Questo dato fondamentale e', infatti, quello che emerge dalla situazione descritta dai dati contenuti nella tabella 8.4.

Tab. 8.4 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche assorbite in un testo unificato per proponente e per destinatari (valori percentuali aggiustati)

DESTINATARI	GOV	DC	PCI	PSI	TOT
GENER. POPOL.	0	0	0	0	0
PENSIONATI	1	13	3	4	21
LAVOR. DIPEND.	0	5	3	0	8
PUBBL. DIPEND.	4	8	3	1	16
LAVOR. AUTON.	0	3	3	0	6
PROFESSIONISTI	0	6	3	1	10
CATEG. RESID.	1	6	6	3	16
TOTALE	6	41	21	9	77

Da essi si ricava un elemento che sembra smentire in qualche modo la tesi di quanti sostengono il prevalere del pattern "consociativo" nel processo di produzione legislativa: e, cioe', il fatto che questi meccanismi riguardano essenzialmente piu' i partiti - con la DC in testa - dell' area governativa che non quelli dell'

opposizione e il PCI in particolare. D' altra parte, la mancanza della possibilita' di trovare un adeguato supporto empirico a questa tesi per quanto riguarda perlomeno la dinamica parlamentare non implica, ovviamente, che non esistano (o siano esistite) tendenze consociative nel piu' generale processo di decision-making in Italia. Tutto questo puo' invece suggerire di approfondire la ricerca in questa direzione nel tentativo di portare in superficie le reali dinamiche dei compromessi e delle mediazioni politiche che contraddistinguono la formazione della politica pensionistica nel bargaining parlamentare.

8.3 La pubblicizzazione del conflitto

Nel paragrafo precedente l' enfasi e' stata posta sulla dinamica della cooperazione legislativa tra maggioranza ed opposizione comunista e sulle strategie ad essa sottese. Qui, per completare la presentazione del quadro entro cui si inscrivono i processi decisionali nella black box dell' arena parlamentare, l' analisi sara' incentrata sulla pubblicizzazione del opposto della cooperazione: il conflitto. Anche in questo caso, come nel precedente, la discussione si basera' sull' analisi delle dichiarazioni di voto (contrario) espresse dai parlamentari del PCI in occasione dell' approvazione di leggi pensionistiche. La ratio su cui poggia la decisione di estendere l' esame anche a questo tipo di comportamenti di voto si impernia sulla negazione della sostanziale riducibilita' del voto negativo alla semplice simmetria con il voto favorevole. Ne consegue che le considerazioni sviluppate nel paragrafo precedente a proposito della dinamica dei voti favorevoli non possono automaticamente essere applicate, sia pure in forma simmetrica, alla dinamica delle dichiarazioni di voto contrario. Esiste, infatti, un elemento di cruciale importanza che impedisce questa operazione riduzionistica: il fatto che il voto contrario ha per sua natura un impatto politico che e' proporzionalmente piu' intenso del voto favorevole. La possibilita', in effetti, di graduare nell' arena politica il dissenso ricorrendo all' astensione finisce con l' attribuire al voto contrario una valenza sicuramente conflittuale non sussumibile nella semplice negazione dell' appoggio come del resto indica il fatto che solo poco meno del 20 per cento delle dichiarazioni di voto del PCI sono state di voto contrario.

Analogamente a quanto fatto in precedenza, anche qui nell' intento di illuminare un aspetto che il piu' delle volte tende a restare nell' ombra nelle analisi della politica delle politiche pubbliche l' attenzione sara' focalizzata sull' andamento delle dichiarazioni di voto (contrario) del PCI in funzione sia delle categorie di policy takers interessate di volta in volta che del policy content veicolato con i provvedimenti legislativi approvati nonostante l' opposizione comunista.

Poiche' le scelte di cooperare/non cooperare nell' arena parlamentare da parte del PCI sono funzione anche delle strategie politiche piu' generali risulta

interessante notare, come si puo' ricavare dalla tabella 8.5, che e' nel corso della quarta e nella quinta legislatura che si registra il piu' elevato peso relativo di dichiarazioni di voto contrario del principale partito di opposizione.

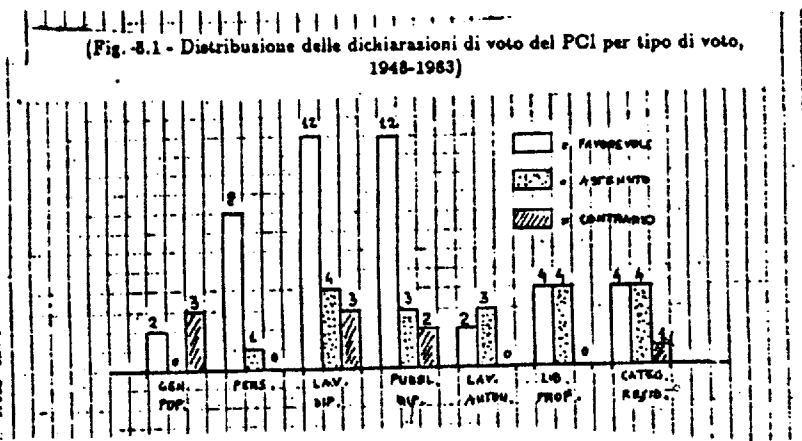
Tab. 8.5 - Distribuzione delle dichiarazioni di voto del PCI per tipo e per destinatari (valori percentuali aggiustati)

DICH. VOTO	ENTI PREV.	GEN. POP.	PENS. ION.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.	TOTALE GEN.
FAVOR.	7	4	17	26	26	4	8	8	100
ASTEN.	17	0	4	17	14	14	17	17	100
CONTR.	40	20	0	20	13	0	0	7	100
TOTALE	15	6	11	22	20	6	9	11	100

FAVOR. = favorevoli
 ASTEN. = astensioni
 CONTR. = contrari

In questo caso, l'importanza della strategia generale di tipo prevalentemente non cooperativo adottata dal PCI in quegli anni che vedevano consolidarsi le prime maggioranze di centro-sinistra pu' spiegare, piu' che il carattere intrinseco delle varie proposte di legge in votazione, l'irrigidirsi di un atteggiamento non cooperativo nel campo del pension lawmaking.

Da questa specifica angolazione, si rileva come la scelta di pubblicizzare con una dichiarazione di voto contrario il proprio dissenso dalle posizioni della maggioranza sia legata fondamentalmente a considerazioni che tengono conto sia della politicita' della singola issue pensionistica (cioe' della sua capacita' o meno di innescare un processo di rivendicazioni emulative) che del valore politico ad essa assegnabile. Cio' si manifesta con particolare evidenza nelle differenze che si possono cogliere tra i comportamenti di voto del PCI nel caso in cui le proposte di legge in votazione (e poi trasformate in legge) riguardano la generalita' della popolazione, da un lato, e le categorie dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi, dall' altro. Come messo in luce dalla figura 8.1, risulta infatti che nel caso della generalita' della popolazione, issue contrassegnata da un elevato grado di politicita', i parlamentari comunisti rivelano una polarizzazione (con conseguente assenza dell' astensione) del comportamento di voto quando la posta in gioco non riguarda solo la distribuzione piu' o meno equanime di costi e vantaggi alle rispettive clientele politiche ma investe anche e direttamente la party image (Sartori, 1976).



Al contrario, nel caso delle categorie dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi si assiste non piu' ad un voto polarizzato ma ad un consistente ricorso all' astensione da parte del PCI. Tutto ci' indica chiaramente come le leggi riguardanti i regimi pensionistici di questi raggruppamenti socio-professionali siano viste dalle rappresentanze parlamentari del maggior partito di opposizione quali issues caratterizzate da una minore politicita' e generalita'. L' assenza di dichiarazioni di voto contrario per i lavoratori autonomi e per i liberi professionisti rivela l' attenzione con cui il PCI guarda a questi settori di popolazione per cercare di acquisirne una parte del loro consenso. La necessita', a cui questo partito si trova costretto a far fronte, di contemperare l' imperativo di evitare perdite di consenso sul fronte della classe operaia e quello di non precludersi la possibilita' di sviluppare una strategia del consenso verso i ceti medi spinge i suoi parlamentari a usare con notevole frequenza lo strumento della dichiarazione di voto di astensione. Esso, infatti, pu' essere facilmente presentato alla classe operaia come un voto "non favorevole", mentre ai ceti medi pu' simmetricamente essere presentato come un voto "non ostile".

Prendendo ora in considerazione il mix delle dichiarazioni di voto pronunciate in occasione dell' approvazione di leggi pensionistiche riguardanti i lavoratori dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato, si pu' osservare come il pattern della strategie di comportamento parlamentare nei rapporti con la maggioranza riveli il prevalere di un atteggiamento fondamentalmente cooperativo. Appare cos' possibile inferire in questo caso l' esistenza di un forte vantaggio reciproco per i due schieramenti parlamentari (opposizione comunista e maggioranza) a ricercare forme non occasionali di collaborazione nell' arena pensionistica. Per il PCI, infatti, il vantaggio di poter incidere sulla legislazione pensionistica in questo settore particolare conferma la sua rappresentativita' e quindi la legittimita' della sua pretesa di avere una parte attiva nella formazione della politica pensionistica per i settori principali del suo elettorato. Per la maggioranza, al contrario, il vantaggio va ricercato nella possibilita' di ottenere un appoggio da parte delle organizzazioni sindacali e quindi di vedere diminuito il rischi dell' accrescersi della conflittualita' industriale e, in misura minore, nel pubblico impiego.

In conclusione, appare possibile sottolineare come la scelta tra l' opzione cooperativa e quello non cooperativa (nelle varie combinazioni tecnicamente e politicamente realizzabili) a cui il PCI si e' sempre trovato di fronte nell' arena parlamentare e' stata operata sulla base di due ordini di considerazioni. Il primo, di carattere piu' generale, era quello della strategia politica complessiva nei rapporti con i partiti della maggioranza di governo. Il secondo, molto piu' duttile sul piano della sua traduzione e articolazione operativa in sede di dichiarazioni

di voto rinvia direttamente alla meccanica del bargaining parlamentare. La scelta tra i due poli e' in effetti funzione in questo secondo caso del calcolo politico svolto dai policy makers comunisti. Sara' scelta quell' opzione che assicurerà, tenuto conto tanto della politicita' della issue in questione quanto del suo potenziale impatto sulla sua immagine di partito, il maggior ritorno politico sia in termini di consenso. In definitiva, e' emerso come nell'arena parlamentare il PCI abbia confermato il prevalere di una strategia di segno fundamentalmente cooperativo.



Capitolo 9

LA SELEZIONE DEGLI INTERESSI

Se gli interventi legislativi nell' area della politica pensionistica costituiscono, come qui ci si propone di dimostrare, uno dei principali vettori dello spettro della regolazione politica dei conflitti redistributivi propri delle democrazie competitive postkeynesiane, diventa di centrale importanza capire attraverso quali modalita' avviene la "selezione" degli interessi nell' arena (parlamentare) del policy-making. Se da un lato, infatti, si puo' ritenere che le politiche pubbliche in questo settore siano la risultante di un "parallelogrammo" delle "forze di pressione" dei vari gruppi di interesse interessati, dall' altro non si puo' ignorare che il "campo" in cui si dispiega la dinamica della "pressure politics" non e' "unbiased". Esso, in effetti, con la sua trama di "regole del gioco" presenta una struttura di canali e di "filtri" all' espressione/accoglimento della domanda politica che disegna una mappa a piu' dimensioni in cui i "potenziali di pressione" delle diverse regioni della costellazione degli interessi vengono potenziati o depotenziati in funzione della collocazione nella struttura sociale (Offe e Wiesenthal, 1982).

Interrogarsi, allora, su questa tematica significa riconoscerne la centralita' nella "politics" della regolazione sociale "via" politica proprio perche' essa rappresenta uno dei capisaldi fondamentali della forma storica dei "welfare states" contemporanei. Per tentare di illuminare questa cruciale dimensione in que-

sto capitolo l'analisi sarà incentrata sul rapporto tra "input" e "output" del policy-making parlamentare. In questo senso l'attenzione sarà appuntata essenzialmente sul confronto tra i flussi iniziative legislative e i conseguenti esiti legislativi. In particolare, ci si soffermerà sullo studio degli elementi di differenziazione tra la mappa degli interessi così come appare sul versante della rappresentanza degli interessi rispetto a quella che è possibile disegnare sul versante degli interventi legislativi. Più in dettaglio, nelle quattro successive sezioni verranno affrontati i seguenti punti: a) la distribuzione del potere legislativo attraverso l'analisi dei "tassi di trasformazione" e dell'origine "partitica" delle leggi; b) la selezione degli interessi vista nell'ottica delle classi e dei gruppi; c) le implicazioni di questi processi sul piano del clientelismo e del particolarismo e, infine, d) la relazione tra "policy content" e i processi selettivi della domanda.

9.1 La distribuzione del potere legislativo

Molti studiosi hanno spesso sottolineato come nella produzione legislativa del parlamento italiano si possano individuare elementi non trascurabili della presenza di una più o meno esplicita struttura "consociativa" (Lijphart, 1981). Questa specifica peculiarità del concreto funzionamento del processo decisionale parlamentare si manifesta essenzialmente nel fatto che buona parte dei provvedimenti legislativi emanati risultano approvati anche col voto favorevole del principale partito di opposizione italiano, il PCI. Se ciò non è facilmente contestabile sul piano empirico, non risulta tuttavia altrettanto agevole associare a questo innegabile tratto distintivo del processo di produzione legislativa in Italia una valenza politica determinante. Infatti, questa inclinazione consociativa è di portata piuttosto limitata in quanto le leggi frutto di tale variante del gioco parlamentare sono essenzialmente di tipo "micro-sezionale" (Cantelli et al., 1974). E, quindi, il tendenziale consenso tra maggioranza ed opposizione nell'approvazione di queste "legge", può verosimilmente essere interpretato come l'effetto del carattere a-confittuale di quei provvedimenti. Tutto ciò, del resto, appare ulteriormente confermato dalla estrema difficoltà con cui nel parlamento italiano si producono leggi politicamente ed istituzionalmente rilevanti (si pensi, ad esempio, agli innumerevoli progetti governativi di riforma del sistema pensionistico che sistematicamente non sono stati trasformati in legge).

In questa prospettiva, dunque, assume una particolare importanza lo studio dei meccanismi di condizionamento e di influenza dell'opposizione sulle decisioni della maggioranza così come si possono osservare nel lawmaking pensionistica. Grazie ad esso, infatti, risulta più agevole tentare di comprendere e discriminare gli elementi strategici dell'azione legislativa dei principali partiti e dei diversi governi in carica dalle turbolenze dei loro aggiustamenti "comportamentali" di

natura tattica riconducibili, in ultima istanza, all' "uso politico" (Berger, 1974) degli strumenti della politica pensionistica. Modelli pluralisti o neocorporativi o, ancora, consociativi di decision-making risultano così decifrabili, rivelando alla fine - attraverso la composizione del mix di procedure decisionali che poi si osserva effettivamente - il confine della sfera dell' autonomia relativa dell' intervento regolativo dello stato e, di conseguenza, il carattere "classista" delle policies adottate (Poulantzas, 1976; Jessop, 1982; Panitch, 1981). In questa sezione, tali tematiche generali saranno sviluppate e analizzate focalizzando l' attenzione rispettivamente sia sull' esito delle iniziative legislative presentate dai vari lawmakers che sui diversi tipi di compromesso legislativo che spesso connotano l' approvazione di leggi pensionistiche.

Per quanto riguarda la prima di queste due dimensioni - l' esito legislativo - l' analisi del flusso di progetti di legge e del conseguente output legislativo ha permesso di rilevare come la maggioranza delle leggi pensionistiche approvate dal parlamento italiano sono di iniziativa governativa. Questo aspetto fondamentale risulta chiaramente dalla Tab. 9.1.

Tab. 9.1 - Tassi di trasformazione in legge per proponente e per legislatura

legisl.	GOV	DC	PCI	PSI
I	69.7	24.1	11.8	50.0
II	92.9	31.6	9.3	23.3
III	75.0	15.5	5.8	3.3
IV	82.2	16.4	11.1	5.1
V	46.1	7.3	0.0	6.7
VI	64.0	7.4	11.5	3.7
VII	32.5	3.3	16.4	0.0
VIII	44.9	7.1	6.1	6.8
Totale	66.8	12.2	7.4	7.6

In essa, infatti, è possibile notare la netta predominanza dell' attività governativa nel processo di produzione legislativa. Questa caratteristica del pension lawmaking in Italia appare quanto mai evidente, da un punto di vista sincronico, perché nel periodo 1948-1983 qui considerato circa i due terzi dei progetti di legge di iniziativa governativa sono stati trasformati in legge. Risulta, d' altra parte, che il tasso di trasformazione dei principali partiti politici è di gran lunga inferiore a quello dei vari governi in carica. Se, da un lato, tutto ciò suggerisce come - nell' arena politico-parlamentare italiana - l' elevata frammentazione del sistema partitico e la connessa necessità di dar vita a maggioranze di coalizione, in realtà, sembra rafforzare la capacità di incidere sulla legislazione da parte dell' esecutivo. Questo solo apparente paradosso rivela, invece, tanto la natura essenzialmente compromissoria (intra-coalizionale) dell' output decisionale del processo di produzione legislativa - che trova il suo naturale sbocco proprio nelle sintesi mediatriche operate all' interno del governo - quanto la sostanziale "debolezza" dei singoli partiti politici nel dare forma all' impianto

legislativo attraverso cui si perseguono le politiche pensionistiche. Al contrario, da un punto di vista diacronico, appare - sempre dalla Tab. 9.1 - come nel corso delle otto legislature studiate si sia prodotta una significativa diminuzione del tasso di trasformazione in legge delle iniziative legislative dei vari governi che si sono succeduti alla guida dell' esecutivo. Anche sul piano degli esiti delle proposte di legge presentate dai principali partiti si può assistere ad un' analoga tendenza evolutiva. Queste modificazioni nel pattern del pension lawmaking indicano con tutta probabilità l' importanza di un decisivo fattore politico: la stabilità delle coalizioni di governo e, più in generale, la loro forza e la loro efficacia nel processo decisionale parlamentare. Infatti, si può notare che è proprio a partire dalla quinta legislatura che si registra tale sensibile diminuzione dei tassi di trasformazione in legge, tendenza questa che, sia pure in forma discontinua, prosegue anche nelle legislature successive. Che, quindi, questo persistente processo di progressiva attenuazione dell' incisività delle iniziative legislative dei governi sia da ricondurre alla crescente instabilità (relativa) (Dente, 1985; Bordogna e Provasi, 1984) degli assetti politico-parlamentari dell' Italia degli anni Settanta e dell' inizio degli anni Ottanta è dimostrato dall' esistenza di un minimo assoluto nel grado di "successo" delle proposte di legge di iniziativa governativa proprio nella settima legislatura. Com' è noto, infatti, questa legislatura segna senza dubbio il momento più critico della stabilità dei tradizionali assetti politici dell' Italia repubblicana (Pasquino, 1980; Cazzola, 1978). Considerando, inoltre, che nel corso della stessa legislatura il PCI raggiunge il suo massimo di successo delle proprie iniziative legislative risulta ancora più evidente la rilevanza di questo fattore nello spiegare la dinamica dei meccanismi di funzionamento del processo decisionale. In sostanza, si può quindi rilevare come la crescente difficoltà che i più importanti lawmakers incontrano nel dare un esito legislativo alle loro proposte di legge pensionistiche vada di pari passo con l' accentuarsi del grado di instabilità politico-parlamentare. Questo, in effetti, comporta una generalizzata diminuzione del potere decisionale dei singoli attori parlamentare e, simmetricamente, un' accresciuta propensione verso lo stallo decisionale.

9.2 Il grado di successo legislativo

Se, dunque, su un piano generale è emersa la rilevanza determinante del fattore stabilità, si rende necessario a questo punto, per meglio comprendere le radici più profonde dell' impatto del gioco politico nell' arena parlamentare sulle scelte di politica pensionistica, prendere in esame la configurazione del pattern del grado di successo legislativo delle proposte di legge presentate dai principali lawmakers rispetto alla costellazione dei gruppi di interesse. Come ricordato in precedenza, l' analisi della distribuzione "autoritativa" (Easton, 1965; Eckstein e Gurr, 1975) dei costi e dei benefici tra diversi gruppi/classi sociali è un

passaggio obbligato per tentare di comprendere il carattere non-neutrale delle scelte (o non-scelte) (Bachrach e Baratz, 1977) operate. In questo senso, l'analisi della particolare conformazione di gruppo/classe della strutture dei tassi di trasformazione in legge, consente di cogliere questa dimensione cruciale del decision-making.

Utilizzando la consueta classificazione dei policy-takers qui adottata (app.met.), la Tab. 9.2 presenta una visione sinottica di questa specifica dinamica interna al processo di produzione legislativa nel campo delle politiche pensionistiche.

Tab. 9.2 - Tassi di trasformazione in legge per destinatari e per proponente (1948-1983)

propo- nente	gener. popol.	pen- sion.	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes	categ. resid.	tutti i raggrup.
GOV	60,0	68,5	54,5	73,7	58,3	53,1	75,4	66,8
DC	0,0	9,9	16,4	7,8	6,1	19,2	16,3	12,2
PCI	0,0	6,8	6,7	5,8	0,0	11,1	11,5	7,4
PSI	-	8,3	0,0	5,8	0,0	17,8	11,9	7,6

Essa rivela, in una prospettiva sincronica, come le iniziative legislative sia dei vari governi in carica che dei diversi partiti presentino una sensibile differenziazione negli esiti in funzione dei destinatari dei provvedimenti in esse contenuti. Analizzando in dettaglio tale processo risulta che i progetti di legge introdotti dall'esecutivo abbiano un tasso di successo massimo quando si riferiscono alla situazione pensionistica delle categorie residuali (75,4 mentre registrano un minimo (53,1) quando sono indirizzate ai liberi professionisti. La DC, per parte sua, da' prova di essere in grado di ottenere i valori piu' elevati di successo delle sue iniziative legislative relative alla "issue" pensionistica quando queste ultime concernono i liberi professionisti. Essa consegue invece risultati minimi (raggruppamento della generalita' della popolazione a parte) per quanto riguarda i lavoratori autonomi. Il PCI, d' altro canto, riesce a raggiungere i suoi migliori risultati in termini di tasso trasformazione dei propri progetti di legge pensionistici nel settore delle categorie residuali mentre i suoi risultati sono da questo particolare punto di vista assolutamente negativi per quanto riguarda i lavoratori autonomi. Il PSI, infine, ottiene il suo massimo di successo - analogamente alla DC - nelle iniziative legislative aventi come destinatari le varie categorie di liberi professionisti. Al contrario, in quest' ottica i suoi risultati appaiono nulli se riferiti sia al complesso dei lavoratori dipendenti del settore privato che, del resto come per il PCI, che a quella componente centrale della struttura tradizionale dei ceti medi costituita dai lavoratori autonomi.

Spostando ora l' enfasi dalla dimensione sincronica a quella diacronica, emerge come i tre principali partiti politici italiani riflettano nei rispettivi tassi di successo legislativo situazioni diverse di potere negoziale e di veto e/o di condizionamento negli equilibri politico-parlamentari delle legislature che si sono succedute dal 1948 fino al 1983. In sostanza, la configurazione della dinamica delle matrici

partitico-parlamentari della legislazione pensionistica in Italia suggerisce, così come appare dalla tabella 9.3, l'esistenza di meccanismi politici nella realizzazione dei processi decisionali di tipo prevalentemente mediatorio. Questi - come già rilevato - rispecchiano in definitiva le opzioni strategiche dei diversi attori parlamentari legate alla diversa dislocazione spaziale dei rispettivi baricentri della rappresentanza politica di interessi.

Tab. 9.3 - Tassi di trasformazione in legge per raggruppamento di destinatari, per proponente e per legislatura

Legislatura	generalità popolazione				pensionati				lavoratori dipendenti				pubblici dipendenti			
	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI
I	-	-	-	-	72,4	28,6	100,0	0,0	75,0	40,0	0,0	0,0	70,3	14,3	0,0	66,7
II	-	-	-	-	93,7	25,0	0,0	0,0	87,5	29,4	40,0	0,0	94,1	31,4	12,5	11,1
III	-	-	-	-	70,6	12,0	0,0	33,3	60,0	36,4	8,3	0,0	95,0	7,7	0,0	0,0
IV	-	-	-	-	71,4	16,7	16,7	0,0	83,3	9,1	0,0	0,0	78,9	11,4	14,3	6,7
V	100,0	0,0	0,0	-	100,0	9,1	0,0	16,7	28,6	7,7	0,0	0,0	66,7	6,2	0,0	4,8
VI	0,0	-	0,0	-	44,4	0,0	0,0	6,7	50,0	18,5	16,7	0,0	92,8	3,8	0,0	0,0
VII	100,0	-	-	-	16,7	8,3	-	0,0	22,2	4,2	0,0	0,0	28,6	0,0	0,0	0,0
VIII	50,0	-	0,0	-	50,0	5,1	12,5	11,1	0,0	8,3	0,0	0,0	40,0	3,5	0,0	6,7
I totale	60,0	0,0	0,0	-	68,5	9,9	6,8	8,3	54,5	16,4	6,7	0,0	73,7	7,8	5,8	5,8

Legislatura	lavoratori autonomi				liberi professionisti				categorie residuali				tutti i raggruppamenti			
	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI	GOV	DC	PCI	PSI
I	-	33,3	0,0	-	40,0	33,3	-	-	66,7	17,6	12,5	66,7	69,7	24,1	11,8	50,0
II	-	25,0	0,0	0,0	100,0	57,1	-	75,0	85,7	33,3	5,9	37,5	92,9	31,6	9,3	23,3
III	50,0	0,0	0,0	0,0	100,0	33,7	100,0	0,0	85,7	7,7	8,0	0,0	75,0	15,5	5,8	3,3
IV	100,0	11,1	0,0	0,0	50,0	24,0	0,0	20,0	100,0	25,8	16,7	0,0	82,2	16,4	11,1	5,1
V	-	0,0	-	0,0	14,3	25,0	-	0,0	50,0	3,8	0,0	10,0	46,1	7,3	0,0	6,7
VI	-	0,0	0,0	0,0	60,0	9,1	0,0	0,0	100,0	13,3	50,0	6,7	64,0	7,4	11,5	3,7
VII	100,0	0,0	-	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	42,8	12,5	33,3	0,0	32,5	3,3	16,4	0,0
VIII	0,0	0,0	0,0	0,0	66,7	25,0	0,0	20,0	80,0	23,8	14,3	0,0	44,9	7,1	6,1	6,8
I totale	58,3	6,1	0,0	0,0	33,1	19,2	11,1	17,8	75,4	16,3	11,5	11,9	66,8	12,2	7,4	7,6

Concretamente, cio' significa che il maggior partito di opposizione - il PCI - si trovera' nella possibilita' di esercitare in forma diretta il massimo della

propria influenza sugli outputs legislativi, la' dove minore e' - agli occhi dei suoi principali competitori - il rischio di un suo rafforzamento elettorale. Cio' avrebbe potuto aver luogo attraverso un consolidamento delle relazioni di (o del tentativo di acquisizione dell') affidamento della rappresentanza di interessi debolmente organizzati e/o privi di una chiara ed individuabile identita' collettiva o, ancora, relativamente marginali per il loro peso demografico. Emblematico in questo senso e', infatti, che il PCI raggiunga il massimo del proprio successo legislativo precisamente con le categorie residuali le quali, dal punto di vista della capacita' di dar vita a incisivi gruppi di pressione, condividono con la "generalita' della popolazione" una situazione di scarso potere contrattuale.

9.3 La partecipazione dei partiti alla produzione legislativa

Dopo aver esaminato la dinamica dei tassi di successo legislativo dei principali lawmakers italiani - e prima di incentrare l' analisi sulle forme indirette di influenza politico-parlamentare - e' opportuno soffermare l' attenzione sull' origine "partitica" (governi inclusi) dei provvedimenti legislativi che innervano e veicolano le decisioni di politica pensionistica. In quest' ottica, i dati contenuti nella Tab. 9.4 confermano il quadro descritto in precedenza a proposito dei tassi di trasformazione.

Tab. 9.4 - Tassi di partecipazione alla produzione alle leggi pensionistiche per proponente e per legislatura

legisl.	GOV	DC	PCI	PSI	Totale
I	80.5	13.9	0.9	2.8	98.1
II	51.6	30.6	3.2	4.8	89.2
III	60.2	22.7	3.4	1.1	87.4
IV	55.3	31.6	6.6	2.0	96.1
V	55.3	31.6	0.0	7.9	94.8
VI	63.0	24.1	3.7	3.7	94.5
VII	74.1	22.2	3.7	0.0	100.0
VIII	56.8	20.4	0.1	9.1	95.4
Media	62.1	24.6	3.8	4.0	94.5

Infatti, da essa risulta chiaramente come circa i due terzi delle leggi pensionistiche emanate nel periodo qui studiato sia di iniziativa governativa. A questo riguardo, vale la pena di segnalare nuovamente come sia proprio nel corso della settima legislatura che si assiste ad una sensibile accentuazione dell' incisivita' dell' azione legislativa dell' esecutivo. Ulteriore sintomo, questo, della configurazione assunta dalla struttura del decision-making parlamentare in periodi di accresciuta instabilita' coalizionale - qual' e' appunto quella che si e' prodotta nella settima legislatura - determinata, nella fattispecie, dalla costituzione di

una "Grosse Koalition". Questa situazione certamente eccezionale, comporta l'attivazione di una serie di aggiustamenti e comportamenti adattivi da parte dei policy-makers nell'arena parlamentare. Da un lato, si manifestano in una generalizzata tendenza alla diminuzione del grado di "opposizione" parlamentare; dall'altro, in un simmetrico incremento delle chances di successo delle proposte di legge di iniziativa governativa oltre che, come già sottolineato, in una notevole riduzione quantitativa degli outputs del processo di produzione legislativa.

Concludendo questo capitolo dedicato all'analisi dei meccanismi e delle logiche della selezione degli interessi nell'arena parlamentare, e' possibile attirare l'attenzione su alcuni elementi emersi con particolare chiarezza. E' apparso che il potere di controllo effettivo su tale processo di selezione della domanda da immettere nei canali della produzione legislativa e', in buona sostanza, nelle mani del potere esecutivo. Tuttavia, e' emersa una notevole differenziazione della capacita' dei diversi lawmakers di portare alla trasformazione in legge le rispettive proposte in funzione della regione del sistema degli interessi chiamata di volta in volta in causa. In sostanza, si e' visto come il grado di successo legislativo del governo sia piu' elevato in quei settori in cui - come nella classe operaia - il suo *appeal* politico e' modesto. Al contrario, il PCI riesce ad incidere direttamente di piu' sul processo di produzione legislativa in quei settori - come quello dei liberi professionisti - in cui il suo insediamento politico-elettorale e' particolarmente debole. Queste, ed altre, peculiarita' hanno quindi messo in risalto la presenza di una logica di azione dei partiti e dei governi che li porta ad orientare e a filtrare l'azione legislativa tenendo in considerazione anche le ripercussioni sui diversi segmenti dell'elettorato sia delle proprie iniziative che di quelle dei loro competitori. Questa logica, cosi', induce all'attivazione di meccanismi di inibizione, boicottaggio o di collaborazione da parte di tutti i protagonisti dell'azione parlamentare che vede ovviamente i partiti di maggioranza in una posizione di vantaggio rispetto a quelli di opposizione.

La selezione degli interessi che ha luogo nell'arena parlamentare si conferma cosi' come un momento centrale, in particolare, nella formazione della politica delle pensioni, e, in generale, nel processo di regolazione dei conflitti redistributivi che costituisce l'essenza dei moderni *welfare states*.

Capitolo 10

I TEMPI DEL PROCESSO DECISIONALE

La dimensione del tempo nella sfera dell' attivita' politica costituisce sicuramente un aspetto di cruciale rilevanza. In un sistema politico quale quello italiano caratterizzato da un multipartitismo, in cui quello della formazione di maggioranze coalizionali e' una necessita' imposta da un sistema elettorale a proporzionalita' pura (Pasquino, 1986; Sartori, 1980; Rae, 1971), il processo decisionale diviene costitutivamente molto piu' lento e instabile. In una tale situazione, il timing del processo decisionale ed in particolare del processo di produzione legislativa si configura come una funzione del grado di stabilita' e di omogeneita' politica (legata alla possibilita' per i partiti coalizzati di ricavare vantaggi reciproci superiori ai costi) delle varie coalizioni di governo. L' analisi delle scansioni e delle dinamiche temporali del processo decisionale nell' arena parlamentare rende cosi' possibile illuminare una sfera della azione dei vari "policy makers". Essa, infatti, e' capace di far emergere, accanto alle peculiarita' dei meccanismi parlamentari del bicameralismo italiano, anche e soprattutto uno dei principali vettori attraverso cui passa sia la rappresentanza degli interessi che la regolazione e la composizione dei conflitti (re)distributivi connessi

con la "issue" pensionistica.

Dallo studio dei tempi del processo decisionale nell' arena parlamentare e' dunque possibile ricavare utili indicazioni intorno alle modalita' di selezione degli interessi e di formazione delle scelte di intervento regolativo in un sistema politico contrassegnato da un sistema di intermediazione degli interessi improntato ad un modello di pluralismo organizzato (Bordogna e Provasi, 1984). La dinamica della "politics" del "policy making" costituisce, da sempre, uno dei capisaldi analitici attorno a cui si impernia il funzionamento della "black box" del "decision making" parlamentare.

In questo capitolo, pertanto, l' analisi riguardera' l' intreccio delle diverse dinamiche che si riflettono sul "timing" della formazione delle scelte di politica pensionistica. In particolare, l' attenzione sara' focalizzata su una preliminare esplorazione dei diversi tipi di "iter" parlamentare seguito dalle relative proposte di legge. Successivamente si procedera' all' analisi dell' impatto della composizione della maggioranza sul "pattern" dei tempi del processo decisionale. Nel paragrafo successivo, poi, si esamina' un aspetto direttamente collegato con la rappresentanza degli interessi: la dinamica temporale e raggruppamenti di "policy takers". Infine, il "timing" del "pension lawmaking" verra' messo in relazione con le principali categorie dello specifico spettro del "policy content".

10.1 "Timing" e gioco parlamentare

Il processo di produzione legislativa si configura essenzialmente come quello che e' creato dall' interazione, nell' arena parlamentare, di una molteplicita' di attori identificabili rispettivamente come "istituzionali", collettivi e individuali. Poiche' nell' ordinamento costituzionale italiano la capacita' di iniziativa legislativa appartiene primariamente ad attori interni alle istituzioni politiche¹, se si intende cogliere la meccanica interna del processo di "lawmaking" occorre distinguere tra l' azione di questi tre tipi ideali di attori politico-parlamentari. Tale operazione si giustifica con la necessita' di discriminare nel sistema di attori che costituisce l' arena parlamentare quegli attori che hanno un elevato potere "legiferativo" da quelli che ne sono sostanzialmente sprovvisti. In questa prospettiva, accanto all' unico attore politico "istituzionale" rappresentato dal potere esecutivo, sono due le categorie di "lawmakers" collettivi che si possono individuare in un' analisi politologica: i partiti della maggioranza e i partiti dell' opposizione. Parallelamente, sul piano degli attori individuali, si possono distinguere i singoli ministri, i singoli parlamentari dei partiti della maggioranza

¹ Infatti, nonostante, la Costituzione riconosca anche ai cittadini il potere di iniziativa legislativa - con, appunto, i disegni di legge di iniziativa popolare (con un minimo di cinquantamila firme di elettori - in realta' nessuna delle non molte iniziative di legge popolare presentata in Parlamento e' poi stata trasformata in legge.

e, infine, i singoli parlamentari dei partiti di opposizione. Ora, e' evidente che dal punto di vista della distribuzione del potere legiferativo al vertice si colloca il l' attore istituzionale "governo" e, all' estremo opposto, il singolo parlamentare dei partiti di opposizione. Ne consegue che le "chances" di successo delle proposte di legge aumenteranno o diminuiranno in relazione alla collocazione in una di quelle sei categorie dei rispettivi firmatari.

Accanto a questa dimensione legata alla fisionomia degli attori parlamentari, appare possibile poi distinguere tra diversi tipi di "obiettivi" connessi alla presentazione di progetti di legge. Si puo' in effetti ritenere che i vari "lawmakers" - siano essi istituzionali, collettivi o individuali - elaborino delle iniziative legislative per due diversi ordini di motivi. In primo luogo, perche' persuasi della possibilita' di prendere effettivamente ed attivamente parte, in una chiave propositiva, al processo di produzione legislativa. Oppure, al polo opposto di questa scala, si possono collocare quelle proposte di legge che sono introdotte nel meccanismo decisionale parlamentare non gia' con la convinzione di incidere effettivamente sull' "output" legislativo, ma solamente per assicurare una qualche forma di visibilita' politica ai rispettivi proponenti. In questo caso, le iniziative legislative sono funzionali ai calcoli dei singoli "lawmakers" (prevalentemente individuali) che sono alla base di buona parte della micro-legislazione che occupa uno spazio non secondario nella produzione decisionale del parlamento italiano.

Nell' analisi della dinamica temporale del processo di produzione legislativa appare quindi possibile rinvenire le tracce del complesso gioco a cui prendono parte attori costitutivamente dotati di gamme di risorse molto differenti e, al tempo stesso, esposti a vincoli di natura ed intensita' altrettanto differenziate. Si puo' dunque ritenere che attraverso la dimensione del "tempo" si possa scorgere tutta la conflittualita' di cui e' impregnata la formazione delle politiche redistributive. E cio' si delinea come rilevante non solo sul piano della "lotta" politica in quanto tale, ma anche su quello della "tecnologia" del potere che sempre piu' spesso tende a ricorrere all' uso dello strumento della "non decisione" (e della connessa tecnica del rinvio) per tentare di neutralizzare le pressioni cui si espone allorquando nell' agenda politica fa il suo ingresso una "issue" oggettivamente ad esso sfavorevole. In definitiva, lo studio della dinamica temporale del processo di produzione legislativa serve ad illuminare un nodo centrale delle modalita' di regolazione politica dei conflitti di interessi che si costituiscono attorno alle politiche sociali.

10.2. L' impatto della composizione della maggioranza

La composizione della maggioranza non incide ovviamente solo sulla meccanica della selezione degli interessi nell' arena politica ma fa sentire il suo peso anche sull' "efficienza" del meccanismo decisionale dell' istituzione parlamentare. Un parlamento meno diviso infatti risulta gioco forza piu' rapido - a parita' di condizioni - di un parlamento attraversato da una molteplicita' di divisioni

tanto all' interno quanto all' esterno dell' area della maggioranza di governo, com' e' appunto il caso nella realta' dell' Italia contemporanea. Ebbene, quale impatto hanno avuto sulla dinamica temporale del processo di "lawmaking" nel campo della politica pensionistica le poche modificazioni registratesi in Italia sul piano della composizione delle coalizioni di governo ? Come si sono tradotte dal punto di vista della durata degli iter parlamentari la formazione di maggioranze di centro-sinistra ? E analogamente quali effetti ha prodotto l' ingresso, sia pur breve, del PCI nell' area della maggioranza ? E' questo importante fattore politico davvero rilevante nel rendere ragione dei "tempi" del processo decisionale nell' arena parlamentare oppure le tante "inefficienze" spesso denunciate del "potere legiferativo" italiano sono da ascrivere essenzialmente ai suoi anacronistici regolamenti ? In questa seconda sezione l' analisi si incentrera' precisamente sul tentativo di dare una risposta a questa serie di interrogativi. Inoltre, sara' esplorato brevemente l' impatto che il fattore elettorale esercita su questa dimensione del "pension lawmaking".

10.1.1 Fasi politiche ed "efficienza" del "policy making"

Dai dati relativi alla produzione legislativa riguardante il settore della politica pensionistica emerge, come dimostrato chiaramente dalla tabella 10.1, che la composizione della maggioranza di governo esercita un' influenza non trascurabile sull' "efficienza" della "macchina" parlamentare. Si puo' in effetti osservare come la durata media dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche mostri di reagire alle modificazioni che si sono prodotte su questo specifico piano dell' azione politica nell' Italia di questo secondo dopo-guerra.

Tab. 10.1 - Durata media in mesi dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche per legislatura

valori	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	totale
media	6.4	11.8	11.3	11.6	9.6	9.1	6.6	8.9	10.2
S. D.	8.4	11.0	11.8	12.4	9.3	9.2	8.3	8.1	10.8

E' interessante notare come l' impatto piu' evidente sulla dimensione temporale del processo di produzione legislativa risulti essere quello che si registra nel corso della settima legislatura. In questa breve stagione della recente vicenda politica italiana l' ingresso del PCI nella coalizione di governo si e' tradotto in una sensibile riduzione della durata media del tempo di approvazione dei provvedimenti legislativi concernenti l' "issue" pensionistica. Cio' non puo' non essere messo in relazione con la diminuzione del grado di "oppositivita'" conseguente all' adozione da parte del PCI di una strategia apertamente "cooperativa" con gli altri partiti della maggioranza ed in particolare con la DC. E' importante peraltro

non dimenticare che questa apparente maggiore "efficienza" non va identificata *tout court* con una effettiva maggiore capacita' di intervento e di regolazione politica. Essa puo' in effetti essere perfettamente interpretata come la risultante della "riduzione" dell' agenda politico-legislativa alle sole "issues" meno dirimpenti e conflittuali. L' esperienza della maggioranza di "solidarieta' nazionale" dimostra, come e' gia' stato rilevato in precedenza, che quando due partiti "costitutivamente" antagonisti si uniscono piu' o meno clandestinamente in una "Grosse Koalition" non puo' che scaturirne una piu' spiccata propensione alla "paralisi" decisionale.

Ugualmente significativo appare il fatto che nel corso della quarta legislatura, che come e' noto segna l' altro cruciale momento della vita politica italiana derivante dalla nascita della prima di una lunga sequenza di coalizioni di centro sinistra, non si osserva un analogo effetto. Al contrario, anziche' produrre un aumento dell' "efficienza" del processo decisionale parlamentare attraverso una diminuzione della durata degli iter delle singole leggi riguardanti il sistema pensionistico l' associazione del PSI alla coalizione di governo si ripercuote da questo specifico punto di vista negativamente sul "pension lawmaking". Con tutta probabilita' questo fenomeno e' da ricondurre innanzitutto alle divisioni e ai contrasti che sin dagli esordi caratterizzano questo tipo di coalizioni. Che l' incapacita' di migliorare il livello di funzionalita' dell' istituzione parlamentare rappresenti un elemento costitutivo delle coalizioni di centro-sinistra appare di difficile dimostrazione (e di altrettanto difficile confutazione). Quello che invece pare possibile sottolineare con un maggior grado di fondatezza e' che questo fattore da solo non riesce a produrre effetti "positivi" in questa direzione. Perche' cio' possa verificarsi appare infatti necessaria la presenza di un co-fattore "scatenante". Tre sono i co-fattori che possono essere individuati. Ciascuno a modo suo si puo' concepire come prevalente in ognuna delle tre legislature (la settima esclusa) che si sono succedute dopo la quarta. Essi sono identificabili rispettivamente nella "conflittualita' industriale e sociale" della quinta legislatura; nella "forza del movimento sindacale" nella sesta; e, infine, "l' intensificazione della tensione tra esecutivo e parlamento" nell' ottava e nel conseguente ricorso sempre piu' frequente (e sempre meno corretto) alla decretazione d' urgenza (Cazzola et al., 1975). L' andamento decrescente dei valori medi della durata del tempo medio richiesto per l' approvazione di leggi pensionistiche che si osserva a partire dalla quinta legislatura suggerisce come la progressiva e rapida politicizzazione della "issue" pensionistica che caratterizza in particolare che si registra nella stessa e nella successiva legislatura abbia prodotto una contrazione dei tempi del processo di "decision-making". Per l' ottava legislatura, l' ulteriore diminuzione della durata degli iter legislativi sembra riflettere piu' che un effettivo aumento del grado di efficienza del sistema parlamentare italiano un (ab)uso intenso della decretazione di urgenza da parte del potere esecutivo.

Il quadro complessivo che emerge dai dati induce a ritenere che la dinamica temporale del "lawmaking" in quest' area della politica sociale risenta direttamente delle modificazioni che si producono sul versante della composizione della

maggioranza di governo. Il nesso tuttavia tra queste due dimensioni non appare ne' univoco ne' lineare. Si e' potuto osservare in effetti che solo nel caso della maggioranza di "solidarieta' nazionale" l' impatto ha provocato una riduzione dei tempi di approvazione. Al contrario e' risultato che la nascita delle coalizioni di centro-sinistra da sola non si rivela in grado di migliorare il livello di "efficienza" del processo di produzione legislativa. Sottesi a queste due complesse fenomenologie si possono scorgere l' azione di due fattori che appaiono intrecciarsi strettamente: la "irriducibilita'" del conflitto di interessi (tendenzialmente "a somma zero"), da un lato, e l' accresciuta competizione interpartitica, dall' altro. Il primo di questi due fattori aiuta ad illuminare la dinamica politico-parlamentare nel caso della "alleanza" DC-PCI. Qui, infatti, essa si risolve in un miglioramento del funzionamento del meccanismo parlamentare solo apparente quale conseguenza dell' esclusione dall' agenda legislativa delle "issues" cruciali. Il secondo fattore domina invece le legislature contrassegnate dalla presenza di coalizioni di centro-sinistra. Esso, tendenzialmente, se non "corretto" da fattori esogeni generatori di una intensa domanda di regolazione politica si rivela inadeguato ad imprimere alla macchina parlamentare un impulso in direzione di un incremento nel suo livello di "efficienza". La ragione di fondo in questo caso va ricercata nell' intensificazione della competizione interpartitica tra i partiti uniti nella stessa coalizione di governo per la conquista del consenso degli stessi settori di elettorato. In conclusione, dunque, appare possibile sottolineare come la dinamica temporale del processo di produzione legislativa sia funzione non solo delle caratteristiche intrinseche del meccanismo istituzionale parlamentare ma anche (se non soprattutto) della dinamica del gioco politico.

10.1.2 Elezioni e dinamica temporale

L' avvicinarsi delle elezioni politiche quali effetti produce sui tempi del processo decisionale nell' arena parlamentare? E' questo il tema al centro di questo secondo paragrafo. La risposta a questo interrogativo risulta complicata dal fatto che la durata delle legislature in Italia non e' stata "de facto" costante. Infatti, solo le prime quattro legislature dell' Italia repubblicana hanno raggiunto la loro scadenza naturale di cinque anni. Le successive quattro legislature per parte loro hanno avuto una durata rispettivamente di quattro anni (V, VI e VIII) e di tre anni (VII). Ciononostante, risulta possibile cogliere nella dinamica temporale la presenza dell' azione di questo importante fattore politico.

Si puo' in effetti osservare, come emerge dalla tabella 10.2, che l' unica legislatura in cui piu' netto appare l' influenza del fattore elettorale e' la quarta.

Tab. 10.2 - Durata media in mesi del periodo dall' approvazione delle leggi pensionistiche alle elezioni per legislatura

stat.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	totale
media	26.4	24.4	21.3	18.4	20.5	19.0	17.3	25.4	23.1
S. D.	17.2	17.2	15.7	13.7	14.2	10.8	13.8	10.6	15.9

Cio' suggerisce l' esistenza di una sensibile influenza del fattore elettorale sulla produzione di leggi pensionistiche. Questa stessa influenza, tuttavia, non sembra caratterizzare anche le altre legislature. La ragione fondamentale di questo andamento va individuata principalmente nella novita' costituita dall' apparizione della prima coalizione di centro-sinistra e nella connessa volonta' dei due partiti-cardine di questo tipo di maggioranza (la Dc e il PSI) di ottenere sul piano elettorale una conferma alla loro decisione di allearsi.

E' interessante d' altro canto notare come nelle successive legislature si registri un progressivo indebolimento dell' influenza del fattore elettorale. Tutto cio' va messo in relazione non gia' ad un fantomatico abbandono da parte dei partiti di governo della ricerca del consenso elettorale ma invece all' accresciuta conflittualita' all' interno delle coalizioni di maggioranza che si e' tradotta essenzialmente in una incapacita' di produrre leggi che consentissero di accontentare le rispettive clientele. In sostanza si puo' dunque ritenere che l' innescarsi di un meccanismo di "veti incrociati" tra i partiti della maggioranza abbia in qualche modo "inibito" l' azione del fattore elettorale.

10.2 Interessi e partiti nella dinamica temporale

La selezione degli interessi nell' arena parlamentare passa, come visto, anche attraverso la dimensione temporale. In questa terza sezione l' attenzione sara' concentrata su questa articolata sfera fenomenologica nel tentativo di esplorare l' intreccio di questi tre diversi piani analitici. In questa prospettiva, in un primo tempo sara' presa in esame la sfera della formazione degli interventi regolativi nell' area delle "pension policies" in relazione alle principali regioni della costellazione degli interessi sia dal punto di vista della durata dei rispettivi processi decisionali che da quello dell' influsso del fattore elettorale. Successivamente, l' analisi si appuntera' sull' intreccio tra partiti, interessi e dinamica temporale del "decision-making" parlamentare.

10.2.1 Scansione temporale e selezione degli interessi

Che i conflitti redistributivi nei "welfare states" contemporanei presentino una differenziazione dei gradi di intensita' e di "politicita'" in funzione dei diversi settori del sistema degli interessi di volta in volta coinvolti risulta evidente anche sul piano della dinamica temporale del processo di produzione legislativa. Infatti, appare dalla tabella 10.3 che i tempi di approvazione delle leggi pensionistiche variano considerevolmente in relazione ai diversi raggruppamenti di "policy takers".

Tab. 10.3 - Distribuzione della durata media (in mesi) dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche e per destinatari

GEN. POP.	FEN- SION.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.	MEDIA GEN.
3.0	7.0	7.5	11.0	11.2	16.5	13.9	10.0

A quali fattori si debbono attribuire queste variazioni? Sono forse il prodotto di fattori casuali oppure dietro esse si possono intravedere ben radicate strutture di azione politica e nella rappresentanza e nella selezione degli interessi nell' arena parlamentare? Per poter dare una risposta a questi interrogativi si rende necessario penetrare dentro la "microfisiologia" del processo decisionale.

Da questo specifico angolo visuale, emerge che la distribuzione del tempo medio della durata dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche varia in maniera considerevolmente tra i principali raggruppamenti di destinatari dei provvedimenti legislativi. Appare in effetti possibile osservare - come messo in luce dalla tabella 10.4 - che l'articolazione temporale del "lawmaking" pensionistico si presenta in forma molto piu' diversificata da quella che si desume dalla lettura dei semplici dati medi contenuti nella precedente tabella 10.3.

Tab. 10.4 - Distribuzione della durata dell' iter delle leggi pensionistiche per destinatari (valori percentuali aggiustati)

TRIMESTRI DA PRESEN- TAZIONE	GEN- ERAL. POPO- LAZ.	PEN- SIO- NA TI	LAVO- RAT. DIPEN- DENTI	PUB- BLICI DIPEN- DENTI	LAVO- RAT. AUTO- NOMI	LIBE- RI PRO- FES.	CATE- GORIE RESI- DUALI	VALO- RI ME- DI
1	100.0	44.4	38.4	18.7	41.9		4.8	17.3
37.8								
2	-	25.8	28.9	25.6	16.6		9.5	20.8
18.2								
3	-	12.4	7.7	16.7	16.6		16.5	8.6
11.2								
4	-	7.9	8.2	8.1	8.3		16.6	12.6
8.8								
5	-	1.2	5.6	8.1	-		14.3	7.0
5.2								
6	-	-	3.5	5.3	-		7.2	7.0
3.3								
7	-	1.2	0.7	4.7	-		4.8	8.0
2.8								
8	-	1.2	-	2.7	-		4.8	2.3
1.6								
9	-	-	1.4	2.0	-		2.4	2.3
1.1								
10	-	1.2	0.7	1.3	-		7.2	2.3
1.8								
10+	-	5.7	4.9	6.8	16.6		12.0	11.8
8.2								
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0
100.0								

Risulta, infatti, che concentrando l' attenzione sul confronto tra il tempo medio di approvazione e il corrispondente valore relativo al primo trimestre successivo alla presentazione del progetto di legge si ottiene una struttura dell' andamento temporale della produzione legislativa che rivela alcuni aspetti interessanti. Le principali differenze che si notano da queste due diverse prospettive riguardano essenzialmente il raggruppamento dei lavoratori autonomi. In un contesto generale dove poco piu' di un terzo dei provvedimenti legislativi sono approvati nel primo trimestre successivo alla loro presentazione, appare in effetti che mentre dal primo punto di vista questa categoria di "policy takers" si colloca in quinta posizione, dal secondo sale alla terza. La ragione di questa importante differenza va con tutta probabilita' ricercata nel fatto che in generale e' piu' facile trovare l'accordo tra i partiti della maggioranza, da un lato, e tra questi ultimi e quelli di opposizione, dall' altro, intorno ad una "issue" che offra la possibilita' a tutti i partiti di presentarsi come quelli a cui ascrivere il merito dell'approvazione delle rispettive leggi. In altre parole, la concentrazione di quasi la meta' delle leggi pensionistiche relative a questo settore della costellazione degli interessi si deve attribuire ai minori vincoli all' azione dei vari "lawmakers". Cio' appare particolarmente vero per il periodo di approvazione della maggioranza delle leggi concernenti i regimi pensionistici dei lavoratori autonomi (quarta, quinta e sesta legislatura) in cui il vincolo del deficit pubblico non aveva assunto l' intensita'

che conoscerà negli anni successivi. Inoltre, a sottolineare la minore "politicità" (conflittualità) di questa "issue" nell'arena delle politiche pensionistiche non va dimenticato che in questo caso l'intervento legislativo (migliorativo) non è esposto al rischio dell'opposizione della categoria degli imprenditori industriali. Ciò invece accade nel caso delle leggi riguardanti i lavoratori dipendenti perché esse quasi sempre sono accompagnate - al di là del frequente ricorso in anni più o meno recenti alla fiscalizzazione degli oneri sociali in chiave antiinflazionistica - dall'aumento dei contributi previdenziali a carico dei "datori di lavoro".

In sostanza, la dinamica temporale del processo di produzione legislativa in quest'area della politica sociale italiana si configura come caratterizzata dalla differenziazione delle possibilità di raggiungere l'accordo dei diversi attori parlamentari. Tale accordo si presenta come funzione della collocazione nel sistema degli interessi dei diversi raggruppamenti di destinatari rispetto alla struttura della loro rappresentanza politica. Ciò significa che le probabilità di una rapida approvazione aumenteranno considerevolmente se i provvedimenti proposti riguardano settori consistenti di popolazione ai margini dei conflitti redistributivi. Questa loro caratteristica li rende capaci di dare vita ad un gioco "a somma positiva" sia per i partiti di maggioranza che per quelli di opposizione così da sollecitarne la collaborazione.

Come nella sezione precedente anche in questa l'analisi dei fattori alla base della dinamica temporale del "lawmaking" viene estesa all'impatto del fattore elettorale. Da questo particolare punto di vista la ricerca ha permesso di scoprire come questo fattore politico eserciti un'influenza non trascurabile sulla produzione di leggi pensionistiche in relazione alle principali aree del sistema degli interessi. È emerso infatti, come mette chiaramente in rilievo la tabella 10.5, che circa una legge su sette è stata approvata nel corso dell'ultimo trimestre delle rispettive legislature.

Tab. 10.5 - Distribuzione delle leggi pensionistiche in funzione della durata del periodo tra l'approvazione e la fine della legislatura per destinatari (a)
(valori percentuali aggiustati)

TRIMESTRI A FINE LEGISL.	GEN- ERAL. POPO- LAZ.	PEN- SIONI- NA TI	LAVO- RAT. DIPEN- DENTI	PUB- BLICI DIPEN- DENTI	LAVO- RAT. AUTO- NOMI	LIBE- RI PRO- FES.	CATE- GORIE RESI- DUALI	VALO- RI ME- DI
1	-	9.9	17.2	16.1	16.7	21.4	12.8	13.4
2	-	2.2	5.6	6.0	8.3	9.5	1.2	4.7
3	-	3.3	6.9	5.3	33.4	7.2	1.2	8.2
4	-	6.6	5.6	7.4	8.3	4.8	7.0	5.7
5	-	8.8	2.8	4.7	-	7.2	3.5	3.8
6	-	5.5	3.5	6.0	-	-	4.6	2.8
7	-	3.3	3.5	8.1	-	4.8	4.6	3.7
8	100.0	4.4	9.0	7.4	8.3	2.4	8.2	19.9
8+	-	56.0	45.9	39.0	25.0	42.7	56.9	37.9
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(a) Poiché la durata media delle legislature dell'Italia repubblicana è di circa quattro anni i valori corrispondenti alla linea "8+" si possono ritenere indicare il peso delle leggi approvate nel corso della prima metà

delle singole legislature.

Essa evidenzia come l'avvicinarsi della scadenza elettorale imprima una forte accelerazione ai ritmi di approvazione dei provvedimenti pensionistici. Particolarmente interessante e' notare come da questa angolazione si registri una tendenziale simmetria con la situazione in precedenza esaminata relativa alla durata media dell'iter di approvazione. In questo caso, infatti, a differenza del primo si osserva che quei raggruppamenti di destinatari quali quello dei liberi professionisti a cui si associa un tempo medio di produzione delle rispettive leggi pensionistiche molto elevato si rivelano quelli maggiormente beneficiati dal fattore elettorale. La tabella 10.6 sintetizza la situazione evidenziando come siano in particolare, oltre ai liberi professionisti, i lavoratori dipendenti del settore privato ad attirare la maggiore reattivit  legislativa all'azione del fattore elettorale.

Tab. 10.6 - Rank order dei raggruppamenti di destinatari secondo i tempi di approvazione delle leggi pensionistiche in relazione sia alla presentazione che all'fine della legislatura.

perio- do	gener. popol.	pensa- zion.	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.
durata iter	1	2	3	4	5	7	6
1 trim. pres.	1	2	4	5	3	7	6
1 trim. fine	7	6	2	4	3	1	5

1 trim. pres. = primo trimestre dalla presentazione dei relativi progetti
1 trim. fine = ultimo trimestre della legislatura prima delle elezioni.

Questi due casi suggeriscono l'esistenza da parte delle forze della maggioranza governativa di una "percezione" della dislocazione spaziale dei "deficit potenziali di consenso" all'interno del sistema degli interessi che individua in questi due raggruppamenti di destinatari degli interventi regolativi quelli che richiedono il pi  intenso flusso di "investimenti" politico-elettorali. La ragione di questa conformazione della struttura della dinamica temporale del "pension lawmaking" puo' essere identificata nel fatto che i liberi professionisti, sebbene sprovvisti di un consistente peso demografico, posseggono delle potenti organizzazioni di categoria capaci di esercitare una considerevole pressione sui parlamentari dei partiti della maggioranza. Per quanto riguarda invece i lavoratori dipendenti si puo' ritenere che l'intensificazione dei ritmi legislativi in loro favore sia da ricondurre alla radicata consapevolezza diffusa all'interno della coalizione di governo di non poter generalmente fare affidamento in maniera "strutturale" sul consenso della classe operaia nel suo complesso. Tale consapevolezza induce questi stessi partiti a cercare di attenuare l'intensita' della sua opposizione imprimendo una sensibile accelerazione alla correlata produzione legislativa.

Se questa e' la situazione che si presenta dal punto di vista dell' "output" del processo decisionale nell' arena parlamentare, quale ruolo svolgono singolarmente in esso i principali "lawmakers"? Come si intrecciano, interagendo, la selezione degli interessi e la competizione interpartitica, da un lato, con la dinamica dei "tempi" del "decision making" parlamentare? Per tentare di dare una risposta a queste domande nelle pagine che seguono l' attenzione sara' focalizzata sul rapporto tra partiti (e governi) e costellazione degli interessi, il tutto analizzato nell' ottica delle caratteristiche temporali della produzione legislativa.

La "politics" della formazione della politica pensionistica non sembra incidere direttamente sui tempi medi di approvazione dei provvedimenti riguardanti il sistema pensionistico. Infatti, e' emerso - come evidenzia la tabella 10.7 - che la durata media, non disaggregata per raggruppamento di destinatari, dell' iter parlamentare dei partiti sia della maggioranza che di quelli dell' opposizione non rivelano significative variazioni, discostandosi tutti considerevolmente dai valori relativi alle leggi di iniziativa governativa.

Tab. 10.7 - Distribuzione della durata media dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche per proponente e per destinatari

PROPO- NENTE	GEN. POP.	PEN- SION.	LAV. DIP.	PUBBL DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID	MEDIA GEN.
GOV	3.0	5.2	6.0	7.8	4.7	9.9	8.7	6.5
DC	-	8.1	11.0	17.1	24.2	19.7	18.9	16.5
PCI	-	7.5	8.8	21.3	-	25.0	16.8	15.9
PSI	-	16.7	27.0	22.2	-	12.7	9.0	17.9
PSDI	-	10.5	2.0	-	-	23.0	8.0	10.0
FRI	-	-	-	-	-	-	37.0	37.0
PLI	-	32.5	-	23.7	-	30.0	13.3	24.0
MSI	-	-	-	41.0	-	-	29.9	35.4
SVP	-	-	-	-	-	-	27.5	27.5
MISTO	-	-	-	-	-	-	4.0	4.0
MEDIA	3.0	13.7	11.0	22.2	14.4	20.0	17.3	

Notevolmente diversa invece appare la situazione se si analizza la dinamica temporale nei suoi intrecci con la struttura degli interessi. Da questa specifica angolazione si osservano due aspetti degni di nota. In primo luogo, merita di essere sottolineato come i tre principali partiti italiani presentino significativi scostamenti dai rispettivi valori medi in relazione alle diverse aree del sistema degli interessi. In secondo luogo, risulta che tendenzialmente questi tre "policy makers" rivelano degli andamenti polarizzati. Quanto al primo aspetto, infatti, si rileva come la DC si mostri capace di portare al traguardo della trasformazione in legge le proprie proposte relative ai pensionati in un tempo considerevolmente inferiore a quello medio mentre per quelle concernenti i lavoratori autonomi si osserva una situazione opposta. Anche il PCI e il PSI presentano una configurazione analoga sia pure con rilevanti differenziazioni sul piano degli interessi "premiati" (rispettivamente i pensionati e le categorie residuali) o "penalizzati" (i liberi professionisti e i lavoratori dipendenti del settore privato).

Poiche' si puo' ritenere che la durata media degli iter legislativi non sia solo funzione del grado di opposizione di volta in volta incontrato ma anche e parallelamente del livello di "impegno" profuso nel lavoro parlamentare, pare legittimo interrogarsi sul ruolo che quest' ultimo fattore esercita nella partecipazione dei singoli partiti al processo di "lawmaking". E' innegabile che da questo punto di vista emergono abbastanza nitidamente, anche se certo in forma tutt' altro che lineare, la dislocazione dei legami che uniscono i partiti come i principali gruppi di interesse. Il quadro che ne deriva indica che l' intreccio di "opposizione" e di "impegno" delinea un reticolo di azioni di rappresentanza politica che individua la linea dei "punti di attacco" dei protagonisti della vita politico-parlamentare italiana. E' cosi' che la DC mostra di "impegnarsi" in maniera particolarmente attiva per i pensionati, i lavoratori dipendenti e per le categorie del pubblico impiego. Per parte sua il PCI mette in luce un "impegno" notevole in direzione dei pensionati, dei lavoratori dipendenti e delle categorie residuali. Il PSI, infine, evidenzia una spiccata propensione a concentrare il proprio "impegno" nel lavoro parlamentare in favore delle categorie residuali e dei liberi professionisti. In sostanza, pare possibile sottolineare il carattere intricato della sfera della dinamica temporale che nasce dalla combinazione delle due dimensioni dell' "opposizione" e dell' "impegno". Una indicazione tuttavia emerge da questo quadro generale con sufficiente chiarezza: il basso grado di radicamento del PSI nella classe operaia. Si tratta evidentemente di un indizio che richiede ulteriori approfondimenti e verifiche ma che appare in ogni caso dotato di un certo grado di plausibilita'.

10.2.2 L' impatto del fattore elettorale

Ma l' "impegno" profuso dai diversi partiti nell' azione parlamentare non e' che uno degli elementi che concorrono a determinare gli esiti legislativi con i loro corollari in termini di andamenti temporali. Un altro aspetto che va preso in considerazione e', come fatto in precedenza, quello elettorale. Quest' ultimo fattore, in effetti, tende a configurarsi come capace di esercitare un influsso di segno opposto rispetto a quello appena descritto (si veda al riguardo la tabella A12 in Appendice). Ma il dato che emerge prepotentemente dall' analisi dei flussi di produzione legislativa e' il notevole impatto del fattore elettorale sul processo del "pension lawmaking". Si puo' infatti osservare come l'avvicinarsi delle elezioni politiche generali imprima una notevole intensificazione dei ritmi di approvazione dei provvedimenti legislativi. La tabella 10.8 mette in risalto questo fenomeno indicando sostanzialmente come il principale partito di opposizione sia praticamente escluso dai "benefici" del "ciclo elettorale".

Tab. 10.8 - Distribuzione percentuale delle leggi pensionistiche approvate negli ultimi tre trimestri delle legislature per proponente e per destinatari (a).

PROPONENTE	TRIM. A FINE	GEN. POP.	PENSION.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.
-	1	-	7.5	17.0	16.7	12.5	-	8.1
GOV	2	-	3.0	9.0	8.4	-	14.3	-
-	3	-	1.5	9.0	3.7	50.0	-	2.7
-	1	-	18.8	23.5	14.8	25.0	40.0	13.6
DC	2	-	-	-	-	25.0	10.0	4.5
-	3	-	-	2.9	11.7	-	10.0	-
-	1	-	-	-	33.3	-	-	-
PCI	2	-	-	-	-	-	-	-
-	3	-	-	-	-	-	50.0	-
-	1	-	-	-	25.0	-	-	-
PSI	2	-	-	50.0	-	-	-	-
-	3	-	33.3	-	-	-	-	-

(a) Le percentuali sono calcolate sui totali dei singoli partiti relativi ai vari raggruppamenti di destinatari.

Il fattore elettorale si conferma così di cruciale importanza nella "politics" della politica pensionistica. Esso infatti appare in grado di incidere in maniera considerevole sui comportamenti parlamentari sia dei governi che della DC come si può desumere dal fatto che questi due "policy makers" negli ultimi tre trimestri di vita delle otto legislature qui studiate concentrano in media circa il 33 (governi) e il 44 per cento (Democrazia Cristiana) delle leggi nate dalle rispettive iniziative legislative. Significativo in quest'ottica risulta, d'altra parte, il fatto che il PSI sebbene - come si è già rilevato - non svolga in quanto partito disgiunto dalla partecipazione al governo un'azione particolarmente incisiva sul piano della produzione legislativa mostri di essere influenzato altrettanto intensamente dall'avvicinarsi delle scadenze elettorali. In questo caso colpisce il fatto che il PSI veda condensarsi nella parte finale delle legislature l'approvazione della metà delle leggi pensionistiche da esso proposte. Se ciò per una parte può essere ricondotto al fatto che la vicinanza temporale della fine della legislatura induce "naturaliter" una accelerazione del processo legislativo, dall'altra il notevole incremento dei valori delle approvazioni delle leggi pensionistiche negli ultimi mesi delle legislature induce a ritenere che a questo fattore di natura essenzialmente "inerziale" se ne aggiunga uno di natura "intenzionale".

Concludendo questa terza sezione si può attirare l'attenzione su alcuni elementi che si sono rivelati in grado di influire sensibilmente sulle scansioni temporali del "lawmaking". In primo luogo è emerso come la durata media dell'iter di approvazione delle leggi pensionistiche tenda a configurarsi chiaramente come una funzione non solo dell'"origine partitica" ma anche della regione della costellazione degli interessi al centro dell'intervento legislativo. Da questo particolare punto di vista è apparso che i tre principali partiti italiani nell'arena parlamentare sono associati a dinamiche temporali che intrecciandosi con la struttura dei gruppi di interesse produce andamenti di tipo polarizzati in relazione ai "punti di attacco" elettorale delle rispettive strategie politiche. Ma

anche il fattore elettorale si e' confermato capace di influire direttamente sui tempi della formazione delle scelte (legislative) di politica pensionistica. L' impatto di questo fattore e' risultato particolarmente evidente nell' intensificazione dei ritmi di approvazione delle varie leggi proposte sia dai governi che dai partiti della coalizione che lo sorreggono in parlamento. In definitiva, dunque, si puo' sostenere che dall' analisi della dinamica temporale e' scaturita un' ulteriore conferma della "ricchezza" degli elementi costitutivi del "gioco" parlamentare.

10.3 "Policy content" e tempi del processo legislativo

Concludiamo questo capitolo esplorando l' impatto del contenuto dei provvedimenti di politica pensionistica sugli andamenti temporali del "lawmaking" nell' arena parlamentare. L' inclusione di questa componente dell' azione politica trova la sua giustificazione nel fatto che nella "politics" dei trasferimenti sociali e' attraverso lo spettro del "policy content" che passa la "selettivita'" della distribuzione dei "costi" e dei "benefici" su cui poggia una parte certamente non secondaria della "razionalita'" dell' agire dei "policy makers". Studiare allora il nesso tra contenuto degli interventi regolativi in una "issue" quale quella pensionistica direttamente legata alla (ri)produzione del consenso e le scansioni temporali che ne caratterizzano il processo decisionale puo' servire ad illuminare la sfera delle modalita' "tecniche" a disposizione dei partiti e dei governi per perseguire i loro scopi (in presenza di una gamma di vincoli di varia natura). Di conseguenza, in questa quarta ed ultima sezione l' analisi sara' incentrata sull' intreccio tra partiti, interessi e contenuto, da un lato, e dinamica temporale, dall' altro.

10.3.1 Contenuto e durata dell' iter di approvazione

Così' come si e' potuto osservare nel caso della distribuzione dei tempi del processo di produzione legislativa tra i principali raggruppamenti di "policy takers", analogamente qui si registra una altrettanto significativa variazione dei tempi di approvazione in funzione dei diversi tipi di contenuto dei provvedimenti "processati" nell' arena parlamentare. Infatti, come mette in rilievo la tabella 10.9, la durata media dell'iter legislativo varia considerevolmente mostrando di dipendere essenzialmente dalla azione combinata di due diverse variabili: il grado di trasparenza e di "tecnicita'" del "policy content", da una parte, e dal suo grado di "visibilita'" (politica), dall' altra.

Tab. 10.9 - Distribuzione della durata media (in mesi) dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche per tipo di contenuto (valori percentuali aggiustati)

AC	MN	OR	AP	RI
5.5	11.6	7.6	8.2	11.2

Legenda:

AC = Aumento contributi statali a favore dei regimi pensionistici
 MN = Minori-amministrative
 OR = Organizzative
 AP = Aumento delle prestazioni
 RI = Riforma e/o istituzione e/o estensione

Questa configurazione della dinamica temporale appare sostanzialmente confermata dall' analisi della distribuzione della durata degli iter di approvazione dei provvedimenti legislativi riguardanti il sistema pensionistico (si veda la tabella A13 in appendice). Da quest' ottica risulta in effetti che le leggi relative, ad esempio, all'aumento dei contributi statali ai vari regimi pensionistici sono approvate al 90 per cento entro i primi nove mesi dalla data di presentazione dei rispettivi disegni di legge. Al contrario, quelle di riforma nello stesso periodo registrano l' approvazione di poco piu' del 60 per cento del relativo totale. Un aspetto merita di essere sottolineato: l' apparente contraddizione tra la dinamica temporale delle leggi "di riforma", da un lato, e di quelle "amministrative", dall' altro. Questi due tipi di contenuto sono caratterizzati da un iter di approvazione la cui durata media si colloca a livelli decisamente superiori rispetto a quelle delle altre categorie di "policy content". Tuttavia, questa e' solo una contraddizione apparente. Infatti, se da una parte la lunghezza dell' iter dei provvedimenti di riforma puo' essere ricondotta alla intensita' dei conflitti che esse scatenano, dall' altra nel caso delle leggi "amministrative" l' elemento decisivo va individuato nella loro ridotta "visibilita'" e "trasparenza" politica a cui corrisponde di solito una modesta carica di "sponsorizzazione" politica dovuta al fatto che a "curare" la gestione parlamentare di questo tipo di provvedimenti provvedono singoli sottosegretari e/o parlamentari in un clima di generale indifferenza. In quest' ultimo caso si puo' dire che si assiste ad un sopravvento del ruolo del "policy activist" rispetto a quello del "party activist" (Hecklo, 1978). Tutti questi elementi suggeriscono la rilevanza della dimensione del contenuto nella "politics" della regolazione dei conflitti redistributivi, nella cui arena la politica pensionistica occupa una posizione centrale.

Non dissimile appare la situazione osservata dal punto di vista dell' incrocio tra partiti e categorie di contenuto. Infatti, risulta - come evidenziato dalla tabella 10.10 - che gli attori politici presenti nell' arena parlamentare rivelano

sia pure indirettamente attraverso la dimensione temporale la struttura delle priorit  delle rispettive agende politico-parlamentari.

Tab. 10.10 - Distribuzione della durata media (in mesi) dell' iter di approvazione delle leggi pensionistiche per proponente e per tipo di contenuto (valori percentuali aggiustati) (a)

ATTORE	AC	MN	OR	AP	RI
GOV	5.5	8.0	7.6	5.8	6.5
DC	5.2	14.4	12.5	13.9	23.1
PCI	-	16.6	6.0	14.8	10.3
PSI	-	16.3	-	17.4	10.7
PSDI	-	3.0	-	7.3	15.5
PRI	-	-	-	37.0	-
PLI	-	25.0	-	27.7	10.5
MSI	-	33.8	-	17.0	43.0
SVP	-	53.0	-	-	2.0
MISTO	-	-	-	-	4.0
MEDIA	5.3	19.4	8.7	17.6	13.9

(a) Per la legenda cfr. la tab. 10.9

L' aspetto sicuramente piu' interessante che emerge al riguardo e' costituito dal netto contrasto che si registra nella distribuzione degli andamenti temporali degli iter di approvazione dei due principali partiti italiani. Se la DC, infatti, trova nelle leggi di "di riforma" di propria iniziativa quelle che hanno mediamente l' iter piu' lungo il PCI, al contrario, nello stesso tipo di leggi registra la sua migliore performance (escluse quelle di "organizzazione" la cui rilevanza politica e' inferiore a tutti gli altri tipi di "policy content"). Tutto cio' indica che la DC tende "costitutivamente" a preferire - come e' gia' stato rilevato in precedenza - interventi di natura "particolaristica" mentre il suo maggior antagonista mostra una chiara propensione in direzione di interventi di "razionalizzazione" del sistema pensionistico.

10.3.2 Elezioni, contenuto e dinamica temporale

La configurazione della composizione dello spettro del contenuto delle scelte di politica pensionistica che scaturisce dall' azione legislativa nell' arena parlamentare si rivela, cosi' come si e' osservato a proposito dell' articolazione del ventaglio degli interessi "selezionati" nel processo del "lawmaking", estremamente reattivo al fattore elettorale. All' avvicinarsi delle elezioni politiche si assiste, infatti, all' innescarsi di una serie di "aggiustamenti" del lavoro di produzione legislativa che denota l' evidente presenza di "effetti perturbativi" inequivocabilmente attribuibili al fattore elettorale. Come spiegare altrimenti le considerevoli variazioni che si registrano, come mette in risalto la tabella 10.11, nei ritmi della produzione legislativa negli ultimi mesi di vita delle legislature se non ricorrendo al fattore elettorale ?

Tab. 10.11 - Distribuzione della durata media (in trimestri) delle leggi pensionistiche dalla data di approvazione alla fine della legislatura per tipo di contenuto (valori percentuali aggiustati)(a)

TRIM.	AC	MN	OR	AP	RI
1	29.5	14.9	-	14.4	17.6
2	5.9	7.5	-	2.5	4.4
3	5.9	2.3	19.1	5.4	11.1
4	-	6.1	14.3	6.8	6.6
5	-	5.5	9.6	5.8	1.1
6	5.9	5.1	9.6	3.3	3.3
7	5.9	4.2	9.6	4.4	6.6
8	5.9	7.9	4.8	9.3	1.1
8+	41.0	46.5	33.1	48.1	48.2
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(a) Per la legenda cfr. la tab. 10.9

L' impatto della variabile elettorale (che va ovviamente a sommarsi alla "spinta inerziale" che contraddistingue il periodo terminale di ogni legislatura) si manifesta in forma particolarmente evidente nel caso delle leggi che prevedono un aumento del contributo statale a favore dei diversi regimi pensionistici. Altrettanto significativo è l' incremento nel ritmo di approvazione dei provvedimenti che introducono degli aumenti nei livelli delle prestazioni erogate. In sostanza appare con chiarezza come l' avvicinarsi delle scadenze elettorali generi nell' arena parlamentare delle "turbolenze" che si traducono in un accresciuto volume di produzione di "outputs" legislativi in relazione a quelle "issues" che sono dotate di una più elevata visibilità e, quindi, potenzialmente in grado di assicurare un maggior ritorno in termini elettorali.

Ma per illuminare più compiutamente le modalità di interazione tra processo legislativo e conflitti redistributivi in presenza del fattore elettorale è indispensabile estendere l' analisi al sistema dei partiti e alle loro azioni nell' istituzione parlamentare. Da questo specifico punto di vista emerge come la prossimità temporale di elezioni politiche abbia un impatto evidente sui ritmi del processo di produzione legislativa nell' area delle politiche pubbliche qui studiata. Risulta infatti, come si può desumere dalla tabella 10.12, che la concentrazione degli "outputs" legislativi nell' ultimo trimestre di vita delle singole legislature è considerevolmente superiore ai corrispondenti valori dei periodi meno prossimi alle scadenze elettorali.

Tab. 10.12 - Distribuzione percentuale delle leggi pensionistiche approvate negli ultimi tre trimestri delle legislature per partiti e per destinatari per proponente e per contenuto (a)(b).

ATTORE	TRIM	AC	MN	OR	AP	RI
-	1	16.6	12.9	-	14.5	12.0
GOV	2	8.3	11.2	-	3.3	3.4
-	3	8.3	0.9	18.8	4.0	16.3
-	1	50.0	19.1	-	18.7	20.2
DC	2	-	4.8	-	-	8.4
-	3	-	4.8	-	9.4	4.2
-	1	-	11.1	-	-	-
PCI	2	-	-	-	-	-
-	3	-	-	-	16.7	-
-	1	-	14.3	-	-	-
PSI	2	-	-	-	-	-
-	3	-	-	-	14.4	-

(a) Le percentuali sono calcolate sui totali relativi delle singole categorie di "policy content".

(b) Per la legenda cfr. la Tab. 10.9

Sia per le iniziative legislative presentate dai vari governi in carica che dai gruppi parlamentari della DC, si rileva una generalizzata intensificazione dei flussi di approvazione dei relativi progetti di legge, indipendentemente dal tipo di contenuto (fatta eccezione ovviamente per quelle di carattere "organizzativo" che sono dotate di un minore grado di "visibilita"). Particolarmente significativo appare in questa prospettiva la differenza (relativa) dei "trends" della concentrazione temporale di questi due "lawmakers" nel caso degli interventi legislativi di riforma. Il fatto che mentre quello del potere esecutivo si mostra in qualche misura decrescente mentre quello corrispondente della DC si delinea come prepotentemente crescente suggerisce che con tutta probabilita' le compagini governative in cui i ministri democristiani hanno detenuto da sempre una posizione di controllo tendono a rinunciare a parte delle loro prerogative in campo legislativo in favore del partito di ispirazione cattolica. Cio' e' da ricondurre verosimilmente alla volonta' di fare in modo che il merito dell' approvazione di leggi altamente visibili sul piano dell' opinione pubblica non venga "inquinato" dalla "sponsorizzazione" di governi fondati su coalizioni di partiti perennemente in competizione per la ricerca di maggiori spazi di consenso elettorale. Ancora una volta dunque il fattore elettorale, legato com' e' indissolubilmente alla (ri)produzione del consenso in arene politiche di tipo competitivo si conferma come una delle determinanti di breve periodo piu' importanti della formazione delle politiche pubbliche nel settore delle politiche sociali.

Concludendo questo capitolo dedicato all' analisi dei nessi tra "politics" della politica pensionistica e dinamica temporale del processo di produzione legislativa nell' arena parlamentare italiana, si possono in definitiva sottolineare alcuni elementi che si sono rivelati particolarmente significativi. Innanzitutto, e' emerso con chiarezza come la composizione partitica delle coalizioni di maggioranza che

praticamente senza interruzione hanno detenuto il monopolio del potere politico nell' Italia di questo secondo dopoguerra si e' riflessa, sia pure in forme tutt' altro che lineari, sull' "efficienza" del processo decisionale parlamentare. In secondo luogo, poi, si e' potuto osservare come il "pattern" della durata degli iter legislativi sia estremamente reattiva alla collocazione dei "beneficiari" nella struttura dei legami tra sfera degli interessi e sfera della rappresentanza politica. A questo intreccio si sovrappone, una volta "processate" le singole "issues" nell' arena parlamentare, la dimensione della strategia dei principali attori politici in essa presenti. Ne e' derivato che i tempi di approvazione tenderanno a diminuire quando essi si riferiscono a provvedimenti che riguardano settori di popolazione ai margini dei conflitti distributivi facilmente identificabili e potentemente organizzati come nel caso dei lavoratori autonomi. La "pressure politics" si e' cosi' rivelata un fattore non secondario nel "lawmaking" pensionistico. In terzo luogo, e' risultato che l' intreccio tra interessi e partiti si ripercuote sui tempi del processo di produzione legislativa secondo modalita' che portano all' attivazione di tendenze polarizzanti nelle "performances" relative dei singoli "policy makers". In quarto luogo, merita di essere sottolineato il fatto che l' analisi del nesso tra contenuto della legislazione pensionistica e dinamica temporale abbia messo il luce l' importanza della dimensione della visibilita' e della "tecnicita'" del "policy content" di volta in volta trattato.

Infine, un quinto aspetto e' emerso come comune a tutti i risvolti della dinamica temporale: il fattore elettorale. Quest' ultimo infatti si e' mostrato in grado di influire sensibilmente sugli andamenti del "lawmaking" pensionistico confermando il carattere di indissolubilita' che unisce la sfera dei trasferimenti sociali con quella della (ri)produzione del consenso. E' questo un tema che percorre longitudinalmente tutte le pagine di questo lavoro e che trova nella "autonomizzazione" della arena politica, come piu' volte si e' ricordato, la sua origine. L' impatto del fattore elettorale e' apparso evidente sia in relazione ai tempi di approvazione delle leggi pensionistiche che alla "selezione" degli interessi da "privilegiare" o "penalizzare" con gli interventi regolativi. In definitiva, dunque, si puo' concludere affermando che tra "politics" e "policy" il primato appartiene ancora nettamente alla prima dimensione.

PARTE IV
GLI INTERVENTI REGOLATIVI



Capitolo 11

POLITICA PENSIONISTICA E PRODUZIONE LEGISLATIVA: INTERESSI, GOVERNI E MAGGIORANZE

In Italia le politiche pensionistiche, come del resto la quasi totalità delle altre politiche di "income maintenance", sono veicolate dallo strumento legislativo (Maestri, 1984; Regonini 1985). La netta prevalenza della forma parlamentare nel "pension lawmaking" - sebbene chiaramente non escluda la possibilità di attivazione di altre modalità di policy-making (si pensi agli accordi di tipo "neo-corporativo" da cui è nata la riforma del sistema pensionistico degli anni 1969-1976) - non è evidentemente solo il risultato del mancato sviluppo in Italia di forme private o semipubbliche di assicurazione pensionistica. Essa, infatti, è essenzialmente il portato di un carattere congenito dell'edificio previdenziale in

generale e di quello pensionistico in particolare legato alla nascita di un' economia industriale. La matrice professionale (che contraddistingue il modello previdenziale che si forma nell' Italia liberale e nel corso della successiva estensione operata prima dal regime fascista e, nel segno di una sostanziale continuit , portata a termine - nell' Italia repubblicana - in un primo tempo dalle maggioranze centriste e in un secondo tempo dai vari governi di centro-sinistra) (Ascoli, 1984; Cherubini, 1977; Ferrera, 1984) continua a riflettersi nell' attuale configurazione del sistema pensionistico italiano. Questo principio funzionale-organizzativo va quindi visto come inscritto nel pi  generale processo di introduzione di forme di "assicurazione sociale obbligatoria" che accompagna il consolidarsi dei primi processi di industrializzazione (Rimlinger, 1971).

Questa impronta originaria ha, infatti, condizionato lo sviluppo del sistema pensionistico italiano. Il carattere sostanzialmente ibrido (fatto di un mix di "residuale" e di "istituzionale") del welfare state in Italia (Titmuss, 1963; Ascoli 1984) si riflette pertanto anche nel tipo di legislazione su cui esso si impernia. La morfologia istituzionale ed organizzativa del sistema pensionistico italiano altro non   che il prodotto dell' accumularsi e del sedimentarsi di politiche pensionistiche spesso incoerenti e contraddittorie (da un punto di vista della "razionalita'" amministrativa ma meno da quella politica). Ecco perch  - senza con cio' minimamente sottovalutare la rilevanza, insieme teorica ed esplicativa, delle implicazioni legate alla dimensione della "implementation", rilevante ma secondaria nel campo dei trasferimenti sociali -   di fondamentale importanza focalizzare l'analisi sull' output del processo decisionale. E' da esse, in effetti, che in definitiva scaturiscono le scelte che poi concretamente finiscono in buona parte per plasmare e modellare il profilo ed il contenuto di quella componente decisiva del welfare state contemporaneo costituita dal sistema pensionistico. Quest'ultimo va cos  visto come la risultante di una serie di politiche strettamente intrecciate con i conflitti (re)distributivi propri delle societ  a "pluralismo organizzato".

Lo studio del processo di produzione legislativa in questo specifico settore delle politiche sociali costituisce pertanto un passaggio obbligato per una non superficiale comprensione degli effettivi significati e delle pi  autentiche valenze che le politiche redistributive perseguite (o non) attraverso il sistema della sicurezza sociale hanno nelle societ  a capitalismo maturo (Offe, 1977). Da molto tempo, ormai, in ambito sociologico e politologico   entrata in crisi l' idea di un "Stato" neutrale rispetto agli interessi contrastanti (in primis di classe) che emergono in continuazione dall' incessante riprodursi della struttura dei rapporti sociali (Melucci, 1977; Poulantzas, 1976; Jessop, 1982; Paci, 1982). Nelle politiche statali, quindi,   rintracciabile una matrice di "non neutralita'" che, nel turbolento ed instabile equilibrio che si crea e si sviluppa nella costellazione degli interessi, provoca inequit  e discriminazioni nella distribuzione dei costi e dei benefici. E' precisamente da questa considerazione di carattere (quasi) assiomatico che discende l' opportunit  di concentrare l' analisi sul processo decisionale nell' arena parlamentare. Infatti,   solo attraverso lo studio del ruolo della pro-

duzione legislativa da cui scaturiscono gli interventi di regolazione sociale del policy-making che sarà possibile cogliere, al di là delle polemiche sull' "autonomia del politico" (Tronti, 1979), le relazioni tra scelte di politica pensionistica e struttura di classe.

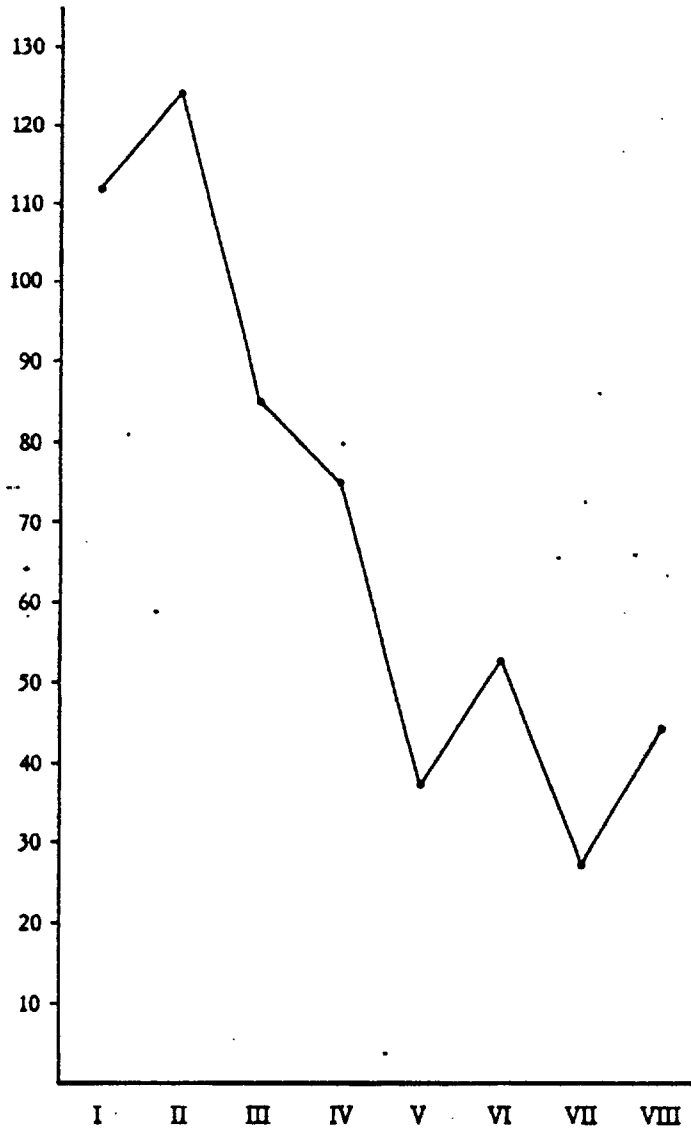
Conseguentemente, in questo capitolo l'accento sarà posto precisamente sull'output del processo di produzione legislativa nel settore delle politiche pensionistiche in Italia. L'enfasi è posta sulla dinamica parlamentare che accompagna, d'altra parte, alla consapevolezza che nelle democrazie rappresentative rivestono quelle complesse fenomenologie a cui, nel dibattito politologico contemporaneo si allude con l'espressione "Party government" (Rose, 1974; Freddi, 1986). In questo senso, con l'intento di enucleare le modalità grazie alle quali le varie maggioranze di governo coniugano la razionalità formale delle decisioni redistributive - con i connessi problemi di legittimazione che pone la crisi del "crisis-management" e l'emergere di un "sovraccarico" delle domande di interventi regolativi (Blondel, 1973; Dror, 1983; Loewenberg et al; 1985) - con la razionalità "politica" derivante dalla (per loro) stringente necessità di conservare il consenso dei settori dell'universo degli interessi da cui ricevono il necessario supporto elettorale, l'analisi si incentrerà sul versante della distribuzione degli interventi legislativi tra le diverse categorie socio-professionali.

11.1 Il pension lawmaking in Italia

Prima di iniziare l'analisi degli aspetti più chiaramente politologici del processo di produzione legislativa, è opportuno esaminare alcune delle sue principali caratteristiche descrittive. Da questo specifico punto di vista, il volume complessivo dei provvedimenti legislativi riguardanti il sistema pensionistico italiano sarà, nella presente sezione, osservato nelle sue diverse sfaccettature quantitative.

In quest'ottica particolare risulta - come messo in luce dalla Fig. 11.1 - una evoluzione del flusso di leggi pensionistiche caratterizzato da una chiara tendenza decrescente.

Fig. 11.1 - Leggi pensionistiche per legislatura (valori assoluti)



Questo profilo della dinamica legislativa in questo settore delle politiche sociali e' certamente riconducibile, in gran parte, al fatto che e' proprio durante le prime legislature che si assiste ad un piu' intenso sforzo di estensione dell' area di copertura dell' assicurazione pensionistica obbligatoria, sforzo che giungera' praticamente a compimento, com' e' noto, nel 1965 con l'istituzione presso l'INPS della gestione autonoma per i commercianti (Cherubini, 1977; Wilson, 1974; Castellino, 1976).

La stessa figura permette inoltre di notare un ulteriore elemento che merita attenzione e che, sia pure ancora in via ipotetica, potrebbe confermare la tesi

di quanti sostengono - come meglio vedremo nella sezione successiva - la incapacità strutturale del parlamento italiano di produrre decisioni che non siano di portata ridotta e riguardanti issues sostanzialmente aconfittuali. Questo elemento potenzialmente rivelatore di una situazione di inefficacia decisionale (Regonini, 1985) può essere identificato nei "minimi" che si registrano nella quinta e nella settima legislatura. È interessante, al riguardo, osservare che nella produzione legislative si assiste ad una dinamica simmetrica rispetto a quella che si registra sul versante delle iniziative di legge. Qui, infatti, è precisamente in queste due particolari legislature che la issue pensionistica raggiunge la sua massima salienza quantitativa (si veda la Fig. 4.1 analizzata in precedenza). Queste due legislature, come tutti sanno, rappresentano nella storia politica dell'Italia repubblicana due momenti, sia pure per motivi diversi, di crisi degli equilibri politico-istituzionali su cui tradizionalmente si erano retti gli assetti partitico-parlamentari nel sistema politico italiano. Nella quinta legislatura (1968-1972), infatti, si registra l'irruzione sulla scena politica delle nuove identità collettive costituite dai movimenti sociali che lasciano un'impronta profonda sia sul piano culturale che su quello sindacale e dei conseguenti rapporti di forza tra le opposte classi sociali. La settima legislatura, per contro, non si connota politicamente per l'azione dirompente dei movimenti collettivi, ma per l'ingresso del PCI nell'area della maggioranza (anche se non del governo) con la formazione della coalizione di "solidarietà nazionale". Già in un'altra parte di questo lavoro si è insistito sull'importanza di queste due atipiche legislature ed anche ora che il fuoco dell'analisi è puntato sull'output del processo di produzione legislativa appare evidente la possibilità di interpretare la (quantitativamente) contenuta produzione legislativa come risultato dell'accentuazione del grado di inefficacia decisionale del parlamento derivante dall'inclusione nell'agenda politica di issues cruciali "a somma zero" (Thurow, 1980; Von Neumann e Morgenstern, 1944). In definitiva, si può quindi sostenere che, nell'arena parlamentare, si registra una riduzione della prevalente propensione verso la micro-legislazione quando si producono situazioni, di origine esogena e/o endogena, di tensione del sistema partitico che finiscono col comportare un sostanziale "congelamento" del processo di decision-making. L'andamento simmetrico, poi, del flusso di presentazione dei progetti di legge, da una parte, e di quello degli esiti legislativi, dall'altra, conferma la grande rilevanza dei processi politici (interni ed esterni all'arena parlamentare) occorsi in queste fasi cruciali della lotta politica in Italia ai fini della comprensione *anche* della quantità e della qualità degli interventi regolativi in questa area della politica sociale italiana. È infatti questa simmetria che mette in luce la paralisi decisionale a cui porta, nell'attuale configurazione dei rapporti di potere determinatesi all'interno del sistema dei partiti in Italia, l'intensificarsi dello scontro politico-sociale con la conseguente "dinamizzazione" e modificazione della domanda politica e, soprattutto, del suo potenziale di ricettività.

11.2 Interessi e legislazione pensionistica e strategie di rappresentanza

Se e' vero - come incontestabilmente e' - che la politica pensionistica, nel quadro piu' generale delle politiche sociali, costituisce quella a maggior contenuto redistributivo, indipendentemente dalla sua "direzione", allora si comprende la necessita' di studiare le complesse modalita' (tecnico-decisionali) attraverso cui si esercita questo impatto redistributivo. Ora, tutti riconoscono che tale redistribuzione non sia asettica e neutra ma che essa in realta' ha luogo tra diversi settori (classi e gruppi) di popolazione modificandone la condizione di accesso e di fruizione di risorse scarse. Questa forma di redistribuzione si configura, quindi, essenzialmente come una "riallocazione autoritativa" (Eckestein e Gurr, 1975) che riflette e rispecchia piu' o meno fedelmente la struttura delle interrelazioni fra costellazione degli interessi funzionali, sistema politico e potere decisionale. Pertanto, studiare la produzione legislativa in campo pensionistico non significa tanto descrivere semplicemente un complesso di norme e provvedimenti quanto piuttosto sforzarsi di cogliere il conflitto tra interessi in competizione e il connesso ruolo dello stato nella loro regolazione.

Conseguentemente, in questa sezione l' analisi e la discussione saranno impiegate sulla distribuzione del volume complessivo delle leggi pensionistiche approvate nelle otto legislature qui esaminate tra i sette raggruppamenti di policy-takers in precedenza individuati. Un quadro generale della situazione e' presentato nella tabella 11.1.

Tab. 11.1 - Distribuzione delle leggi pensionistiche per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legislatura	gener. popol.	pensionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.	enti prev.	tot. gen.
I	0,0	25,9	17,2	26,7	0,9	3,4	17,2	8,7	100
II	0,0	17,2	10,4	36,2	1,7	11,2	21,6	1,7	100
III	0,0	20,0	22,2	30,0	4,4	10,0	12,2	1,2	100
IV	1,3	13,6	16,4	30,1	5,4	9,5	17,8	5,9	100
V	4,8	17,1	22,0	34,2	0,0	9,7	12,2	0,0	100
VI	0,0	11,8	23,5	31,4	0,0	9,8	23,5	0,0	100
VII	0,0	22,2	18,5	18,5	3,7	3,7	25,9	7,5	100
VIII	4,5	13,6	4,5	18,2	9,1	11,4	22,7	16,0	100
TOT.	0,9	18,4	16,5	29,6	2,9	8,6	18,4	4,7	100

Data la complessita' della dinamica degli interessi che si riflette nelle implicazioni insite nei provvedimenti legislativi, puo' essere utile ricordare che, per una piu' completa comprensione dei meccanismi politici che ne condizionano la configurazione e gli assetti, non si deve dimenticare che l' analisi della distribuzione quantitativa delle leggi pensionistiche tra i diversi raggruppamenti di destinatari va poi "incrociata" - come sara' fatto nei capitoli successivi - con

la dimensione del "policy content". e' con questa cautela in mente che si puo' passare all' esame degli elementi messi in luce dalla stessa tabella 11.1. Da essa si ricava, innanzitutto, come in assoluto il settore di popolazione che e' oggetto del piu' intenso flusso di decisioni legislative in campo pensionistico sia quello costituito dai pubblici dipendenti (con il 29,56 per cento del totale delle specifiche leggi nel periodo 1948-1983). Questo importante raggruppamento di destinatari, da questo punto di vista e' seguito nell' ordine dai percettori di prestazioni pensionistiche e dalle categorie residuali, poi dai lavoratori dipendenti del settore privato, dai liberi professionisti, dai lavoratori autonomi e, infine, dalla generalita' della popolazione.

Se questa e' la situazione che emerge osservando il corpus dell' output legislativo in questo particolare settore delle politiche di sicurezza sociale da un punto di vista strutturale, puntando ora l' attenzione sull' aspetto diacronico risulta possibile individuare nella dinamica del processo di lawmaking indicazioni ed elementi che suggeriscono l' esistenza di diversificate strategie di rappresentanza politica di interessi da parte dei vari partiti politici. Diversificazione, questa, da cui scaturisce una sostanziale modificazione e un conseguente riaggiustamento della composizione interna dello spettro dei "policy-takers". Infatti, osservando l' andamento legislatura per legislatura dell' incidenza percentuale delle leggi pensionistiche riguardandi i dipendenti pubblici, appare come con la settima legislatura si assista a un considerevole abbassamento del grado di rilevanza quantitativa di questo settore di legislazione pensionistica che continua poi nell' ottava legislatura. E' difficile, ancora una volta, non mettere in relazione questa novita' con la formazione di una "Grosse Koalition" derivante dalla maggioranza di "solidarieta' nazionale" basata sulla presenza del PCI. Si potrebbe, in effetti, ipotizzare che l' ingresso del PCI nell'area della maggioranza di governo abbia, da questo particolare angolo visuale, esercitato un'azione sostanzialmente inibente sulla consolidata inclinazione dei partiti di governo (con la DC a far da battistrada) ad accogliere le pressioni particolaristiche provenienti dal coacervo di interessi delle categorie del pubblico impiego. Il persistere di questa nuova tendenza anche nel corso della successiva legislatura puo' essere associato con l' affiorare, nella maggioranza pentapartitica al governo, di orientamenti ispirati ad una maggiore "austerita'" (Governo Spadolini).

D' altra parte, e' inoltre possibile notare che le leggi riguardanti la copertura pensionistica delle categorie residuali mostrano una tendenza verso un' accresciuta importanza quantitativa a partire dalla sesta legislatura. Questo fatto sembra indicare l' azione di due fattori. Da un lato, la spinta verso il completamento della copertura pensionistico-previdenziale con l' estensione a categorie minori di carattere prevalentemente non professionale conseguente all' avvenuta inclusione nella struttura del sistema pensionistico della composita ed estesa categoria dei commercianti (1966). Dall' altro, tale tendenza puo' essere ricondotta, oltre che all' appena ricordato aspetto tecnico-organizzativo, anche all' aumentato grado di instabilita' politico-governativa derivante dall' indebolimento della forza parlamentare dei partiti di centro e con il correlato

incremento della forza dei partiti di sinistra.¹ Gli effetti di tensioni politiche prodotte, in ultima analisi, sia dalla riduzione del grado di egemonia della DC sul sistema partitico che dal parallelo e simmetrico incremento del livello di polarizzazione dello spettro politico si possono ulteriormente ritrovare anche nella dinamica quantitativa delle leggi pensionistiche riguardanti il raggruppamento dei percettori di pensioni. In questo settore degli outputs legislativi, il dato che in quest'ottica merita di essere segnalato si riferisce nuovamente alla piu' volte citata settima legislatura. Durante quest'ultima, infatti, si registra una battuta di arresto nella linea di tendenza evolutiva di tipo decrescente che sembrava caratterizzare la produzione legislativa indirizzata verso i pensionati. Il relativo "peak value" che appare nel corso di questa fase cruciale della storia politica dell'Italia contemporanea puo' agevolmente essere letto come il risultato della azione del PCI all'interno della maggioranza di solidarieta' nazionale.

La situazione generale che affiora da questi dati rivela quindi la netta prevalenza che assume nella legislazione pensionistica il settore pubblico. Questa notevole "attrazione" esercitata dalla sfera del pubblico impiego sugli esiti del processo di produzione legislativa nell'area della politica pensionistica, se da un lato puo' essere messa in relazione col fatto che in questo caso lo "stato" agisce anche come datore di lavoro, dall'altro, tuttavia, indica come poco sia stato tentato per ridurre la complessita' della struttura pensionistica del settore pubblico. Per comprendere se questa particolare situazione legislativa e' il risultato non voluto, l'"effetto perverso" della dinamica interna del processo di lawmaking, oppure la testimonianza concreta della riuscita di ben delineate scelte di politica pensionistica, l'attenzione sara' ora focalizzata sul confronto tra distribuzione per raggruppamento di destinatari sia nelle proposte di legge che nelle leggi da esse scaturite. In quest'ottica, risulta - come evidenziato dalla tabella 11.2 - che le considerazioni prima svolte intorno agli effetti "perturbativi" innescati dall'ingresso del PCI nell'area della maggioranza di governo riguardanti in particolare i pubblici dipendenti trovano qui un'ulteriore conferma.

¹Infatti, si puo' supporre che una delle conseguenze di questa aumentata inefficacia decisionale delle maggioranze di governo multipartitiche indotta dall'inevitabile aumento della conflittualita' interna alle maggioranze di coalizione prive di un chiaro baricentro politico-programmatico (Riker, 1962; Pappalardo, 1978; Denters, 1985).

Tab. 11.2 - Distribuzione delle proposte di legge e le conseguenti leggi pensionistiche per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legi- -slat.	atti -parl.	gener. -popol.	pensi- -onati	lavor. -dip.	pubbl. -dip.	lavor. -aut.	lib. -profes.	categ. -resid.	enti -prev.	tot. -gen.
I	L.	0.0	25.9	17.2	26.7	0.9	3.4	17.2	8.7	100
-	P.	0.0	20.1	18.2	23.2	2.5	4.4	26.2	5.4	100
II	L.	0.0	17.2	10.4	36.2	1.7	11.2	21.6	1.7	100
-	P.	0.0	18.9	12.3	31.5	5.0	6.0	25.1	1.2	100
III	L.	0.0	20.0	22.2	30.0	4.4	10.0	12.2	1.2	100
-	P.	0.2	18.7	15.5	30.2	6.7	7.0	20.5	1.2	100
IV	L.	1.3	13.6	16.4	30.1	5.4	9.5	17.8	5.9	100
-	P.	0.7	16.8	18.8	30.4	4.3	8.9	17.7	2.4	100
V	L.	4.8	17.1	22.0	34.2	0.0	9.7	12.2	0.0	100
-	P.	2.2	13.8	17.4	36.9	5.1	6.0	18.6	0.0	100
VI	L.	0.0	11.8	23.5	31.4	0.0	9.8	23.5	0.0	100
-	P.	1.2	20.0	12.7	30.2	4.5	9.0	22.4	0.0	100
VII	L.	0.0	22.2	18.5	18.5	3.7	3.7	25.9	7.5	100
-	P.	0.6	14.3	15.0	39.3	3.1	10.0	16.8	0.9	100
VIII	L.	4.5	13.6	4.5	18.2	9.1	11.4	22.7	16.0	100
-	P.	2.4	19.0	12.9	31.4	2.9	9.5	19.2	2.7	100
TOT.	L.	0.9	18.4	16.5	29.6	2.9	8.6	18.4	4.7	100
-	P.	0.9	17.6	15.3	32.0	4.4	7.8	20.4	1.6	100

L. = leggi P. = proposte

Infatti, si può notare che, in presenza di una tendenza abbastanza consolidata nel corso delle prime sei legislature verso una certa sovrarappresentazione degli outputs legislativi concernenti questo raggruppamento di policy-takers rispetto al peso delle corrispondenti proposte di legge, proprio durante la settima legislatura si assiste ad una radicale inversione di tendenza. In quella breve ma intensa stagione della storia politica dell'Italia contemporanea, in effetti, di fronte ad un incremento senza precedenti del peso relativo delle iniziative legislative presentate in parlamento e riguardanti la sfera dei regimi pensionistici dei pubblici dipendenti (39,2 per cento sul totale delle proposte di legge pensionistiche), si registra una considerevole perdita di importanza relativa - da un punto di vista quantitativo - delle leggi approvate e destinate verso lo stesso macro-gruppo di interesse (18,5 per cento). Merita, inoltre, di essere segnalato un altro aspetto interessante relativo alla dinamica della produzione legislativa in quest'area del sistema di sicurezza sociale. Nel periodo considerato, esse risultano sia pure di poco sovrarappresentate rispetto all'omologo flusso di iniziative legislative. Tuttavia, se si osserva l'evoluzione diacronica del rapporto tra proposte di legge e rispettivi esiti legislativi si nota che nel corso delle prime quattro legislature non si afferma una chiara tendenza né verso una sovrarappresentazione né, al contrario, verso una sottorappresentazione. A partire dalla quinta legislatura, invece, sembra delinearsi una netta tendenza in direzione di un sensibile incremento delle chances di trasformazione in legge delle corrispondenti iniziative parlamentari. Questa abbastanza evidente tendenza pare caratterizzare oltre alla quinta, anche la sesta e la settima legislatura per interrompersi, poi, con la ottava. Riesce difficile, in un ancora molto approssimativo tentativo di comprendere le ragioni di queste variazioni nella dinamica

interna del processo di produzione legislativa, non associare l' emergere di una tale tendenza con la valenza politica piu' generale che ha contraddistinto quella cruciale stagione della vita politico-sociale dell' Italia repubblicana: l' innegabile crescita del potere della classe operaia e delle sue organizzazioni tanto a livello politico che a livello sindacale.

Tutto cio', infatti, appare chiaramente indicato da quanto si e' prodotto durante la sesta legislatura. In questo arco di tempo, politicamente connotato da un forte (e sino alla fine degli anni Sessanta senza precedenti) potere di condizionamento sul sistema partitico e sulla formazione delle decisioni in sede governativa da parte del movimento sindacale italiano, si assiste all' attivazione di complessi meccanismi interni al processo decisionale politico-parlamentare in virtu' dei quali gli outputs legislativi nell' area della politica pensionistica riguardante la "classe operaia" sono proporzionalmente circa il doppio delle corrispondenti proposte di legge (23,5 contro 12,7 per cento). Questo non trascurabile accrescimento del peso relativo dei provvedimenti legislativi di politica pensionistica per questo raggruppamento di destinatari appare inoltre ulteriormente confermato dai dati contenuti nella tabella 11.3 e concernenti i tassi di trasformazione in legge per categoria di policy-takers.

Tab. 11.3 - Distribuzione dei tassi di trasformazione in legge per destinatari e per legislatura (valori percentuali)

legi- slat.	gener. popol.	pensi- onati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.	enti prev.	tot. gen.
I	-	73.2	54.0	65.9	20.0	44.4	37.7	90.9	57.1
II	-	33.3	30.8	42.0	12.5	68.4	31.2	50.0	36.5
III	0.0	24.0	32.2	22.3	14.8	32.1	13.4	20.0	22.4
IV	33.3	13.7	14.6	16.7	21.0	17.9	16.9	36.4	16.8
V	22.2	12.3	12.5	9.1	0.0	16.0	6.6	-	9.9
VI	0.0	7.5	23.5	13.2	0.0	13.9	13.3	-	12.7
VII	0.0	13.0	10.4	3.9	10.0	3.1	13.0	66.7	8.4
VIII	20.0	7.7	3.8	6.2	33.3	12.9	12.7	63.6	10.7
TOT.	18.5	20.1	20.7	17.7	12.5	21.1	17.4	57.8	19.2

Risulta, infatti, che proprio nel corso della sesta legislatura si registra il massimo relativo (dalla quarta legislatura che per prima vede la formazione di maggioranze di centro-sinistra) di chances di successo delle proposte di legge pensionistiche.

Prendendo, poi, in esame le ultime due legislature si puo' ancora notare come la dinamica dei tassi di trasformazione in legge delle iniziative legislative concernenti rispettivamente i regimi pensionistici dei lavoratori dipendenti del settore privato e quelli del settore pubblico presentino un andamento simmetrico. La specularita' dell' evoluzione "over time" di questo comparto della produzione legislativa in campo pensionistico si manifesta con evidenza laddove si osservi che durante la settima legislatura il tasso di successo legislativo dei

progetti di legge relativi agli schemi pensionistici dei dipendenti pubblici accusa una sensibile riduzione fino a raggiungere il suo minimo assoluto (3,9 per cento) mentre, nel corso della successiva legislatura, si assiste ad una ripresa delle loro chances di successo legislativo (6,2 per cento). Quanto, invece, alla tradizionale classe operaia il tasso di trasformazione in legge delle rispettive proposte risulta di gran lunga superiore nella settima (10,4 per cento) che non nell'ottava legislatura (3,8 per cento). Accanto a questi aspetti maggiormente significativi, si potrebbe ancora prendere in considerazione - a conferma dell'azione essenzialmente inibente sul piano della consolidata inclinazione verso il particolarismo della legislazione pensionistica in Italia svolta dal PCI nel corso della settima legislatura - il fatto che e' precisamente durante questa stessa legislatura che il tasso di trasformazione in legge delle proposte concernenti i regimi pensionistico-previdenziali dei liberi professionisti scende al suo minimo assoluto (3,1 per cento contro il 21,1 riferito a tutto il periodo 1948-1983). Discende, di qui, la possibilita' di inferire l'esistenza di un impatto piu' o meno mediato di fattori politici - quali la forza di pressione delle organizzazioni sindacali e la variazione dei rapporti di forza tra maggioranze sostanzialmente centriste e l'opposizione di sinistra (Schmidt, 1983) - sugli outputs legislativi nell'area della politica pensionistica.

11.3 Output legislativo e frammentazione degli interessi

Quando si denuncia il carattere prevalentemente particolaristico e clientelare del welfare state italiano (Esping-Andersen, 1982) non si puo' non riferirsi alla estrema diversificazione della struttura del sistema pensionistico. Empiricamente, infatti, studiosi ed osservatori insistono sull'elevato numero di regimi e programmi pensionistici derivanti, in gran parte, dalla matrice professionale del sistema di sicurezza sociale in Italia come uno dei principali fattori della complessita' organizzativo-istituzionale, anche se non necessariamente "politica", di questa componente centrale della politica sociale. Se dunque particolarismo e clientelismo sono elementi costitutivi del "campo di forze" da cui e' scaturito il sistema pensionistico italiano diventa rilevante euristicamente poter "misurare" l'intensita' del fenomeno. E' precisamente questo lo scopo del presente paragrafo. Qui, infatti, l'attenzione sara' incentrata sull'analisi dello spettro della composizione "intra-gruppo" delle leggi pensionistiche proprio perche' in questo modo sara' possibile esplorare i concreti meccanismi attraverso cui si realizzano le politiche sociali particolaristico-clientelari. (Ricordo, per inciso, che finora in questo capitolo sulla legislazione pensionistica in Italia la discussione si e' basata principalmente sui dati relativi alla distribuzione degli outputs legislativi per "raggruppamento" di policy-takers; va tuttavia tenuto presente che, tranne

quello composto dalla "generalita' della popolazione", tutti gli altri risultano dall'aggregazione funzionale di una molteplicita' di categorie socio-professionali che, piu' o meno singolarmente, sono identificabili come destinatarie di provvedimenti legislativi).

In quest' ottica particolare, la politica pensionistica perseguita e realizzata nel corso delle otto legislature qui studiate appare sicuramente tutt' altro che ispirata al principio della unificazione e della universalizzazione delle prestazioni. Per rendersene conto, infatti, basta osservare i dati contenuti nella tabella 11.4.

Tab. 11.4 - Distribuzione delle leggi pensionistiche per destinatari e per numero di sotto-categorie di policy takers (valori assoluti)

Raggruppamenti destinatari	numero di sotto-categorie
gener. popolazione	-
pensionati	-
lavor. dipendenti	42
pubbl. dipendenti	97
lavor. autonomi	6
professionisti	16
categ. residuali	47
totale	208

In effetti, come si puo' facilmente constatare dalla stessa tabella, nel periodo 1948-1983 e' senza dubbio il raggruppamento dei pubblici dipendenti che, dal punto di vista della frammentazione dei destinatari delle singole misure legislative, appare quello verso cui piu' intensa si presenta la valenza particolaristica. Questa forma di "distorsione clientelare" della legislazione pensionistica riguardante questo raggruppamento professione risulta ancora piu' evidente se si considera che, sia osservato in un' ottica quantitativa che in funzione della differenziazione professionale e intersettoriale, questa area della forza-lavoro non e' certo superiore a quella costituita dai lavoratori dipendenti del settore privato (che non comprende solo la classe operaia tradizionale ma, anche, i lavoratori dei servizi e della distribuzione).

Per tentare, allora, di comprendere come si svolga il pluridimensionale processo di "selezione" degli interessi verso cui procedere alla distribuzione di benefici (o di costi) e' necessario penetrare all' interno del groviglio delle categorie socio-professionali per ricostruire, a partire dalla distribuzione per settori e sotto-settori funzionali dei diversi provvedimenti legislativi, la mappa dei "privilegi" categoriali o settoriali. In questa prospettiva, l' accento sara' ora posto sulla frammentazione particolaristico-clientelare della legislazione pensionistica. Per fare cio', si procedera' all' analisi dello spettro della distribuzione degli outputs legislativi in quest' area della politica sociale disaggregando i principali raggruppamenti di categorie socio-professionali (individuati in questo lavoro) in funzione dei rispettivi settori di attivita' economica e/o professionale.

Esaminiamo, per tutti, il raggruppamento dei lavoratori dipendenti del settore privato ². Da questa particolare angolazione, tale gruppo di policy-takers puo' essere disaggregato in quattro settori funzionali: industria, agricoltura, servizi tradizionali (distribuzione) e servizi "avanzati" (banche, assicurazioni, etc.). La situazione generale della composizione interna di questo raggruppamento di destinatari delle leggi pensionistiche e' presentata nella tabella 11.5.

Tab. 11.5 - Dispersione delle leggi pensionistiche relative al settore privato per sottosectori (pensionati e attivi) (1948-1983)

sottosectore econou.	numero categorie	numero leggi	leggi / num. cat.
industria	11	48	4.4
edilizia	2	6	3.0
agricoltura	6	25	4.2
pesca	1	6	6.0
minatori	3	5	1.7
servizi	16	50	3.1
totale	39	140	3.6

Da essa risulta come il comparto dell' industria in senso stretto, pur essendo senza dubbio quello piu' articolato al proprio interno oltre che quello demograficamente piu' rilevante, sia quello che presenta un ridotto spettro di frammentazione e di dispersione "verticale" delle misure pensionistiche introdotte da provvedimenti legislativi. Piu' elevato e', al contrario, il grado di frammentazione nel sottosectore dell' agricoltura e dei servizi. Sembra potersi, quindi, sostenere che la frammentazione della legislazione pensionistica piu' che riflettere in forma sistematica la diversificazione interna dei vari sotto-settori e comparti di attivita' economica del macro-settore privato, tende ad assumere una configurazione improntata soprattutto alla presenza o meno di ben identificabili gruppi professionali capaci di costituirsi come gruppi di interesse in grado di esprimere attivi gruppi di pressione.

L'analisi condotta in questo capitolo ha fatto emergere che il numero degli interventi legislativi nel settore della politica delle pensioni ha seguito un andamento tendenzialmente decrescente. Anche in questo caso, pero', come del resto era gia' apparso evidente con l'analisi del flusso delle proposte di legge, nel corso della quinta e della settima legislatura - politicamente molto importanti - si osserva il verificarsi di una sorta di discontinuita'. Qui, a differenza di quanto registrato con le iniziative di legge si assiste ad una forte contrazione dell' attivita' legislativa. Cio' indica in modo chiaro come la "politica generale" influisca sensibilmente sull'attivita' di regolazione dei conflitti redistributivi in questo settore delle *welfare policies*.

²L'analisi relativa agli altri raggruppamenti non e' qui sviluppata per ragioni di economia di spazio.

Un altro elemento messo in rilievo dall'analisi condotta in questo capitolo concerne il raggruppamento dei dipendenti pubblici. E' infatti risultato che in termini relativo e' questo segmento della popolazione che assorbe il maggior numero di leggi pensionistiche. Alla base di questo fenomeno, e' stato individuato in particolare l'orientamento "benevolo" del governo e dei partiti della maggioranza. Da sempre, in effetti, questi ultimi hanno visto (e spesso trovato) nei pubblici dipendenti una "clientela" da utilizzare ai fini della (ri)produzione del consenso. Infine, si e' visto che il settore del pubblico impiego e' quello che piu' degli altri ha beneficiato di provvedimenti particolaristici destinati a categorie dal peso demografico molto contenuto.

In definitiva, dunque, si puo' sostenere che da questo capitolo ha dimostrato come la sfera della *politics* sia assolutamente non riducibile alle macro-dinamiche strutturali ma che invece essa incide in una maniera del tutto originale sulla evoluzione di questa componente centrale dei sistemi di *welfare*.

Capitolo 12

IL CONTENUTO DELLA LEGISLAZIONE PENSIONISTICA

Dopo aver analizzato l'intreccio tra la produzione legislativa e la struttura degli interessi rappresentati nell'arena parlamentare, in questo capitolo l'attenzione sarà concentrata sulla dimensione della "politics" del "policy content". Gli interrogativi a cui qui ci si propone di dare delle risposte riguardano essenzialmente l'esistenza o meno di un "uso politico" del contenuto della legislazione pensionistica. In questo senso, innanzitutto ci si soffermerà in particolare sulla distribuzione degli interventi legislativi in questo settore della politica sociale italiana in funzione delle principali categorie di "policy content". Successivamente, si prenderà in considerazione la relazione tra gioco parlamentare e dinamica del contenuto legislativo. Infine, si esploreranno gli effetti su quest'ultima dell'impatto di alcune variabili socio-economiche.

12.1 La "politics" del contenuto della legislazione pensionistica

*

Piu' volte nelle pagine di questo lavoro si e' insistito sul carattere frammentario, apparentemente "irrazionale" ed anarchico del sistema pensionistico italiano. Ricorrente e' stato, d' altra parte, il riferimento all' importanza dei fattori politici nel render ragione di questa complessita' organizzativo-istituzionale della struttura operativa attraverso cui vengono attuate le scelte di politica pensionistica. Se, dunque, e' possibile guardare a questa area delle politiche sociali e redistributive come uno dei luoghi dove piu' stretto e' l' intreccio (e la contraddizione) tra due "imperativi funzionali" degli welfare states contemporanei - quello, tra (ri)produzione del consenso, da un lato, e vincoli strutturali derivanti dalla necessita' di dover distribuire risorse scarse ("funzionalizzata" alla riproduzione dei rapporti sociali), dall' altro - si comprende allora l' importanza di cercare di svelare e decifrare i meccanismi attraverso cui tutto questo processo si esprime. In questo senso, nella presente sezione si esplora' la dinamica - spesso sottovalutata se non ignorata - dell' inestricabile coacervo di misure, provvedimenti e "provvidenze" che danno vita all' ossatura normativo-decisionale delle scelte "politiche" della politica pensionistica.

Dal punto di vista del contenuto delle leggi pensionistiche risulta possibile - guardando in particolare al versante dei "benefici" distribuiti tra i diversi gruppi di popolazione - ricondurre i singoli provvedimenti legislativi ai cinque tipi fondamentali di contenuto gia' individuati in precedenza nell' analisi della distribuzione per contenuto delle proposte di legge. Essi, ricordiamolo, sono rispettivamente: a) di estensione della copertura assicurativa; b) di riforma; c) di istituzione di nuovi schemi/programmi; d) di aumento del livello delle prestazioni "in cash", e, infine, e) di tipo prevalentemente amministrativo. Vale la pena, a questo riguardo, sottolineare ancora una volta come da un punto di vista metodologico sia piu' facile individuare nel corpus della legislazione pensionistica provvedimenti e misure identificabili come "benefici" in senso stretto. Cio' e' sostanzialmente dovuto al fatto che questi provvedimenti di tipo "positivo" sono molto piu' frequenti che non quelli di tipo "negativo" (aumento di contributi previdenziali, elevazione dell' eta' pensionabile, riduzione del tetto massimo, deindicizzazione delle prestazioni, etc.). A sua volta, la maggior frequenza dei provvedimenti "positivi" e' essenzialmente legata alla maggior visibilita' politica dello strumento legislativo che, sul piano della strumentazione procedurale interna al processo piu' generale di decision-making, porta alla ricerca dell' "occultamento" delle decisioni di tipo "negativo" (deprivativo) creando degli spazi di autonomia decisionale a livello politico-amministrativo piu' che a livello politico-parlamentare. Questa tendenza, ad esempio, si traduce nell' attribuzione ai vari ministeri competenti di poteri di adeguamento dei contributi previdenziali che, proceduralmente, permettono ai centri decisionali amministrativi

e non direttamente collegati con l' arena parlamentare di far ricorso a propri veicoli normativi quali i decreti ministeriali o legislativi. Tutte queste precisazioni e considerazioni, nascono, in ultima analisi dalla necessita' di non pensare alla politica pensionistica come "esclusivamente" interna alla dinamica della produzione legislativa. Tutto cio' perche' - perlomeno nella specifica situazione italiana - pur in presenza di una chiara prevalenza del momento parlamentare nel processo decisionale in questo delicato settore della politica sociale esistono meccanismi e centri di policy-making che sono esterni al parlamento ed alle sue dinamiche.

Ricordate alcune necessarie cautele nell' interpretazione delle specificita' dei veicoli decisionali attraverso cui prende forma la politica pensionistica nell' Italia contemporanea, e' possibile ora passare all' illustrazione del profilo morfologico del "policy content" della legislazione pensionistica. In questa prospettiva, risulta come anche a livello legislativo - analogamente a quanto e' stato possibile osservare all' interno del flusso delle proposte di legge - sono i provvedimenti di tipo "minore-amministrativo" che prevalgono. Questa peculiarita' del pension lawmaking italiano e', assieme ad altre, messa in evidenza nella tabella 12.1.

Tab. 12.1 - Distribuzione delle leggi pensionistiche per tipo di contenuto e per legislatura (valori assoluti)

legislatura	estensione	riforma gen.	aumento prestaz.	istituzione	amminis. minori	totale gen.
I	6	4	47	3	56	116
II	6	3	52	10	45	116
III	2	3	37	6	42	90
IV	2	4	25	3	39	73
V	0	3	13	1	24	41
VI	2	3	15	1	24	51
VII	0	0	7	0	20	27
VIII	0	2	8	1	33	44
TOT.	18	22	204	25	289	558

Dai dati in essa esposti si ricava che la legislazione pensionistica in Italia si presenta come scarsamente innovativa. Il percorso di formazione e di sviluppo del sistema pensionistico pare, in effetti, essere improntato al modello "incrementalista" di processo decisionale (Lindblom, 1959, 1963; Ascoli e Dente, 1985). Infatti, subito dopo le misure di tipo minore ed amministrativo (prive di un reale impatto innovativo) sono i provvedimenti di aumento del livello delle prestazioni erogate che sono, da un punto di vista quantitativo, quelli piu' frequenti. Simmetricamente (e certo non sorprendentemente), si puo' notare come le leggi che potrebbero avere un piu' incisivo impatto sulla struttura degli effetti redistributivi della politica pensionistica - quali quelle di riforma, di estensione o di creazione di programmi pensionistici - sono di gran lunga in numero inferiore rispetto a quelle di tipo "incrementale". Osservando, poi, da un' angolazione

diacronica risulta che il pattern della composizione "contenutistica" della legislazione in questa area della politica sociale italiana non presenta significative variazioni.

Dopo aver visto sia pure sbrigativamente lo spettro della struttura generale interna del "policy content", e' opportuno ora focalizzare l'attenzione sulla distribuzione dei contenuti degli outputs legislativi per raggruppamento di policy-takers. L'analisi di questo importante aspetto, ha messo in luce come le leggi dal contenuto piu' innovativo - le leggi di riforma - sono principalmente concentrate, in misura identica, tra il raggruppamento dei lavoratori dipendenti del settore privato, da un lato, e quello dei pubblici dipendenti, dall' altro. Al contrario, i provvedimenti legislativi dalla portata meno innovativa e decisamente piu' incrementalisti (misure di aumento delle prestazioni e a contenuto "amministrativo") - come si puo' ben vedere dalla tabella 12.2 - sono prevalentemente distribuiti, nell'ordine, tra pensionati, categorie residuali e pubblici dipendenti. Se non sorprende la prevalenza della legislazione orientata alla concessione di adeguamenti dei livelli delle prestazioni pensionistiche per i primi due raggruppamenti di destinatari delle scelte di politica pensionistica, meno intuitiva appare la spiegazione della sensibile differenza tra la quantita' di leggi di incremento dei trattamenti di pensione a favore della "classe operaia" tradizionale e quello a favore dei dipendenti del settore pubblico.

Tab. 12.2 - Distribuzione delle leggi pensionistiche per destinatari e per tipo di contenuto (valori assoluti)

contenuto leggi	gener. popol.	pen- sion.	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes.	categ. resid.	tot gen.
estensione	0	1	1	4	3	2	7	18
istituzione	0	0	4	3	1	0	8	25
riforma	1	0	7	7	0	5	2	22
aumento	0	78	19	44	2	5	46	194
minori	4	24	61	107	10	27	40	209
TOT.	5	103	92	165	16	48	103	558

Anche in questo caso, come non pensare ad una qualche forma di associazione tra questa apparente "distorsione" a favore dei ceti medi impiegatizi (Caruso, 1976; Sylos Labini, 1974, 1986) e il carattere sostanzialmente filo-governativo delle piu' importanti organizzazioni sindacali del pubblico impiego (Regonini, 1980). Come non supporre, allora, l'esistenza di una forma specifica di selettivita' nella formazione delle scelte di politica pensionistica? Selettivita' che, evidentemente, risponde a ben precisi calcoli di razionalita' politica ispirati a lucide analisi in termini di "costi" e "benefici" da parte degli effettivi decisori (Weingast et al., 1980).

12.2 Legislazione pensionistica e dinamica parlamentare: la dimensione del "policy content"

La politica pensionistica, lo si è sottolineato più di una volta nelle pagine di questo lavoro, presenta un elevato grado di "politicità" proprio perché essa, a differenza di altre aree delle politiche di welfare caratterizzate dall'erogazione di servizi e prestazioni "in natura", è associata ad un altrettanto elevato livello di visibilità derivante dalla erogazione di prestazioni in denaro. Discende, di qui, uno dei connotati costitutivi di questa stessa politicità: la maggior "calcolabilità" in termini di costi/benefici delle scelte di politica pensionistica. La posizione centrale che essa occupa all'interno del contesto più generale costituito dal complesso delle politiche redistributive spiega, così, ad un tempo la sua rilevanza politica e la conseguente utilità di studiare i percorsi di formazione (parlamentari) delle decisioni di politica pensionistica. Infatti, solo in questo modo risulta possibile esaminare la "natura" (egualitaria/non-egualitaria) degli obiettivi redistributivi perseguiti. Di conseguenza, in questo paragrafo l'analisi sarà imperniata sulle correlazioni esistenti fra leggi pensionistiche e il connesso flusso di iniziative legislative. Questo legame sarà osservato nell'ottica della composizione per "modalità tecniche" dello spettro del loro policy-content (classificato, ricordiamolo, in cinque diverse categorie)¹.

Dal punto di vista della portata innovativa e, quindi, della rilevanza politica delle issues pensionistiche, quelle legate ai progetti di riforma del sistema pensionistico italiano sono senza dubbio le prime a dover essere considerate. La ricerca, come evidenziato dalla tabella 12.3, ha permesso di rilevare l'assenza di significative correlazioni tra proposte di legge di riforma e successivi esiti legislativi.

¹ Per una più esauriente descrizione di questi aspetti si rimanda all'appendice metodologica

Tab. 12.3 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative pensionistiche di "riforma" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e preelettorali.

leggi di riforma per destinatari	periodi	proposte di legge di riforma				
		totale gener.	totale GOV.	totale DC	totale PCI	totale PSI
Totale gen.	48-83	.17	.32	-.00	.04	.08
	PREEL.	-.42	-.32	-.15	-.28	-.43
	ELETT.	-.02	.00	-.16	-.34	-.12
Gener. pop.	48-83	-.04	.02	-.11	-.08	-.07
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Pensionati	48-83	nc	nc	nc	nc	nc
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Lavor. dip.	48-83	-.03	.22	-.21	-.07	-.10
	PREEL.	-.43	.00	-.62*	-.05	-.34
	ELETT.	.23	.00	-.26	-.03	.20
Pubbl. dip.	48-83	-.09	-.00	.16	-.19	-.16
	PREEL.	.02	-.26	.43	-.20	-.14
	ELETT.	-.40	.00	.13	-.51	-.51
Lavor. aut.	48-83	nc	nc	nc	nc	nc
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Profession.	48-83	.47	.41*	.21	.42*	.46*
	PREEL.	-.27	-.40	.13	.31	-.21
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Cat. resid.	48-83	.02	-.09	-.15	-.01	.08
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	.23	.00	-.26	-.03	.20

* $p < 0,01$ nc = non calcolabile

PREEL. = anni preelettorali
ELETT. = anni elettorali

Per quanto riguarda, invece, l'estensione di già esistenti programmi/schemi pensionistici e' emerso, come chiaramente mette in evidenza la tabella 12.4

che non esistono in questo contesto particolare significative correlazione, tranne, in parte, per il caso dell'attivita' legislativa dei vari governi in carica.

Tab. 12.4 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative pensionistiche di "estensione" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e prelettorali.

leggi di estens. per destinatari	periodi	proposte di legge di estensione				
		totale gener.	totale GOV.	totale DC	totale PCI	totale PSI
Totale gen.	48-83	-.08	.49*	-.31	.11	.08
	PREEL.	.23	.93**	-.33	.12	.65
	ELETT.	-.09	.21	-.53	.47	.33
Gener. pop.	48-83	nc	nc	nc	nc	nc
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Pensionati	48-83	-.02	-.09	.08	.06	-.08
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Lavor. dip.	48-83	-.13	.12	-.19	.06	-.08
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Pubbl. dip.	48-83	-.13	.30	-.28	-.06	-.02
	PREEL.	.05	.74	-.38	-.18	.33
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Lavor. aut.	48-83	-.03	-.03	.04	-.00	-.15
	PREEL.	-.19	.33	-.36	-.55	-.14
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Profession.	48-83	-.07	.02	-.07	-.19	.07
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Cat. resid.	48-83	.09	.55**	-.21	.29	.27
	PREEL.	.30	.88**	-.07	.70*	1.00**
	ELETT.	-.09	.21	-.53	.47	.33

* p < 0,01 ** p < 0,001 nc = non calcolabile

PREEL. = anni prelettorali
 ELETT. = anni elettorali

D'altra parte, ben diversa e' la situazione relativa alla dinamica delle correlazioni fra progetti di legge e corrispondenti esiti legislativi nell' area della politica pensionistica legata all' istituzione di nuovi regimi/programmi. Qui, infatti, si registrano elevati e significativi coefficienti di correlazione - come messo in luce dalla tabella 12.5 - tra questo specifico tipo di legislazione pensionistica e il flusso delle omologhe proposte di legge presentate dalla DC.

Tab. 12.5

Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative pensionistiche di "istituzione" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e preelettorali.

leggi di istituz. per destinatari	periodi	proposte di legge di istituzione				
		totale	totale	totale	totale	totale
		gener.	GOV.	DC	PCI	PSI
Totale gen.	48-83	.61**	.22	.35**	.11	.17
	PREEL.	.32	.86**	.42	.25	.42
	ELETT.	.69	-.17	.69	-.24	.40
Gener. pop.	48-83	nc	nc	nc	nc	nc
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Pensionati	48-83	nc	nc	nc	nc	nc
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Lavor. dip.	48-83	.08	.17	-.15	.34	-.12
	PREEL.	.51	.93**	-.33	.33	-.33
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Pubbl. dip.	48-83	-.05	.25	-.09	-.12	-.11
	PREEL.	.16	.88**	-.21	-.21	-.21
	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
Lavor. aut.	48-83	.49*	-.10	.67**	-.07	.06
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	.71	-.30	.79*	-.14	-.14
Profession.	48-83	.52**	.04	.54**	.07	.13
	PREEL.	.00	.10	-.33	.33	-.33
	ELETT.	.68	-.09	.64	-.26	.43
Cat. resid.	48-83	.47*	.22	.44*	.01	.38
	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
	ELETT.	.53	-.23	.59	-.21	.65

* p < 0,01 ** p < 0,001 nc = non calcolabile

PREEL. = anni preelettorali
ELETT. = anni elettorali

Questi legami si rivelano piu' stretti quando l' intreccio tra progetti e leggi riguardano in particolare, nell' ordine, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e le categorie residuali. Quanto, invece, all' issue connessa agli aumenti del livello delle prestazioni pensionistiche, e' risultato che nel periodo 1948-1983 considerato come un unicum non si sono registrate significative correlazioni tra inputs parlamentari e outputs legislativi in questo specifico settore della politica pensionistica.

Il quadro generale che, alla fine, emerge dalla situazione appena descritta, e' quello di, in generale, un modesto impatto diretto del volume quantitativo delle proposte di legge presentate sulla conseguente produzione legislativa. Tutto questo indica chiaramente come queste due sfere dell'azione parlamentare rispondano a due logiche non direttamente omologabili. Si puo' infatti ritenere che il processo di produzione legislativa, proprio perche' esplicitamente ed effettivamente coinvolto nei meccanismi di regolazione e di composizione politica dei molteplici conflitti redistributivi che caratterizzano gli it welfare states contemporanei, richieda - per acquisire efficacia ed effettivita' - l'intervento di attori "istituzionali" che operano in presenza di vincoli e di possibilita' notevolmente differenti da quelle a cui sono sottoposti ed a cui possono accedere i singoli partiti o i singoli parlamentari. La conferma della relativa "impermeabilita'" della produzione dell'output legislativo dal flusso della produzione delle proposte di legge, quindi, rende possibile sottolineare ancora una volta la necessita' di affinare sempre piu' l'apparato analitico-categoriale con cui tentare di svelare le "logiche" dell'azione politica in un ambito politico cosi' particolare e complesso qual e' appunto l'arena parlamentare.

12.3 L' impatto delle variabili socio-economiche sul contenuto delle leggi pensionistiche

Se si ritiene che la politica pensionistica sia al centro nei moderni welfare states dei conflitti (re)distributivi non si puo' non riconoscere l' importanza che, da un punto di vista euristico (ed empirico), riveste in quel contesto particolare il "policy-content" dei provvedimenti legislativi. E', infatti, attraverso le diverse modalita' tecnico-organizzative contenute nelle leggi pensionistiche che si realizza e si delinea, perlomeno a livello normativo, l' effetto redistributivo. Per meglio comprendere, allora, tutta la "politicita'" della politica pensionistica diventa indispensabile concentrare l' attenzione non solo, come e' stato fatto nella sezione precedente, sulle relazioni tra fattori socio-politici e distribuzione dei costi e dei benefici tra classi e gruppi sociali, ma anche sull' impatto che quegli

stessi fattori direttamente o indirettamente finiscono con avere sulla configurazione complessiva che assume la politica pensionistica. L'analisi di queste relazioni, in effetti, permette di arrivare a qualificare tale politica come più o meno "egualitaria" o particolaristico-clientelare (Paci, 1982; Ascoli, 1984).

Così come si è fatto per l'analisi del contenuto delle proposte di legge, anche qui si procederà allo studio dell'impatto di due gruppi di variabili - quelle macroeconomiche, con un'attenzione particolare a quelle concernenti la struttura dell'occupazione, da una parte, e quelle pensionistico-previdenziali, dall'altra - sulla configurazione del "policy-content" nella produzione legislativa relativa alla "issue" pensionistica. Rimandando al capitolo XIV per una illustrazione e discussione del complesso delle interdipendenze "causali" (Blacklock, 1964; Asher, 1983; Birnbaum, 1981) tra sfera decisionale parlamentare e sfera socio-economica, in questo paragrafo ci si limiterà ad un'analisi delle correlazioni tra tutti questi gruppi di variabili considerati singolarmente nelle coppie relazionali che di volta in volta si possono identificare senza passare ad un'analisi di tipo "sistemico" (dal punto di vista delle relazioni causali).

12.3.1 Il contenuto tecnico della legislazione pensionistica

*

a) Variabili economiche

Il quadro generale delle correlazioni esistenti tra variabili economiche è descritto dalla tabella 12.6. L'utilità di esplorare questa dimensione trae origine dal fatto che, soprattutto in questi ultimi anni in cui la crisi economica è stata agitata come una delle ragioni che spingevano in direzione di un ridimensionamento del sistema di *welfare* nel suo complesso e di quello pensionistico in particolare, diventa importante stabilire se tutto questo ha prodotto delle conseguenze sulla "qualità" dell'intervento legislativo in questa area della politica sociale italiana. È infatti plausibile ritenere che una delle conseguenze principali della crisi economica degli anni Settanta debba essere identificata in una contrazione delle misure di miglioramento delle prestazioni erogate. Tuttavia, in questo paragrafo questa complessa fenomenologia non potrà che essere studiata solo indirettamente. Infatti, qui l'enfasi è posta essenzialmente sul nesso tra alcune variabili macroeconomiche e la produzione di leggi pensionistiche di riforma e/o di estensione-istituzione dei diversi regimi già esistenti. La ragione alla base della scelta di limitare (per motivi di spazio) la trattazione a questi due categorie di provvedimenti legislativi deriva fondamentalmente dal fatto che quello della riforma e quello dell'estensione sono sicuramente quello politicamente più salienti. Questo loro carattere, in effetti, nasce dall'inevitabile processo di "riallineamento allocativo" dei costi e dei benefici a cui esso conduce.

Quali saranno, allora, gli effetti della dinamica macroeconomica sull'innovazione legislativa nel settore delle pensioni? Come del resto era logico attendersi, la ricerca ha messo in luce come esista una correlazione di segno generalmente negativo (sia pure con un'intensità modesta) tra la produzione di leggi di riforma e/o di estensione-istituzione e l'andamento dell'economia nel suo complesso. Infatti, dalla Tab. 12.6 si ricava che il numero totale delle leggi di estensione di vecchi regimi/programmi pensionistici è sostanzialmente correlato in modo negativo con questo tipo di variabili. Per contro, il numero delle leggi di riforma del sistema pensionistico appare ancora meno correlato con la dinamica dei principali aggregati del sistema economico. Spostando ulteriormente il fuoco dell'analisi sulla distribuzione di questa forma di *policy-intervention* nel settore della politica pensionistica in Italia, non risulta che, in quest'ottica particolare, si sia sviluppate forme di correlazione statisticamente rilevanti e significative. Se ne può quindi dedurre che, in forme e modalità tutte ancora da chiarire, la crescita economica - nella specifica realtà italiana - anziché favorire il miglioramento del livello di "efficienza" del sistema pensionistico attraverso una sua "razionalizzazione" sembra esercitare un'influenza di segno negativo. Tuttavia, questo non può indurre a ritenere che in presenza di una crisi economica si possa, meccanicisticamente, assistere ad un'intensificazione dell'innovazione legislativa in campo pensionistico. In realtà, l'intricato reticolo di relazioni che collega la sfera economica all'output legislativo, non si presenta come caratterizzato da contatti diretti. Solo introducendo una variabile di collegamento (impropriamente, per altro, riducibile a variabile interveniente) appare possibile immaginare una catena "causativa" che partendo dalle variabili macroeconomiche arrivi fino alla sfera della regolazione legislativa; e questa variabile di collegamento non può che essere individuata nel sistema politico, inteso precisamente come sistema di attori politici. In conclusione, quindi, si può sostenere che l'impatto della dinamica economica sulla qualità della legislazione pensionistica è sostanzialmente ininfluenza sulla composizione interna del *policy content* in quanto esso è "mediato-processato-elaborato" dal sistema politico e dagli attori che lo animano.

b) Variabili previdenziali

Le variabili previdenziali non possono certo essere ignorate nell'analisi delle determinanti degli outputs legislativi in quest'area della politica sociale. Esse, infatti, descrivono l'evoluzione organizzativa e finanziaria del sistema pensionistico e possono indicare l'esistenza di vincoli che potenzialmente sono in grado di condizionare l'attività di decision-making. Tali variabili, quindi, sono empiricamente e teoricamente di immediata rilevanza nella spiegazione della formazione della legislazione pensionistica. Quali sono, allora, gli effetti che la dinamica degli aggregati finanziari ed organizzativi del sistema pensionistico-previdenziale nel suo complesso esercita sulla innovazione legislativa - operazionalizzata, come

Tab. 12.6 - Coefficienti di correlazioni tra il contenuto delle leggi pensionistiche e alcune variabili economiche.(a)

Variabili economiche	leggi di estensione	leggi di riforma
NUMLAVDIP	-.23	.07
NUMLAVAUT	-.45	-.00
DIPIND	-.22	.08
DISOCC	-.49	-.08
SCONTO	-.41	-.08

Legenda:

NUMLAVDIP = numero totale dei lavoratori dipendenti
 NUMLAVAUT = numero totale dei lavoratori autonomi
 DIPIND = numero totale dei lavoratori dell'industria
 DISOCC = tasso di disoccupazione
 SCONTO = tasso ufficiale di sconto.

gia' ricordato, sulla base delle leggi di riforma e/o di estensione-istituzione - in questo comparto delle politiche di *welfare*? Sono le principali componenti dell'edificio pensionistico italiano associate alla qualita' dell'intervento legislativo? L'ipotesi che al riguardo sembra ragionevole avanzare e' che possa esistere un impatto di segno negativo degli aggregati demografici (rapporto tra il numero delle prestazioni erogate e quello dei potenziali beneficiari) sulla legislazione di estensione dei programmi pensionistici, mentre ci si puo' attendere che l'effetto di queste stesse variabili sulla produzione di leggi di riforma tenda ad essere positivo. Infatti, se questi aggregati possono essere assunti come indicatori del grado di "maturita'" del sistema pensionistico, sembra plausibile ritenere che la domanda di estensione della copertura tendera' a perdere intensita' col crescere della quota della popolazione coperta. Per contro, con il suo progressivo avvicinarsi alla soglia della maturita' organizzativo-istituzionale, si dovrebbe registrare un'intensificazione della domanda di riforma e, indirettamente, di una maggiore inclinazione decisionale a produrre interventi legislativi di innovazione o di adeguamento delle connesse politiche pubbliche. Da questa specifica angolazione, e' emerso - come messo in risalto dalla tabella 12.7 - che in sostanza non esistono relazioni dirette di interdipendenza statisticamente significative sia per quanto riguarda le leggi di estensione che quelle di riforma.

Tab. 12.7 - Coefficienti di correlazioni tra il contenuto delle leggi pensionistiche e alcune variabili previdenziali.(a)

Varieabili previdenziali	leggi di estensione	leggi di riforma
TOTPENS	-.45	-.07
INPSPIL	-.22	.15
RGPENS	-.43	.00
RGINV	-.46	-.01
ARTPENS	-.45	-.03
COLTPENS	-.51	.01
COLTINV	-.43	-.01
PENSTATNP	-.46	.01

(a) Per la legenda cfr. la Tab. 5.11.

La dinamica dei complessi organizzativo-finanziari del sistema pensionistico appare, quindi, non in grado di influire in maniera rilevante sul contenuto degli esiti legislativi del processo decisionale parlamentare. In effetti, mentre si è potuto osservare una certa tendenza verso un'associazione di segno negativo per quanto attiene all'impatto sulla leggi di estensione, in coerenza con l'ipotesi in precedenza formulata, la situazione relativa agli interventi di riforma (sia generale che, soprattutto, settoriale) appare ambigua e contraddittoria. Tutto ciò, in conclusione, indica la necessità di approfondire l'analisi di questo complesso di interdipendenze per fare emergere i meccanismi (e gli attori) che ne regolano la dinamica.

In sostanza, dunque, quello che appare con particolare evidenza dai dati qui schematicamente presentati è che il contenuto degli interventi regolativi operati attraverso lo strumento legislativo in questa area della politica sociale italiana risulta "condizionato" dalla dinamica dei due complessi economico-finanziari qui analizzati. Tale condizionamento, tuttavia, si delinea come piuttosto debole ed indiretto e concentrato, per le variabili relative alla composizione della forza-lavoro, nel settore della produzione di leggi di estensione riguardanti i lavoratori dipendenti del settore privato. L'impatto delle variabili previdenziali, d'altra parte, risulta altrettanto modesto e sostanzialmente privo di rilievo. Tutto ciò, pertanto, suggerisce che il *policy content* della legislazione pensionistica nella specifica realtà italiana dipende in misura molto ridotta dall'andamento sia dell'economia nel suo complesso che da quello della situazione finanziaria del sistema previdenziale nelle sue diverse componenti.

La conclusione principale a cui conduce questo capitolo va individuata nel fatto che la prevalenza della "micro-legislazione" anche in questo settore della sfera regolativa pubblica nel sistema sociale italiano nasconde una persistente paralisi decisionale. Dietro questo apparente ipertrofismo legislativo, infatti, si cela un'impossibilità del sistema degli attori politici di affrontare e risolvere *issues*, quale appunto quella pensionistica, altamente conflittuali e *costituttivamente* a "somma zero". La frammentazione del sistema dei partiti, da un lato, e la "polverizzazione" della rappresentanza politica, dall'altro, combinandosi con la natura "strutturalmente" coalizionale delle maggioranze di governo da così vita ad un processo di produzione legislativa incapace di aggregare maggioranze politico-parlamentari sufficientemente compatte in grado di adottare politiche ispirate ad un chiaro principio.

Capitolo 13

L'IMPATTO DEL FATTORE ELETTORALE

Nei capitoli precedenti gli esiti conclusivi del processo di produzione legislativa sono stati studiati nei loro molteplici aspetti - contenutistici, demografici, procedurali - per essere poi collegati, in un tentativo di esplorare, anche se in una forma ancora incompiuta ed approssimativa, la sfera dei nessi causali con una serie di variabili esogene ed endogene rispetto alla "black box" del processo di decision-making (Dror, 1983; Collingridge, 1982). In quella prospettiva e' emersa la rilevanza di variabili socio-economiche nello spiegare le diverse caratteristiche intrinseche della legislazione in questa area delle politiche sociali in Italia. Così' come, analizzando nel capitolo VI e' stato analizzato l'impatto del ciclo elettorale sul flusso di iniziative di legge in campo pensionistico in questo capitolo l'analisi e la conseguente discussione saranno incentrate sul ruolo del fattore elettorale nella formazione della legislazione pensionistica. L'esposizione sara' articolata sulla stessa falsariga seguita nel capitolo precedente, enfatizzando tuttavia maggiormente gli aspetti legati alle determinanti della produzione legislativa.

C' e' un ciclo elettorale (Alt e Chrystall, 1983; Pasquino, 1985) nell' output del processo di produzione legislativa? Questo e' il primo interrogativo a cui si tentera' di dare una risposta nelle pagine che seguono. Per esplorare il terreno sdrucchioloso degli effetti (possibili) dell' avvicinarsi di elezioni politiche gene-

rali e del conseguente instaurarsi di un "clima elettorale" sul profilo morfologico delle variabili intrinseche della legislazione pensionistica, qui verranno studiate le varie dimensioni già' esaminate in precedenza e riguardanti, rispettivamente, i risvolti quantitativi (numero di leggi emanate), qualitativi (distribuzione per categoria di policy-takers), demografici (indice di importanza demografica) e normativi (distribuzione degli esiti legislativi per categoria di policy-content e per

13.1 Legislazione pensionistica e fattori socio-economici

Qual e' stato, se mai c'e' stato, l'impatto del fattore elettorale sulla conformazione degli esiti legislativi del processo decisionale nel settore della politica pensionistica? E quali effetti hanno potuto avere alcune variabili socio-economiche sul complesso delle leggi pensionistiche approvate in periodi preelettorali? Sono questi i temi al centro della discussione in questa prima sezione.

La ricerca ha consentito di accertare che nel corso dei periodi preelettorali (identificati con i 12 mesi precedenti lo svolgimento delle elezioni politiche generali) il processo di produzione legislativa in questo settore della politica sociale italiana registra alcune differenze rispetto alle caratteristiche predominanti nei periodi "normali". Si tratta, tuttavia, di elementi di differenziazione in cui i fattori socio-economici che indicano una maggiore "reattività" delle principali componenti della legislazione pensionistica alla presenza del fattore elettorale.¹ Questa particolarità si esprime fondamentalmente attraverso un tendenziale aumento dell'intensità delle correlazioni tra le variabili socio-economiche utilizzate nel corso di questo lavoro (variabili macroeconomiche e variabili previdenziali, da un lato, e variabili socio-politiche - scioperi, disoccupazione, sindacalizzazione -, dall'altro) e i connotati intrinseci delle leggi approvate in questi periodi politicamente più fluidi (importanza demografica, la quantità, la composizione dello spettro del *policy content*).

Se dunque le variabili socio-economiche qui utilizzate sono risultate, anche se con intensità e forme alquanto differenziate, significativamente correlate con alcune delle diverse dimensioni intrinseche proprie del "medium" legislativo si può supporre che questo più intenso legame che si osserva nel corso dei periodi preelettorali si registri anche nella dinamica del contenuto delle stesse leggi pensionistiche. E' precisamente questo l'ordine delle questioni che saranno trattate in questo breve e necessariamente sommario paragrafo.

Da questo specifico angolo visuale, emerge che il fattore elettorale, ancora una volta, si rivela essere in grado di influire in maniera non trascurabile sulla

¹Per ragioni di spazio non e' però possibile qui illustrare e discutere nei dettagli questi aspetti particolari.

dinamica del contenuto della produzione legislativa in questa area delle politiche sociali. Infatti, e' apparso che in periodi (pre)elettorali si assiste, specialmente per alcuni particolari raggruppamenti di "policy-takers", ad un sensibile incremento dei valori dei coefficienti di correlazione tra queste due sfere (si veda la Tab. A14 in appendice). Tale fenomeno appare in forma piu' evidente in relazione, rispettivamente, al raggruppamento dei pensionati, dei liberi professionisti e delle categorie residuali. Esso, d' altra parte, esprimendosi attraverso un aumento dell' intensita' del legame tra le variabili reciprocamente associate, mette in luce alcuni peculiari meccanismi del decision-making nel settore della legislazione pensionistica. Infatti, il considerevole incremento del valore del coefficiente di correlazione tra PENSIL² da un lato, e LEXIMP³ dall' altro, ($r = -0.39$ per il periodo 1948-1983 contro $r = -0.61$ per i periodi preelettorali) indica chiaramente la possibile esistenza di una spiccata tendenza a diminuire il livello dell' importanza normativa della legislazione pensionistica in prossimita' di scadenze elettorali (politiche). Analogamente, considerazioni non dissimili si possono sviluppare per quanto riguarda la dinamica del "policy-content" relativa agli interventi legislativi per il raggruppamento delle categorie residuali.

Un discorso diverso merita, invece, l' analisi del tendenziale impatto del fattore "deficit" (di gestione) sulla composizione "contenutistica" degli outputs legislativi riferiti alle diverse categorie di destinatari dei provvedimenti stessi. In effetti, il dato che colpisce maggiormente in questo contesto particolare non e' tanto rappresentato dal generalizzato incremento dei valori dei rispettivi coefficienti di correlazione, quanto piuttosto l' inversione di segno che si registra relativamente al raggruppamento dei pubblici dipendenti. Qui, infatti, si puo' osservare che nel periodo 1948-83 (considerato come un unicum) il coefficiente e' di segno positivo (0,36) mentre nei periodi (pre)elettorali esso cambia di segno (-0,21). Tutto cio' e', evidentemente, rivelatore - al di la' della rilevanza dei puri aspetti quantitativi del fenomeno stesso - di una particolare conformazione delle strutture del processo decisionale che pare avere in se', come gia' altrove in questo lavoro sottolineato, dei meccanismi reattivi al fattore elettorale secondo logiche improntate al principio della selettivita' (per categoria di "policy-takers"). Come spiegare, altrimenti, questo fenomeno se non ipotizzando, all' interno di questa cornice selettiva, l' esistenza di un' opzione di natura strategica che i reali decision-makers (in primi i governi in carica) hanno fatto in tema di interessi da privilegiare nella distribuzione ("autoritativa") di benefici, soprattutto in periodi (pre)elettorali? Questa pare l'interpretazione che meglio aderisce alla complessa fenomenologia appena descritta. Infatti, il segno negativo assunto in tempi elettorali dal coefficiente di correlazione indica in modo non equivocabile come, in presenza di un tendenziale peggioramento dei risultati della gestione finanziaria dei principali regimi pensionistici si assiste

²PENSIL = incidenza percentuale sul PIL della spese per pensioni.

³LEXIMP = indice di importanza normativa delle leggi pensionistiche riguardanti direttamente i percettori di trattamenti di pensione.

all'emanazione di provvedimenti legislativi caratterizzati da un crescente grado di particolarismo. Quest'ultimo, si manifesta concretamente attraverso una diminuzione del livello di importanza normativa della legislazione pensionistica in periodi (pre)elettorali.

Ulteriormente diversa, d'altro canto, si presenta la situazione relativa all'impatto della variabile "forza (relativa) della classe operaia" (CLASS). Osservata da questa particolare angolazione, la dinamica del "policy-content" degli outputs legislativi nell'area della politica pensionistica appare rivelare alcune significative analogie con i processi reattivo-adattivi più sopra descritti. Infatti, anche qui risulta che il fattore elettorale finisce col modificare il pattern fondamentale dell'importanza normativa della legislazione pensionistica in Italia. Ne è una chiara riprova il fatto che, in un quadro generale caratterizzato da un consistente incremento di valore dei coefficienti di correlazione, si registri sia per i lavoratori dipendenti del settore privato che per quelli del settore pubblico una nuova inversione di segni nel passaggio dal periodo "normale" a quelli (pre)elettorali.

Tutto questo segnala in maniera abbastanza evidente come - durante questi tipi di periodi - la "forza" della "classe operaia" (in senso lato) più che rivelarsi un fattore di riduzione delle tendenze particolaristiche comporti, per le specifiche politiche pensionistiche indirizzate verso i lavoratori dipendenti del settore privato, una loro marcata accentuazione in direzione di un più intenso particolarismo. In sostanza, tanto più "forte" è la classe operaia tanto minore risulta l'"importanza normativa" della legislazione pensionistica. Simmetrica, d'altra parte, si presenta la dinamica per quanto riguarda i pubblici dipendenti. Qui, infatti, il segno negativo della correlazione in periodi "normali" indica che la "forza" della classe operaia esercita un'azione di relativa inibizione dell'inclinazione particolaristico-clientelare dell'intervento regolativi in quest'area della politica sociale. Per contro, questa stessa variabile, in periodi (pre)elettorali, sembra produrre effetti diametralmente opposti: da esiti sostanzialmente "particolaristico-facilitanti" si passa a esiti di tipo "particolaristico-inibenti" (tanto più elevata/ridotta è la "forza" della classe operaia, tanto più ridotto/elevato è il grado di particolarismo della legislazione pensionistica). Ciò significa che si può ragionevolmente supporre che il rafforzarsi della classe operaia, registratosi in Italia soprattutto nel corso degli anni Settanta, anziché spingere gli attori parlamentari (della maggioranza) ad elaborare politiche pensionistiche strutturalmente più organiche e armoniche li induce a produrne di episodiche ed altalenanti tra gradi diversi di particolarismo/universalismo.⁴

⁴Per completezza d'argomentazione, non si può non segnalare come un'analisi fondata essenzialmente su dei coefficienti di correlazione si presti inevitabilmente a una pluralità di interpretazioni legata alla mancata individuazione dei "versi" degli impliciti nessi causali più o meno identificabili. Al di là, quindi, delle sempre possibili ed utili "intuizioni" tale tipo di analisi deve essere - in particolare dal punto di vista della "spiegazione" statistica - integrato da un'analisi di tipo causale. Quest'ultima sarà, come già ricordato, sviluppata nel successivo capitolo a cui si rimanda.

A questo punto, accennata alcune delle caratteristiche maggiormente significative del complesso di effetti - sia pure testati indirettamente con un' analisi, come prima ho ricordato, non di tipo causale - e' opportuno analizzare in dettaglio l' impatto delle stesse variabili socioeconomiche in periodo preelettorale. In quest' ottica particolare, e' emerso come tale articolato complesso di variabili non sia privo di effetti sul ventaglio della composizione, per singole "modalita' tecniche" di forme di intervento, degli outputs legislativi nel settore della politica pensionistica. Infatti, per limitare l' analisi all' impatto delle quattro variabili "puntuali" prima individuate, si puo' notare, come messo in risalto dalla tabella 13.1, che nel corso dei periodi (pre)elettorali si assiste ad un generale intensificarsi della divaricazione degli andamenti della correlazione tra il numero delle leggi di estensione e il tasso di disoccupazione. La stessa tabella rivela anche come l' impatto del tasso di disoccupazione sulla quantita' di leggi di riforma del sistema pensionistico si traduca in un tendenziale impulso in direzione di un' inversione della divergenza che si registra nei periodi "normali".

Tab. 13.1 - Coefficienti di correlazioni tra il contenuto delle leggi pensionistiche e alcune variabili economiche in periodi elettorali e "normali".(a)

Variabili economiche	leggi di estensione		leggi di riforma	
	normale	elett.	normale	elett.
NUMLAVDIP	-.23	-.71	.07	.24
NUMLAVAUT	-.45	.73	-.08	.21
DIPIND	-.22	-.70	-.08	.28
DISOCC	-.49	-.70	-.08	.16
SCONTO	-.41	-.38	-.08	.18

(a) Per la legenda cfr. la Tab. 12.6.

Cio' implica, evidentemente, la presenza di una diversa valutazione da parte dei principali lawmakers delle necessita' di adeguare le strategie elettorali per tener conto - inter alia - dell' effetto del tasso di disoccupazione sulle scelte di voto dei pensionati e, soprattutto, dei settori di elettorato piu' direttamente influenzabili dalle organizzazioni politiche e sindacali del movimento operaio italiano. Se ne ricava che i vari governi in carica, all' avvicinarsi delle scadenze elettorali, mostrano una spiccata tendenza ad orientare i loro interventi legislativi in campo pensionistico verso obiettivi di innovazione. Cio' ha luogo attraverso l'emaneazione di un (relativamente) piu' elevato numero di leggi di riforma dell'ossatura istituzionale-organizzativa che da' corpo e sostanza alle diverse scelte di politica sociale in quest' area del welfare state italiano.

Se questi sono gli effetti legati piu' o meno direttamente all' azione della variabile tasso di disoccupazione sulle leggi di estensione e di riforma del sistema pensionistico (leggi che rappresentano indubbiamente quelle maggiormente innovative da un punto di vista del policy content), vediamo ora quale tipo di impatto esercita l' andamento dei principali aggregati finanziari ed organizzativi riguardanti i piu' importanti regimi pensionistici. Da questa angolazione particolare, e' emerso che - come evidenziato dalla tabella 13.2 - durante i periodi (pre)elettorali, a differenza di quanto si registra per quelli "normali", i valori dei coefficienti di correlazione tra il numero delle leggi di estensione e la dinamica di queste componenti del sistema pensionistico registrano generalmente un incremento dell' intensita' dei legami, senza essere accompagnato da una parallela inversione dei segni dei coefficienti stessi. La conclusione che un' attenta analisi dei dati contenuti nella stessa tabella permette di ricavare e' che, in definitiva, il fattore elettorale agisce - attraverso la sfera delle variabili intervenienti costituite dagli aggregati del sistema pensionistico - provocando una sostanziale diminuzione della quantita' di questo tipo di esiti legislativi.

Tab. 13.2 - Coefficienti di correlazioni tra il contenuto delle leggi pensionistiche e alcune variabili previdenziali in periodi elettorali e "normali". (a)

Variabili previdenziali	leggi di estensione		leggi di riforma	
	normale	elett.	normale	elett.
TOTPENS	-.45	-.75	-.07	-.17
INPSPIL	-.22	-.44	.15	.16
RGPENS	-.43	-.70	.00	.25
RSINV	-.46	-.65	-.01	.18
ARTPENS	-.45	-.59	-.03	.07
COLTPENS	-.51	-.69	.01	.18
COLTINV	-.43	-.58	-.01	.11
PENSTATNP	-.46	-.72	.01	.23

(a) Per la legenda cfr. la Tab. 5.11.

La spiegazione di questa dinamica particolare va ricercata nel fatto che le leggi di estensione richiedono, in generale, tempi di elaborazione e di approvazione molto più lunghi di quelli delle "micro-leggi". Ciò, in effetti, rende più difficoltoso, indipendentemente dalla volontà e dall'interesse dei diversi law-makers, riuscire ad aggregare le necessarie maggioranze parlamentari. Evidentemente gli interventi di innovazione legislativa - quali appunto quelli costituiti dalle leggi di estensione e di riforma - mal si conciliano con l'intensificazione della competizione interpartitica e della propensione alla differenziazione delle rispettive immagini che l'avvicinarsi della scadenza elettorale impone ai partiti.

Sul versante delle leggi di riforma, d'altra parte, la situazione si presenta in termini sicuramente meno lineari. Infatti, se prima avevamo sottolineato come per le leggi di estensione non si potessero registrare altro che variazioni incrementative dei valori dei coefficienti, qui invece si possono osservare molte inversioni di segno senza sensibili variazioni per quanto riguarda l'intensità dei coefficienti stessi. Lungo sarebbe, da questo specifico punto di vista, l'elenco degli esempi che si potrebbero fare. Ci si limiterà, pertanto, ad indicarne alcuni particolarmente significativi. Cominciamo con l'impatto del fattore elettorale, mediato dalla variabile interveniente "numero totale di pensioni erogate", sul numero complessivo delle leggi di riforma. Su questo punto specifico, si rileva che il cambiamento di segno (da negativo a positivo) che si registra passando dall'analisi relativa ai periodi "normali" a quella sui periodi precedenti le elezioni politiche segnala, con tutta probabilità, l'azione di meccanismi reattivi presenti nell'arena parlamentare (ed in particolare nelle forze di maggioranza) che inducono ad un'accresciuta importanza (quantitativa) degli esiti legislativi di riforma del sistema pensionistico italiano. Non pare, quindi, infondato mettere in relazione la più elevata produzione di leggi di riforma in periodi (pre)elettorali con l'opzione di strategia elettorale, effettuata dai partiti di governo, di mandare segnali di apertura e di disponibilità (anche se solo parziale) ad accogliere le rivendicazioni delle forze della sinistra sindacale e politica, da sempre attivamente impegnata sul fronte della riforma del sistema pensionistico. Un ulteriore supporto a questa interpretazione è offerta dalle correlazioni tra quantità di leggi di riforma e, rispettivamente, numero di pensioni erogate dal regime generale dei lavoratori dipendenti del settore privato, da un lato, e il numero delle pensioni di invalidità erogate dallo stesso regime. Infatti, si può notare come per la prima coppia di variabili messe in relazione si registri un significativo - anche se certo modesto da un puro punto di vista statistico - cambiamento (da 0,00 per il periodo 1948-1983 a 0,25 per i periodi (pre)elettorali). Ciò rivela una tendenza ad incrementare il numero delle leggi di riforma del sistema pensionistico in funzione - inter alia - anche dell'impatto esercitato, tramite queste variabili interne al funzionamento di questa componente del sistema di sicurezza sociale italiano, dal fattore elettorale.

Un'ulteriore conferma dell'esistenza di questi meccanismi è data dalla dinamica del legame tra quantità di leggi di riforma e numero di pensioni di

invalidita' erogate dal FPLD. Come mostra la stessa tabella 13.2, il segno della correlazione cambia: da negativo diventa positivo. Questo, chiaramente, indica che i protagonisti (parlamentari) del processo di produzione legislativa, all'avvicinarsi delle scadenze elettorali, mettono in luce un diverso atteggiamento verso la esigenza di procedere ad un'organica riforma del sistema pensionistico. Tale nuovo e apparentemente contingente atteggiamento nel "pension lawmaking" sembra legato, essenzialmente, alle opzioni - come sottolineato in precedenza - di strategia elettorale. Cio', dunque, consente di affermare che nel sistema politico italiano la particolare struttura e ⁵ conformazione dei meccanismi di rappresentanza degli interessi sollecita, in sostanza, l'adozione di politiche pensionistiche che, ancorche' costitutivamente settorializzate (per comparto di attivita' economica), per quanto attiene al settore dei lavoratori dipendenti del settore privato presenta un grado di minore particolarismo. In effetti, questa maggiore inclinazione che i decision-makers - in prossimita' di elezioni politiche - manifestano in direzione di politiche pensionistiche riguardanti ampi settori della classe operaia (tradizionale e non) piu' armoniche e meno particolaristiche si traduce, in definitiva, nella emanazione di un piu' elevato numero di provvedimenti legislativi di (parziale) riforma dei regimi pensionistici di questo importante settore della popolazione attiva.

Il crescente numero di pensioni di invalidita' erogate da questi regimi (che, come e' noto, ha da molto tempo superato il livello fisiologico per attestarsi su livelli che ormai nessuno - soprattutto quando ci si riferisce ai regimi dei lavoratori autonomi - esita a qualificare di patologici) - inequivocabile indicatore, questo, della natura altamente clientelare della politica pensionistica in Italia - non pare in grado di alimentare, nei periodi (pre)elettorali, una rincorsa al particolarismo per gli outputs legislativi concernenti la classe operaia. Al contrario, come rilevato, proprio il carattere clientelare-particolaristico di questo settore della legislazione sociale induce le forze della maggioranza ad abbandonare (momentaneamente) il loro consolidato orientamento non-universalistico per adottare politiche piu' organiche e meno frammentarie. Tutto cio' dimostra molto chiaramente come la natura essenzialmente particolaristico-clientelare degli interventi legislativi in questo settore della politica pensionistica - piu' evidente nei periodi "normali" che non in quelli (pre)elettorali - non e' riconducibile, in ultima analisi, alle pressioni provenienti dalle organizzazioni (o, per lo meno, dalla loro maggioranza) rappresentative degli interessi della classe operaia, quanto piuttosto dalle prevalentemente autonome iniziative dei partiti delle varie coalizioni di governo. Va, per inciso, segnalato che la gia' notata differenza tra il profilo contenutistico delle leggi pensionistiche destinate ai lavoratori del settore privato e quello degli interventi rivolti ai pubblici dipendenti trova qui un'ulteriore conferma offerta dalla concordanza dei segni dei coefficienti di correlazione per i due tipi di periodi qui studiati.

⁵Questa e' la struttura su cui, tra le molte altre cose, si impernia il sistema partitico e l'azione degli attori politici - con la piu' volte ricordata differenziazione e diversificazione dei rispettivi baricentri della rappresentanza politica da parte dei vari partiti.

13.2 Legislazione pensionistica e fattori politici

Nei paragrafi precedenti l'analisi si è imperniata sullo studio degli effetti del fattore elettorale - mediato da una lunga serie di variabili intervenienti di natura socioeconomica. Ne è risultato un quadro generale dove l'impatto del ciclo elettorale si è rivelato complessivamente non trascurabile. Tuttavia, come molte volte ho ricordato nelle pagine di questo lavoro, il processo di formazione delle scelte di politica pensionistica può essere più compiutamente interpretato e spiegato combinando insieme fattori genericamente socioeconomici con fattori più squisitamente politici. Intento di questo secondo paragrafo è, precisamente, quello di esplorare le interrelazioni - mediate dalla dinamica del processo decisionale nell'arena parlamentare - tra questo fattore altamente politico che è rappresentato dal ciclo elettorale e i correlati esiti legislativi nell'area della politica pensionistica. L'esposizione seguirà una articolazione analoga a quella utilizzata nel paragrafo precedente.

13.2.1 Fattori parlamentari e "quantità" degli esiti legislativi

La legislazione pensionistica immersa com'è nei conflitti che accompagnano le "issues" connesse direttamente con i processi di (re)distribuzione delle risorse (Goldthorpe, 1984: 321) costituisce, come è già stato osservato in precedenza, un referente privilegiato per l'analisi dei meccanismi della regolazione politica (House, 1982; Reisman, 1982; Aranson e Ordeshook, 1981). In questa prima sezione, pertanto, l'analisi sarà focalizzata sull'impatto di alcune variabili intrinsecamente parlamentari sul flusso degli esiti legislativi in questo settore della politica sociale italiana. In concreto, ciò significa che la quantità delle leggi pensionistiche verrà correlata con il volume delle corrispondenti proposte di legge presentata dai principali law-makers.

Già in precedenza si è proceduto ad esaminare il tasso di successo dei singoli partiti (e governi) nella trasformazione in legge delle loro iniziative legislative. Qui, invece di soffermarci sul tasso di successo come indicatore della intensità delle componenti del "parallelogramma delle forze" in campo, verrà ripercorso lo stesso itinerario euristico che porta ad esplorare i meccanismi selettivi che fungono da filtro nel processo di produzione legislativa. Tutto questo con un'ottica, però, che mira principalmente a mettere in luce il legame tra capacità di influenza dei singoli law-makers e esiti legislativi. In questa prospettiva emerge, dalla ricerca condotta sulla produzione legislativa in Italia, che contrariamente a quanto osservato studiando il tasso di trasformazione le iniziative di legge presentate dai vari dicasteri in carica risultano generalmente meno influenti, perlomeno da un punto di vista quantitativo, rispetto a quanto appare nel primo

caso. Infatti, come si puo' desumere dalla tabella 13.3, la quasi generalita' dei coefficienti, se si escludono quelli relativi al governo, presenta segni negativi.

Tab. 13.3 - Matrice di correlazione tra le leggi pensionistiche e le corrispondenti proposte di leggi per policy makers e per destinatari

propo- nente	gener. popol.	pens- ionati	lavor. dip.	pubbl. dip.	lavor. aut.	lib. profes	categ. resid.	totale gen.
GOV	+ .20	.68**	.45*	.33	+ .09	-.07	-.02	+ .17
DC	-.05	-.38	-.01	-.19	-.11	+ .03	-.20	-.42
PCI	-.12	-.18	-.04	.17	+ .23	+ .07	-.10	+ .09
PSI	nc	-.30	.16	-.09	+ .25	+ .10	-.13	-.40*
MSI	+ .75**	-.26	-.13	-.36	+ .11	-.16	-.13	-.40*

* p < 0.01 ** p < 0.001 nc = non calcolabile

Particolarmente rilevante risulta il fatto che la capacita' di influenza "quantitativa" del maggior partito italiano (la DC) si manifesta con segni positivi - e con valori peraltro scarsamente significativi da un punto di vista statistico - solamente in relazione alla produzione di leggi pensionistiche riguardanti il gruppo dei liberi professionisti. Il PCI per parte sua dimostra al contrario di essere piu' influente che non la DC anche se certo appare veramente difficile riconoscergli un potere di influenza davvero decisivo. La spiegazione va con tutta probabilita' ricercata nel fatto che il PCI, storicamente debole in questo settore della rappresentanza politica tenta di acquisire agli occhi di questa categoria qualche merito e quindi, investendo politicamente, si impegna per influenzare la legislazione in questo comparto particolare. Al contrario, la DC, forte di una consolidata presenza tra i liberi professionisti, non si sente troppo minacciata dalle iniziative dei parlamentari comunisti; la conseguenza della combinazione di queste due diverse tattiche fa si' che alla fine il PCI risulti, da un puro punto di vista quantitativo, piu' "influyente" della stessa DC. Non si puo' tuttavia ignorare che la verifica di una simile ipotesi richiede un approfondimento che va ben oltre l'orizzonte tematico del presente lavoro.

E' inoltre interessante notare che il maggior partito d'opposizione riesce ad esercitare con piu' chances di successo la sua azione di condizionamento e di influenza non tanto in quei settori del policy-making in cui sono direttamente coinvolti gli interessi che in maggioranza affidano la loro rappresentanza politica al PCI (il lavoro dipendente del settore privato, in primis) quanto piuttosto in quei settori dove minore risulta la sua capacita' di attrazione politica (pubblici dipendenti, lavoratori autonomi e liberi professionisti). Puo' inoltre essere utile rilevare come il terzo partito italiano (il PSI) si collochi in questa prospettiva particolare in una posizione intermedia rispetto a quelle dei suoi maggiori competitori. I gruppi parlamentari del PSI, infatti, si mostrano legislativamente "influenti" solo in relazione ai due raggruppamenti dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti. Merita infine di essere sottolineato l' elevato potere di condizionamento messo in luce dal MSI nella produzione di leggi pensionistiche riguardanti l' estremamente eterogeneo raggruppamento della generalita'

della popolazione. Quest' ultima peculiarita' suggerisce l' idea che la collocazione marginale nel sistema politico italiano di questo partito di estrema destra "antisistema" (Sartori, 1976) spieghi come - su un tema politicamente davvero cruciale nell' arena politica italiana quale quello della riforma del sistema pensionistico - la necessita' di evitare di attribuire agli avversari/concorrenti politici un riconoscimento pubblico del loro potere di influenza finisca poi per tradursi in un perverso meccanismo di accoglimento delle proposte di un partito considerato per molto versi "fuori gioco".

Quanto, invece, alla pressoché totale assenza di potere di influenza quantitativa da parte della DC sul flusso degli esiti legislativi concernenti la "issue" pensionistica merita di essere ricordato come questo (solo apparente) paradosso si spieghi in realta' col fatto che la DC (i suoi gruppi parlamentari) non necessariamente perseguono, nella loro azione legislativo-parlamentare, obiettivi rispondenti agli spessi criteri di razionalita' che guidano la corrispondente azione del potere esecutivo. La mancanza di corrispondenza diretta tra volume delle proposte di legge presentata dal piu' importante partito del sistema politico italiano e i connessi outcome legislativi, non puo' in effetti non far prendere in considerazione il dato di fondo della "polity" in Italia: la inevitabilita' della costituzione di maggioranze di coalizione multipartite (Bartolini, 1981,). Appare, in altre parole, che le prioritá effettive del partito (e non tanto dei singoli parlamentari)(Wilson, 1973) vengono espresse a livello governativo in modo tale che si registra nella dinamica dei complicati meccanismi del "lobbying" parlamentare una specie di strutturale antinomia tra questi due livelli del decision-making. Questo processo, nel dibattito politologico attuale, ha dato vita alla riflessione sulle tendenze al progressivo esautoramento del potere legislativo ad opera del potere esecutivo sollecitato dall' abuso della decretazione d' urgenza. E' solo cosí, infatti, che simmetricamente si puo' spiegare il maggior potere di influenza legislativa del PCI: con il fatto fondamentale che l' interlocutore reale di questo partito nel bargaining parlamentare non e' la DC in quanto tale, ma la DC in quanto perno di una coalizione di governo (Riker, 1962; Pappalardo, 1978).

13.2.2 Fattori parlamentari e contenuto degli esiti legislativi

*

Nel paragrafo precedente l'attenzione e' stata focalizzata sulla correlazione tra la quantita' degli outputs legislativi nell' area della politica pensionistica e il volume delle proposte di legge. Tuttavia, per render ragione compiutamente dei meccanismi connessi con i conflitti (re)distributivi che percorrono l' arena politica e' necessario prendere in considerazione anche il contenuto delle leggi emanate. Conseguentemente in questo paragrafo la discussione sara' concentrata sulla dinamica del potere di influenza legislativa dei principali law-makers

italiani, il tutto visto nell'ottica del contenuto dei provvedimenti votati. Come si ricorderà il contenuto sia delle proposte di legge che dei corrispondenti esiti legislativi sono stati classificati in cinque fondamentali categorie⁶. Qui quindi verranno messi in relazione gli output del processo decisionale parlamentare distribuiti per categoria di policy-content con l'omologo flusso di iniziative di legge per tentare di cogliere i meccanismi di condizionamento che incidono maggiormente sul processo di produzione legislativa.

Prendiamo per prima in considerazione la categoria delle leggi di "estensione" dei regimi/programmi/prestazioni. Dalla ricerca è emerso che in questo caso i flussi di condizionamento legislativo appaiono in forma più evidente che non quando ci si pone nell'ottica quantitativa del precedente paragrafo. Come dimostra la tabella 13.4, risulta chiaramente l'esistenza di meccanismi di condizionamento nel gioco politico proprio dell'arena parlamentare che si traduce in una sostanziale riconferma delle caratteristiche evidenziate nell'analisi quantitativa del volume delle leggi emanate.

Tab. 13.4 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative pensionistiche di "estensione" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e preelettorali.

destinatari	periodi	gener.	GOV.	DC	PCI	PSI I
-	48-83	-.08	+.45*	-.31	+.11	+.08
Totale gen.	PREEL.	+.23	+.93**	-.33	+.12	+.65
-	ELETT.	-.09	+.21	-.53	+.47	+.33
-	48-83	-.02	-.09	+.08	+.06	-.08
Pensionati	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	-.13	+.12	-.19	+.06	-.08
Lavor. dip.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	-.13	+.30	-.28	-.06	-.02
Pubbl. dip.	PREEL.	+.05	+.74	-.38	-.18	+.33
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	-.03	-.03	+.04	-.00	-.13
Lavor. aut.	PREEL.	-.19	+.33	-.36	-.55	-.14
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	-.07	+.02	-.07	-.19	+.07
Profession.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	+.09	+.55**	-.21	+.39	+.27
Cat. resid.	PREEL.	+.50	+.88*	-.07	+.70*	1.00**
-	ELETT.	-.09	+.21	-.53	+.47	+.33

* $p < 0,01$ ** $p < 0,001$ nc = non calcolabile

PREEL.= anni preelettorali

ELETT.= anni elettorali

⁶Easi riguardano rispettivamente provvedimenti di riforma, di estensione, di istituzione, di aumento delle prestazioni e di carattere minore-amministrativo.

(a) Per il raggruppamento della generalità della popolazione il coefficienti di correlazione non è calcolabile.

Infatti, appare che generalmente in periodi non pre-elettorali sono, certo non sorprendentemente, i progetti di legge di iniziativa governativa quelli che risultano in grado di influire più sensibilmente sugli esiti legislativi contrassegnati da contenuti basati su misure di "estensione" delle prestazioni pensionistiche. Quanto invece al potere di influenza diretta esercitata dai gruppi parlamentari dei tre principali partiti del sistema politico italiano - DC, PCI e PSI - emerge come essi, negli stessi periodi preelettorali, non diano prova di essere in condizione di incidere direttamente sull'emanazione di leggi di estensione. Anche qui, in effetti, risulta che la rappresentanza parlamentare della DC non dimostra di riuscire ad influenzare direttamente questo specifico tipo di output legislativo, eccezion fatta per quei provvedimenti riguardanti il macro-gruppo dei lavoratori autonomi. Il PCI, al contrario, mostra di essere dotato di una certa capacità di condizionamento in quanto, anche se certo con intensità generalmente piuttosto modeste, si registrano coefficienti di correlazione di segno positivo in relazione al raggruppamento dei pensionati, dei lavoratori dipendenti del settore privato e delle categorie residuali. Non molto dissimile, d'altra parte, appare la situazione relativa al PSI. Quest'ultimo partito, infatti, pur evidenziando una minore capacità di influenza legislativa si colloca, ancora una volta, in una posizione intermedia rispetto a quella dei suoi maggiori antagonisti, riuscendo ad esercitare un più evidente potere di influenza in relazione ai due raggruppamenti dei liberi professionisti, da un lato, e delle categorie residuali, dall'altro.

L'aspetto che tuttavia merita maggiormente di essere segnalato è l'elevato impatto del fattore elettorale sul pattern dei meccanismi di influenza proprio del bargaining parlamentare. Appare chiaramente in effetti come all'avvicinarsi di scadenze elettorali si assista ad una generale intensificazione del potere di condizionamento in questo particolare area della legislazione pensionistica. Solo la DC in questo caso si distingue per risultare fondamentalmente "impermeabile" all'azione del ciclo elettorale. L'accelerazione del ritmo dello scambio dei condizionamenti reciproci che coinvolge tanto le forze della maggioranza (con l'esclusione della DC) quanto quelle della opposizione di sinistra potrebbe certo far pensare ad uno dei tanti paradossi del sistema politico italiano. Sarebbe logico, infatti, attendersi alla vigilia di elezioni politiche una ulteriore polarizzazione delle posizioni politiche proprio per consentire ai vari partiti di presentarsi davanti all'elettorato potendo rivendicare a sé importanti meriti nel miglioramento delle prestazioni pensionistiche. Tutto ciò potrebbe di conseguenza portare a ritenere che il potere di influenza dei partiti di opposizione in questi periodi finisca col risultare sostanzialmente indebolito da un accresciuto desiderio delle forze della coalizione di governo di dimostrare da quale parte si trova effettivamente il "potere".

Il fatto, invece, che nei periodi che precedono le elezioni politiche il maggior partito d'opposizione riesca a raggiungere un grado di capacità di influenza

legislativa non può non suggerire l'esistenza di una potente "inclinazione strutturale" interna al gioco politico. E' su quest'ultima, infatti, che si impernia - in un incessante processo di reazione ed aggiustamento tanto al lobbying dei molteplici gruppi di pressione quanto al variare delle condizioni di equilibrio delle coalizioni di governo sia nei suoi rapporti interni che in quelli con lo schieramento delle forze di opposizione - il lawmaking in questo cruciale settore della politica sociale verso la ricerca (sia della coalizione di maggioranza che dell'opposizione) di un "risultato" da offrire all'elettorato. E' interessante notare, al riguardo, che il potere di influenza sugli esiti legislativi in prossimità di scadenze elettorali dei governi in carica risulta notevolmente accresciuto in relazione a due raggruppamenti di policy-takers: quello dei pubblici dipendenti, da una parte, e quello delle categorie residuali, dall'altra. Va peraltro rilevato che lo stesso attore parlamentare dimostra di diventare sensibilmente più "determinato" nel perseguimento dei propri obiettivi di politica pensionistica per quanto concerne le categorie del lavoro autonomo. Infatti, la stessa tabella 13.4 mostra come nei periodi preelettorali si registri una significativa inversione di segni in questo specifico settore della legislazione pensionistica (da negativo a positivo). Ciò induce a ritenere che tale incremento nel livello di "determinazione" legislativa dei governi in carica sia da ricondurre essenzialmente all'esigenza dei dicasteri, espressione il più delle volte di coalizioni spesso conflittuali e tutt'altro che solidali, alla testa del potere esecutivo di rafforzare il proprio "appeal" clientelare. (Graziano, 1980) verso uno dei pilastri della sua base elettorale.

Sul versante opposto, per contro, merita di essere sottolineato come il PCI dia prova di reagire al fattore elettorale riuscendo a raggiungere - nel reticolo delle strategie e contro-strategie che danno vita al gioco del bargaining parlamentare (Schelling, 1960, 1984; Axelrod, 1984; Brams, 1975) - un elevato grado di capacità di condizionamento legislativo soprattutto nel caso delle categorie residuali ($r = 0,70$ contro $0,29$). Al contrario, l'impatto del fattore elettorale provoca un considerevole decremento del (già praticamente inesistente) potenziale di influenza di questo partito nel settore della legislazione pensionistica riguardante le categorie dei lavoratori autonomi ($r = -0,55$ contro $-0,00$). Questa particolare dinamica dei vettori di condizionamento legislativo suggerisce il fatto che l'avvicinarsi di elezioni politiche generali induca gli antagonisti politici del maggior partito di opposizione alleati in coalizioni di governo (ed in particolare la DC) ad attivare tutta una serie di meccanismi che tendono a inibire in qualche modo il potere di condizionamento legislativo del PCI. Ciò con il chiaro proposito di impedirne la possibilità di presentarsi agli occhi di questo potente macro-gruppo di interesse come un imprescindibile elemento senza cui risulta difficile migliorare le prestazioni pensionistiche. L'elevata competitività che caratterizza il processo di produzione legislativa riguardante queste categorie si riflette infatti - come sottolineato in precedenza - in una netta tendenza alla concentrazione nelle mani del potere esecutivo del controllo su questo specifico output legislativo. Tutto ciò appare in forme quanto mai evidenti quando si consideri il fatto che durante i periodi preelettorali tutti e tre i partiti qui presi

in considerazione (DC, PCI e PSI) registrano coefficienti di segno negativo. Per quanto concerne, d'altra parte, il pattern reattivo-adattivo del PSI all'entrata in gioco del fattore elettorale nel processo di condizionamento degli esiti legislativi di tipo "estensivo" risulta che quest' ultimo partito si trova a poter fare affidamento su una considerevolmente accresciuta capacita' di influenza nel settore relativo alle categorie residuali ($r = 1,00$ contro $0,27$), da un lato, e un non del tutto trascurabile incremento del suo potenziale di condizionamento diretto nell' area della legislazione riguardante i pubblici dipendenti ($r = 0,33$ contro $-0,02$).

E' emerso da quanto visto finora che la politica di "estensione" nel settore della legislazione pensionistica risulta in gran parte quasi esclusivo appannaggio delle iniziative dei governi in carica, anche se in particolare ai gruppi parlamentari del PCI riesce di esercitare una qualche forma di influenza su questo tipo di esiti legislativi. Tutto cio' e' apparso inoltre sostanzialmente confermato anche alla luce del fattore elettorale.

Un'altra categoria di policy-content che si configura come particolarmente emblematica, per il suo elevato grado di politicita', degli intrecci di influenze che si sviluppano nell'arena parlamentare e' quella rappresentata dalle leggi di riforma del sistema pensionistico o di sue importanti componenti. Da questo specifico punto di vista appare - come evidenziato dalla tabella 13.5 - una situazione non perfettamente analoga a quella descritta discutendo dei provvedimenti di "estensione". Infatti, l'aspetto che maggiormente attira l'attenzione e' qui costituito dal fatto che sembra diminuire il grado di monopolio del controllo sull' output legislativo da parte governativa.

Tab. 13.5 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative pensionistiche di "riforma" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e prelettorali (a).

destinatari	totale	gener.	GOV.	DC	PCI	PSI
-	48-83	+ .17	+ .32	- .00	+ .04	+ .08
Totale gen.	PREEL.	- .42	- .32	- .13	- .28	- .43
-	ELETT.	- .02	+ .00	- .16	- .34	- .12
-	48-83	- .04	+ .02	- .11	- .08	- .07
Gener. pop.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	- .03	+ .22	- .21	- .07	- .10
Lavor. dip.	PREEL.	- .43	+ .00	- .62*	- .05	- .34
-	ELETT.	+ .23	+ .00	- .26	- .03	+ .20
-	48-83	- .09	- .00	+ .16	- .19	- .16
Pubbl. dip.	PREEL.	+ .02	- .26	+ .43	- .20	- .14
-	ELETT.	- .40	+ .00	+ .13	- .51	- .51
-	48-83	+ .47	+ .41*	+ .21	+ .42*	+ .46*
Profession.	PREEL.	- .27	- .40	+ .13	+ .31	- .21
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	+ .02	- .09	- .13	- .01	+ .08
Cat. resid.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	+ .23	+ .00	- .26	- .03	+ .20

* $p < 0,01$ nc = non calcolabile

PREEL.= anni preelettorali

ELETT.= anni elettorali

(a) Per i raggruppamenti dei pensionati e dei lavoratori autonomi i coefficienti di correlazione non sono calcolabili.

Cio' risulta particolarmente evidente laddove si consideri che il livello del potenziale di condizionamento complessivo - misurato dal coefficiente di correlazione relativo al "totale" non disaggregato per raggruppamento di policy-takers - in questo caso e' sensibilmente inferiore al precedente (0,32 contro 0,49). Parallelamente si assiste ad una ripresa della capacita' di condizionamento diretto, anche se limitato ai macro-gruppi di interesse di pubblici dipendenti e dei liberi professionisti, dei gruppi parlamentari del maggior partito politico italiano. Per quanto riguarda invece il PCI si osserva che in questo particolare settore della legislazione pensionistica la sua capacita' di influenza complessiva sebbene ancora positiva registra tuttavia una certa diminuzione che si riflette essenzialmente in una riduzione del suo potere di condizionamento relativo alla "classe lavoratrice" e alle categorie residuali, solo in parte compensata da un incremento di quello concernente i liberi professionisti. Il PSI, per parte sua, dimostra di essere in grado di assicurare ai suoi gruppi parlamentari un sostanziale mantenimento del precedente livello di potere di influenza complessiva. Anche questo partito rivela un' accresciuta capacita' di condizionamento in relazione alle leggi destinate a riformare i regimi pensionistici dei liberi professionisti a cui fa riscontro una riduzione relativa per quanto attiene alle categorie residuali.

Focalizzando ora l' attenzione sull'impatto del fattore elettorale emerge come esso sia generalmente meno evidente che non nel caso della legislazione "estensiva". Infatti, la stessa tabella 13.5 consente di osservare come per tutti e quattro i principali lawmakers qui considerati questo importante fattore si risolva in una evidente diminuzione del potere di influenza legislativa dei singoli protagonisti del processo di produzione di leggi di riforma nell' area della politica pensionistica. Questo dato fondamentale appare chiaramente dimostrato dal fatto che i coefficienti di correlazione relativi alla totalita' delle iniziative legislative registrano nei periodi pre-elettorali dei segni negativi, in pressoché generale contrasto con la situazione che si osserva durante i periodi "normali". Cio' induce a ritenere che l' ancora piu' elevato grado di politicita' (di conflittualita') legato a questa specifica "issue" comporta l' attivazione in prossimita' di elezioni politiche generali di meccanismi di inibizione incrociata del potere di influenza legislativa che - come e' stato notato da numerosi osservatori (Di Palma, 1977) - sfocia alla fine in una sostanziale paralisi dell' attivita' decisionale intorno a questioni considerate cruciali nella dinamica delle lotte (re)distributive che caratterizzano il sistema politico dell' Italia contemporanea (Salvati, 1981, 1984). Da questa particolare angolazione e' significativo notare come sia la DC a distinguersi da questa tendenza generale. In effetti, tale partito si discosta dal pattern reattivo-adattivo degli altri tre decision-makers evidenziando un non

trascurabile recupero del controllo diretto sulla produzione legislativa in periodi pre-elettorali particolarmente rilevante per quanto concerne i pubblici dipendenti ed in misura inferiore, anche se non priva di significato se raffrontato con la dinamica degli altri law-makers, relativamente alle categorie dei liberi professionisti. Per contro, il fattore elettorale provoca una netta diminuzione del potere di influenza di questo stesso partito sulla legislazione di riforma relativa al raggruppamento dei lavoratori dipendenti dell' area privata. Va rilevato al riguardo come sia il PCI, al contrario, che nel gioco del bargaining parlamentare posto sotto tensione dall' avvicinarsi di elezioni politiche dimostra di riuscire, sia pure in termini relativi, a "non peggiorare" la propria posizione.

In definitiva si puo' sostenere che in questo settore particolare della legislazione pensionistica, caratterizzato com' e' da un elevato livello di politicita' quale conseguenza diretta della intensa conflittualita' connessa alle notevoli implicazioni redistributive "a somma zero" (Thurow, 1980) costitutivamente implicite in queste forme di trasferimenti sociali, si assiste ad un generalizzato decremento del potenziale di condizionamento dei singoli law-makers. Tutto cio' si risolve tanto (e prevalentemente) in una paralisi del processo decisionale per effetto dell' intensificarsi dei veti incrociati quanto (molto piu' raramente) nella realizzazione di accordi tra maggioranza ed opposizione (si pensi, ad esempio, al caso della riforma del 1969).

Un'altra categoria di contenuto della legislazione pensionistica contrassegnata da un rilevante grado di visibilita' politica e' quella rappresentata dall'istituzione di nuovi regimi/programmi/prestazioni in quest' area della politica sociale italiana. In questo caso tuttavia, come appare chiaramente dalla tabella 13.6, la dinamica del gioco della negoziazione parlamentare tra i diversi law-makers appare caratterizzato da una netta prevalenza dei gruppi parlamentari della DC.

Tab. 13.6 - Matrice di correlazione tra i flussi complessivi delle iniziative legislative-pensionistiche di "istituzione" presentate dai vari policy makers con le corrispondenti leggi per periodi elettorali e preelettorali.

destinatari	periodo	totale	GOV.	DC	PCI	PSI
-	48-83	+ .61**	+ .22	+ .55**	+ .11	+ .17
Totale gen.	PREEL.	+ .32	+ .86*	+ .42	+ .25	+ .42
-	ELETT.	+ .68	- .17	+ .69	- .24	+ .40
-	48-83	+ .08	+ .17	- .13	+ .34	- .12
Lavor. dip.	PREEL.	+ .51	+ .93**	- .33	+ .33	- .33
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	- .05	+ .25	- .09	- .12	- .11
Pubbl. dip.	PREEL.	+ .16	+ .88*	- .21	- .21	- .21
-	ELETT.	nc	nc	nc	nc	nc
-	48-83	+ .49*	- .10	+ .67**	- .07	+ .06
Lavor. aut.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	+ .71	- .30	+ .79*	- .14	- .14
-	48-83	+ .52**	+ .04	+ .54**	+ .07	+ .13
Profession.	PREEL.	+ .00	+ .10	- .33	+ .33	- .33
-	ELETT.	+ .68	- .09	+ .64	- .26	+ .43
-	48-83	+ .47*	+ .22	+ .44*	+ .01	+ .38
Cat. resid.	PREEL.	nc	nc	nc	nc	nc
-	ELETT.	+ .63	- .23	+ .59	- .21	+ .65

* $p < 0,01$ ** $p < 0,001$ nc = non calcolabile

PREEL.= anni preelettorali

ELETT.= anni elettorali

(a) per i raggruppamenti della generalita' della popolazione e dei pensionati i coefficienti di correlazione non sono calcolabili.

Infatti, in una situazione complessiva che vede i quattro decision-makers qui studiati tutti indistintamente in grado di influire positivamente su questi specifici esiti legislativi (come e' dimostrato dal segno positivo dei corrispondenti coefficienti relativi al "totale"), tale partito appare quello che registra la piu' elevata intensita' nella relazione con il flusso delle leggi "istitutive". Tutto cio' poi si riflette direttamente in una distribuzione del potere di condizionamento legislativo della DC lungo linee che seguono i profili degli interessi che tradizionalmente costituiscono - insieme a larghi settori dei gruppi del pubblico impiego che, pero', in questo caso sembrano restare esclusi dal ritorno di centralita' dei gruppi parlamentari della DC - la base del supporto elettorale di questo partito: i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e le categorie residuali. I governi in carica, per parte loro, risultano in grado di esercitare un potere di influenza decisivo nel settore della legislazione di tipo "istitutivo" riguardante i dipendenti pubblici, in particolare, e in misura minore i lavoratori del settore privato. Quanto invece al ruolo del maggior partito di opposizione si puo' osservare come esso appaia in condizione di influire con un certo peso su questa specifica forma di output legislativo quasi esclusivamente per cio' che concerne la "classe lavoratrice" tradizionale, dando prova in quel contesto particolare di essere capace

di imporsi, dal punto di vista del potenziale di condizionamento legislativo, rispetto ai suoi antagonisti partitici e governativi. I gruppi parlamentari del PSI, per parte loro, sembrano in grado di esercitare con maggior successo la loro influenza soprattutto nel settore concernente il raggruppamento delle categorie residuali, oltre che sia pure con intensità sensibilmente inferiori in quelli dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi.

Il fattore elettorale, d'altro canto, attivato dall'avvicinarsi di elezioni politiche comporta - come chiaramente dimostrato dalla stessa tabella 13.6 - un evidente recupero di capacità di influenza legislativa dei progetti di legge presentati dai governi in carica, particolarmente intenso per gli esiti legislativi riguardanti i due raggruppamenti dei lavoratori dipendenti. I gruppi parlamentari della DC, al contrario, rivelano una altrettanto netta perdita di potere di condizionamento, particolarmente evidente nel caso dei liberi professionisti. Diversamente, invece, le rappresentanze parlamentari del PCI e del PSI danno prova di riuscire ad accrescere complessivamente, durante i periodi pre-elettorali, la loro capacità di influenza legislativa. Il primo di questi due partiti, infatti, pur non mostrandosi in grado di incrementare il livello del suo potenziale di condizionamento relativo ai lavoratori del settore privato appare capace di incidere con maggior peso nella determinazione dell'output legislativo riguardante il mondo delle libere professioni. Il PSI, per parte sua, mostra di reagire all'azione del fattore elettorale attraverso una sensibilmente accresciuta capacità di influenza nella produzione legislativa relativa alle categorie residuali cui, tuttavia, fa da pendant una secca perdita di capacità di condizionamento nel settore riguardanti le categorie dei liberi professionisti. In sostanza, si può dunque affermare che il fattore elettorale in questa specifica componente della produzione legislativa in campo pensionistico sembra agire nel senso di una più chiara divisione dei ruoli tra governi in carica, da un lato, e partiti di maggioranza e di opposizione, dall'altro. Qui, infatti, la politicità della "issue" si risolve fundamentalmente in un accentramento delle decisioni nelle mani del governo in quei settori (come quelli del lavoro dipendente sia pubblico che privato) giudicati già "maturi" mentre in quelli non ancora completamente sviluppati da un punto di vista istituzionale ed organizzativo i partiti (e non solo quelli della maggioranza) trovano - alla vigilia delle elezioni - la possibilità di influire sulla determinazione degli esiti legislativi a contenuto "istitutivo".

Questo capitolo dedicato all'analisi del ruolo del fattore elettorale nel processo di produzione legislativa ha mostrato che le variabili "ambientali" costituite dal complesso degli aggregati organizzativi e finanziari del sistema pensionistico, da una parte, e delle variabili socio-politiche (scioperi, sindacalizzazione e disoccupazione) hanno un impatto, mediato naturalmente dalle *reaction functions* dei diversi lawmakers, sostanzialmente modesto sia sulla quantità che sulla qualità degli esiti legislativi nel settore delle politiche pensionistiche. All'interno di questo quadro generale, tuttavia, si è potuto osservare come il rafforzarsi politico ed organizzativo della classe operaia tenda a tradursi, durante i

periodi prelettorali, in una piu' spiccata propensione alla razionalizzazione dell'intervento legislativo in direzione di un piu' elevato grado di universalismo delle prestazioni. Un altro risultato emerso con sufficiente chiarezza indica, poi, come l'arena parlamentare tenda a reagire all'avvicinarsi delle scadenze elettorali attraverso un certo recupero del controllo dell'output da parte dei partiti ed una parallela diminuzione del grado di "quasi-monopolio" esercitato in periodi non-elettorali dal governo. A questa tendenza generale si accompagna una maggiore capacita' di influenza del PCI. In conclusione, dunque, si puo' affermare che il fattore elettorale appare come una variabile in condizione di esercitare una serie di influssi sugli attori protagonisti del processo di produzione legislativa e quindi di incidere sia sulla quantita' che sulla qualita' delle politiche pubbliche adottate all'interno dell'arena parlamentare.

Capitolo 14

VERSO UN MODELLO DI FORMAZIONE DELLA POLITICA PENSIONISTICA IN ITALIA

Nei capitoli precedenti l'analisi si è soffermata sull'impatto che, singolarmente, dei gruppi relativamente omogenei di variabili - socio-economiche e politiche - hanno avuto sia sulla dinamica della rappresentanza degli interessi nell'arena parlamentare che sulla produzione di interventi regolativi. E' evidente che questo tipo di approccio, per quanto utile alla comprensione delle diverse *meccaniche* della formazione delle politiche pubbliche, non appare in grado di offrire la necessaria visione d'insieme. Non si può ignorare, infatti, che l'azione dei policy-makers si situa all'interno di un "campo" in cui tutti questi macro-fattori si compenetrano e si intrecciano condizionandosi reciprocamente.

"Micro" e "Macro", logiche di azione individuali e *outcomes* di giochi a molti attori – ciascuno con strategie, risorse e potere diversi – convergono nell'incessante movimento dell'arena politica e delle sue molteplici articolazioni.

Diventa allora utile cercare di ricondurre le varie dinamiche settoriali – le reazioni degli attori politici, rispettivamente, alla competizione interpartitica, alle metamorfosi della struttura degli interessi, alle variazioni nella bilancia dei rapporti di forza tra le principali classi sociali, agli equilibri della coalizioni di governo e così via – ad un quadro di riferimento unitario. In esso, sarà così possibile tentare di cogliere le interdipendenze tra queste diverse famiglie di variabili. La continua tensione tra la dimensione "strutturale" e quella "congiunturale", percorre questo tentativo di ricomposizione unitaria delle parabole della formazione delle politiche pensionistiche in Italia in quanto esse, nella sfera dell'azione politica, finiscono con l'intrecciarsi in una maniera spesso inescricabile.

Con l'intento di fare un po' di luce su questo intricato terreno, e senza alcuna pretesa di esaustività, in questo capitolo il fuoco dell'analisi sarà incentrato sul complesso delle interdipendenze di questi fattori e sul loro impatto sulla dinamica del policy-making pensionistico. Per fare ciò, si procederà – dopo una presentazione del modello e delle variabili – ad una schematica presentazione dei risultati più significativi per concludere con una loro discussione.

14.1 Il modello: una presentazione

14.1.1 L'obbiettivo

Il tentativo da cui nasce la bozza di modello qui presentata nelle sue linee essenziali è quello di cercare di far emergere i percorsi "causativi" ¹ che portano alla formazione delle politiche pubbliche nel settore pensionistico. In sostanza, la ragione alla base di questo tentativo va individuata fondamentalmente nella necessità di andare oltre un approccio troppo parziale all'analisi del ruolo dei fattori politici nel policy-making pensionistico.

La politica pensionistica può, infatti, essere concettualizzata come la risultante di un processo in cui intervengono, con forme ed intensità diverse, fattori che sono riconducibili a regioni diverse della sfera dell'agire sociale. Ne consegue che se si vuole tentare di ridurre il *gap* logico-temporale tra l'*explanandum* e l'*explanans* è necessario dipanare l'intreccio che riempie la "black box" del processo decisionale.

¹Uno dei punti di debolezza dei modelli causali è, come è noto, il fatto che senza un chiaro disegno esplicativo in mente il rischio di restare prigionieri di semplici trasformazioni tautologiche è molto elevato. Per evitare di cadere in questa trappola della circolarità è opportuno prestare molta attenzione all'impianto logico-categoriale a cui il modello fa capo.

14.1.2 La logica del modello

Il modello di formazione della politica pensionistica in Italia si basa sulla assunzione che il sistema politico – nelle società a "capitalismo avanzato" – non si limita a svolgere sole delle semplici "funzioni" di conversione (Dye, 1972) degli inputs in outputs. La tesi che al riguardo sostengo è che le politiche sociali nel loro complesso, proprio perché indissolubilmente legate alla regolazione e alla composizione dei conflitti redistributivi, possono essere sviluppate da un attore collettivo – lo "stato" – relativamente autonomizzato rispetto al sistema degli interessi. La relativa autonomizzazione dello stato a sua volta si basa sulla crescita esponenziale della sfera della regolazione "pubblica". Quest'ultima, d'altra parte, non può che essere interpretata alla luce dello sviluppo della moltiplicazione e della intensificazione della dei sistemi sociali. La complessificazione delle società contemporanee (Pasquino, 1983) altro non è che il portato sistematico della crescita economica e della conseguente apparizione di nuove identità collettive.

Una delle conseguenze più appariscenti di questi processi di mutamento sociale non può che essere identificata nella crescita esponenziale del numero delle *issues* politicizzate. Legata a questa estensione dell'area della politicizzazione, la formazione di un sistema partitico di tipo competitivo introduce all'interno del sistema politico un fattore totalmente nuovo dagli effetti fino ad allora assolutamente senza precedenti. In effetti, la competizione interpartitica, in sistemi frazionati e polarizzati come quello italiano, agisce da moltiplicatore degli interscambi tra costellazione degli interessi e sfera della rappresentanza politica. L'intensificazione di questi flussi va di pari passo con il rafforzarsi di una ben definita identità degli attori politici. Tutto ciò corrisponde ad una loro progressiva accentuazione della differenziazione che si traduce, sostanzialmente, in una definitiva professionalizzazione del personale politico.

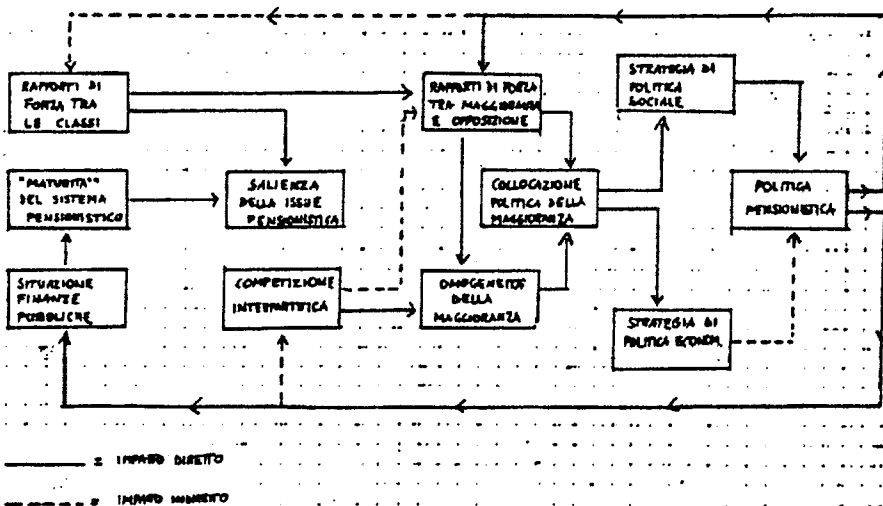
Questo esito del processo di differenziazione e di specializzazione non è privo di conseguenze sugli assetti della struttura dell'intervento pubblico nell'arena della regolazione e della composizione dei conflitti (re)distributivi. Infatti, non solo si registra un allargamento della sfera del *Pubblico* ma anche, e parallelamente, si assiste ad un cruciale riallineamento dei rapporti tra sistema "socio-economico" e sistema politico. L'affermazione di una struttura di rapporti tra questi due sistemi, in effetti, tende sempre più ad organizzarsi in funzione del principio dell'*autonomia relativa* (Poulantzas, 1972, 1976; Miliband, 1977). Ebbene, quali sono in questo quadro generale le ripercussioni di tutti questi processi di natura strutturale sul funzionamento del decision-making? Quali le conseguenze sul piano della formazione delle politiche sociali, in generale, e di quelle pensionistiche in particolare?

Per rispondere a questi interrogativi, è necessario chiarificare sul piano concettuale i nessi che si sono venuti sviluppando tra la sfera degli interessi funzionali e il sottosistema politico, da una parte, e l'output degli interventi regolativi, dall'altra. In sostanza, si tratta di scoprire se è ancora possibile concettualiz-

zare la funzione del sistema politico come una piu' o meno complicata opera di *conversione* degli inputs in outputs o se, al contrario, non sia preferibile abbandonare questo paradigma. La tesi qui sostenuta va appunto in questa direzione. Ritengo, infatti, che negli welfare states contemporanei non sia piu' possibile interpretare il ruolo del sistema politico come quello di trasformazione-conversione, piu' o meno lineare, degli impulsi provenienti dalla struttura degli interessi. Se questo era valido ancora nei primi anni di sperimentazione degli assetti post-keynesiani, nelle configurazioni assunte nel corso degli anni Settanta e Ottanta dalle societa' a capitalismo avanzato, si osserva una definitiva degradazione di tali assetti. Ad essi si sostituisce un nuovo assetto in cui gli attori politici protagonisti del processo decisionale pubblico - i partiti - acquistano una autonomia qualitativamente nuova. Questa cruciale novita' deriva fondamentalmente dalla estensione del controllo direttamente politico su volumi sempre piu' considerevoli di risorse economiche. Cio' consente ai partiti di affrancarsi da una situazione di sostanziale dipendenza e subalternita' rispetto ai gruppi di interesse piu' potenti che, fino a non molti anni fa, parevano in grado di condizionare effettivamente la liberta' di iniziativa e di manovra delle leadership professionalizzate dei partiti di governo. Tutto cio' se non e' scomparso si e' perlomeno profondamente trasformato tanto da assumere connotati e valenze assolutamente inedite. Infatti, l'accrescersi della presenza pubblica nella struttura del sistema economico - tendenza propria di un'economia mista quale quella che si e' venuta sviluppando in Italia in questi ultimi decenni - ha offerto ai partiti delle coalizioni di governo una occasione di un accesso diretto ed immediato all'estrazione di consistenti risorse economiche. Questo e', in sostanza, la piu' significativa novita' che si e' prodotta sul piano dei rapporti tra sfera socio-economica e sfera politica.

Quali sono, allora, le ripercussioni di tutte queste trasformazioni sulla struttura e sulla dinamica del processo di regolazione dei conflitti redistributivi di cui la politica sociale costituisce una componente essenziale? Come si puo' raffigurare la meccanica di tutte queste interdipendenze ed interconnessioni? Quali sono, in definitiva, i fattori piu' importanti che in qualche modo presiedono alla formazione delle politiche pubbliche in questa area delle politiche sociali? Per tentare di dare una prima ed ancora approssimativa risposta a questa serie di interrogativi nella fig. 14.1 si presenta una prima mappa concettuale che serve come base per lo sviluppo della bozza di modello qui presentato.

Fig. 14.1 - mappa concettuale del modello



La *logica* a cui il modello qui schematicamente presentato si ispira vede, fondamentalmente, in un meccanismo di funzionamento di tipo processuale il suo principio organizzatore. In esso, infatti, la politica pensionistica viene vista come la risultante "diretta" delle determinanti politiche (l'azione e l'interrelazione degli attori politici). Questi ultimi, a loro volta, sono concettualizzati ed operazionalizzati come analiticamente interdipendenti con il blocco delle variabili socio-economiche.

In sostanza, il modello propone un'interpretazione della formazione delle politiche pubbliche in quest'area della politica sociale italiana in cui il "blocco" dei fattori politici non si limita solamente a "convertire" piu' o meno automaticamente in outputs gli inputs provenienti dalla costellazione degli interessi ma in cui il sistema politico (il sistema degli attori politici) opera autonomamente come regolatore dei conflitti (re)distributivi per perseguire scopi che non coincidono che parzialmente con quelli dei rappresentati. Questo elemento di cruciale rilevanza trae origine essenzialmente dal fatto che questa componente del modello - o, meglio, la sua parte che ne monopolizza il controllo, vale a dire il governo e le coalizioni partitiche su cui si regge - e' quella che assomma ed accumula in se' un *potere* piu' intenso ed efficace di quello posseduto dagli altri attori esterni a tale sistema. La chiave di lettura di questa disparita' nell'accesso alle risorse di potere va identificata fondamentalmente nella funzione di "selettivita'" svolta dai policy-makers.

E' questa, in sostanza, come prima sottolineato, la novita' decisiva che rende possibile l'affermazione di un assetto connotato da una sempre piu' marcata "autonomia del politico". Non che la selettivita' negli interventi regolativi del potere politico sia un fenomeno tipico degli welfare states contemporanei; in essi, tuttavia, essa assume un'estensione ed un'intensita' senza precedenti. Questa trasformazione, quindi, si configura compiutamente come un cambiamento di "segno" che si accompagna con una piu' marcata autonomizzazione della sfera politica rispetto alla struttura del sistema socio-economico. E' in quest'ottica che si iscrive il tentativo di *riagggregazione* e di ricomposizione teorico-analitica al centro di questo capitolo.

14.2 Qualche ipotesi

L'ipotesi centrale di tutto questo lavoro è che la particolare configurazione della lotta politico-sociale in Italia abbia svolto un ruolo determinante nella evoluzione di quella componente fondamentale dei moderni *welfare states* costituita dai sistemi pensionistici. Per tentare di illuminare almeno una parte dei complessi processi di interdipendenza tra i diversi sotto-sistemi sociali in cui la regolazione politica realizzata attraverso lo strumento delle politiche pubbliche si trova *naturaliter* coinvolta, l'analisi non poteva che essere incentrata sull'azione di partiti e governi in uno dei "luoghi" della lotta politica più carichi di "politicità": l'arena parlamentare. Ricordate sommariamente le premesse teoriche da cui la ricerca qui presentata ha preso avvio, e' così' possibile esplicitare alcune ipotesi operative che in questo capitolo cercherò di sottoporre a verifica.

In questa prospettiva, l'ipotesi più importante è che la politica pensionistica definita dagli interventi legislativi tenderà ad essere tanto più particolaristica e clientelare quanto più forte sarà la *leadership* dei partiti "moderati e conservatori" (la DC e i suoi tradizionali alleati di Centro). Come corollario a questa ipotesi principale, si può supporre che - sul piano dei fattori politici - la salienza della issue pensionistica e il connesso grado della competizione interpartitica e di frammentazione si trovino in una relazione di proporzionalità inversa con la "qualità" della politica pensionistica. Parallelamente, si può avanzare l'ipotesi che il numero dei partiti che danno di volta in volta vita alle maggioranze di governo sia in grado di condizionare l'output legislativo in questo settore della politica sociale italiana nel senso che se esso tende ad aumentare si registra un incremento delle probabilità di una accentuazione dell'orientamento particolaristico-clientelare. Infatti, non sembra privo di fondamento ritenere che queste tre variabili inducano una intensificazione della propensione alla micro-legislazione quale diretta conseguenza della necessità dei partiti protagonisti della lotta politica nell'arena parlamentare di assicurarsi una visibilità e una capacità di attrazione del consenso e dell'appoggio di *lobbies* più o meno potenti. Inoltre, si ipotizza che la presenza di ministri socialisti nel governo abbia un impatto di segno positivo ma di intensità contenuta in direzione di una politica pensionistica meno particolaristica. Al contrario, appare plausibile ipotizzare che la strategia di politica economica (espansiva/recessiva) perseguita "nei fatti" dalle autorità di governo tenda a svolgere un'azione inibente sulla propensione al particolarismo e al clientelismo proprio di buona parte della legislazione pensionistica italiana.

Sul versante dei fattori "ambientali", l'ipotesi di fondo che qui viene formulata è che gli interventi legislativi in questa area della politica sociale risulteranno maggiormente orientati verso il polo dell'universalismo quanto più elevata è la "forza sociale" della *classe operaia* considerata nel suo complesso. Quanto alle variabili finanziarie e previdenziali legate alla sfera del sistema pensionistico, d'altra parte, ipotizzo che esercitino un'influenza negativa sulla legislazione di

tipo universalistico per indurre, invece, una intensificazione della spinta verso quella di tipo particolaristico-clientelare.

Dopo aver indicato le ipotesi che in questo capitolo verranno esaminate e sottoposte ad una verifica empirica, nella sezione successiva, l'attenzione verra' appuntata sulle variabili inserite nel modello e nelle scelte metodologiche effettuate per testarne la validita'.

14.3 La metodologia: variabili, indicatori e procedure statistiche

Per tentare di verificare la capacita' euristica ed il potere *esplicativo* del modello il cui profilo e' stato presentato nella sezione precedente, e' opportuno soffermarsi nuovamente sulle variabili introdotte nel suo impianto logico-concettuale. Questa opera di chiarificazione metodologica sara' al centro del primo paragrafo. Subito dopo, l'attenzione verra' focalizzata sulla costruzione degli indicatori utilizzati nella fase della operazionalizzazione dei concetti. Infine, questa seconda sessione si concludera' con una breve presentazione delle tecniche statistiche utilizzate per testare il modello.

14.3.1 Le variabili

La variabile dipendente

Nel modello della formazione della politiche pubbliche in quest'area del sistema di welfare italiano, la variabile assunta come quella dipendente e' costituita dal "tipo di politica pensionistica" realizzata. Con questa variabile l'enfasi e' posta sull'esito finale del processo di regolazione politico-legislativa dei conflitti redistributivi a cui la politica pensionistica puo' essere funzionalmente ricondotta. Questa variabile si configura fondamentalmente come una variabile composita risultante dall'intreccio e dalla sovrapposizione di numerosi "vettori" fattoriali.

Al di la', tuttavia, del carattere "stratificato" di questa variabile dipendente merita di essere sottolineato come essa, per essere correttamente concettualizzata, va ricondotta al *range* dei suoi valori. Il "tipo di politica pensionistica", costituendosi propriamente come una variabile di tipo nominale, infatti, si trova ad occupare uno spazio semantico in cui i capisaldi che ne delimitano il perimetro vanno identificati, come gia' ricordato in apertura del presente lavoro, in una serie di coppie antitetiche. Le piu' significative riguardano le seguenti antinomie: politiche pensionistiche di tipo "universalistico" *versus* quelle di tipo "previdenziale"; di tipo "redistributivo-verticale" *versus* quelle di tipo "redistributivo-orizzontale"; di tipo "espansivo" *versus* quelle di tipo "restrittivo"; di tipo "egualitario" *versus* quelle di tipo "antiegalitario".

Le variabili indipendenti

Le variabili assunte come indipendenti appartengono - come piu' volte sottolineato - a due ambiti logico-analitici distinti anche se strettamente inter-compenetrati: quello dei fattori socio-economici, da un lato, e quello di fattori politici, dall'altro. Piu' in dettaglio, tra le variabili riconducibili all'ambito socio-economico vengono inserite nel modello qui presentato le seguenti: a) la bilancia dei rapporti di forza - in termini strutturali - tra le due principali classi sociali antagoniste (classe "operaia" e classe capitalista); b) la maturita' del sistema pensionistico; c) la situazione della finanza pubblica e d) il grado di "clientelismo" incorporato negli assetti istituzionali ed organizzativi del sistema pensionistico. Sul piano invece dei fattori politici, rispetto a cui le variabili appena indicate tendono a configurarsi come constraints piu' che come determinanti meccanicistiche, il modello utilizza un maggior numero di variabili. Esse concernono in particolare: a) la salienza della issue pensionistica; b) la collocazione politico-partitica delle coalizioni di governo; c) la competizione interpartitica; d) i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione; e) la stabilita' del potere esecutivo e f) la sua "strategia" politica.

14.3.2 Indicatori e operazionalizzazioni

Per testare la validita' di un modello, e' necessario individuare una serie di indicatori su cui basare l'intera fase della operazionalizzazione dei concetti che danno vita alla costruzione del modello stesso. In questo paragrafo, conseguentemente, verranno illustrati gli indicatori a cui si e' fatto ricorso per l'operazionalizzazione delle variabili del modello.

In primo luogo, va sottolineato come la variabile assunta come dipendente (il "tipo" di politica pensionistica realizzata), proprio per la sua natura composta, richiede uno sforzo di omogeneizzazione e "compatibilizzazione" di indicatori appartenenti a piani logico-analitici non sempre coincidenti. In questo senso, l'operazionalizzazione di tale variabile riposa sulla combinazione di due diversi tipi di indicatori. Innanzitutto, essa richiede l'estrazione di un coerente set di indicatori dal complesso relativo agli aspetti piu' strettamente quantitativi della produzione legislativa in questo settore delle politiche sociali in Italia. Secondariamente, essa non puo' non tener conto della dimensione del policy content. Dall'intersezione di questi due famiglie di indicatori deriva la possibilita' di procedere, con una perdita di informazione ragionevolmente contenuta, ad una operazionalizzazione di questa variabile composta.

Per misurare la variabile "politica pensionistica" il referente empirico immediato non puo' che essere individuato nella produzione degli interventi legislativi, per le ragioni esplicitate all'inizio di questo lavoro. Il problema diventa allora quello di enucleare quegli aspetti che al tempo stesso siano in grado di assicurare l'inclusione nel modello di tutte le dimensioni significative e una loro effettiva operazionalizzazione. Quanto alla prima esigenza, gli elementi che discriminano la politica pensionistica - intesa propriamente come un insieme "politicamente" orientato di decisioni adottate da organi politico-istituzionali dotati di un potere

di regolazione "autoritativa" - possono essere identificati, rispettivamente, nella quantità e nella qualità delle leggi pensionistiche approvate. Se il primo di questi due versanti non presenta particolari difficoltà ne' sul piano della definizione concettuale ne' su quello della sua traduzione operativa, ben diversa appare la situazione relativa alla dimensione della qualità. In questo caso, infatti, si tratta di misurare aspetti - quali il policy content e il livello di "politicità" in esse incorporato - che per la loro stessa natura mal si prestano ad una immediata quantificazione. Tuttavia, al di là delle difficoltà tecniche insite nella individuazione delle procedure di operazionalizzazione più appropriate, e' possibile sottolineare che le dimensioni che al riguardo si presentano come rilevanti e tali da non poter essere ignorate vanno individuate rispettivamente nel grado di clientelismo, da una parte, e di universalismo/particolarismo della produzione legislativa in questo settore delle politiche di welfare.

La variabile dipendente "politica pensionistica" e' quindi stata operazionalizzata combinando insieme gli indicatori semplici concernenti singolarmente i quattro seguenti aspetti: a) il numero delle leggi sulle pensioni emanate per ognuno degli anni qui considerati; b) il loro grado di "importanza demografica"; c) il loro grado di "importanza del contenuto"; d) la loro frammentazione e dispersione tra le principali regioni della costellazione degli interessi. La scelta di questi indicatori da impiegare per la costruzione di un indicatore composto si giustifica in base al fatto che essi rendono più agevole la realizzazione di una sintesi che assicuri un compromesso accettabile tra le esigenze di accumulazione e di capitalizzazione dell'informazione e la fattibilità e duttilità delle connesse procedure di operazionalizzazione. Sulla scorta di queste considerazioni e' ora possibile illustrare, schematicamente, gli indicatori utilizzati in questa fase della ricerca. Essi sono presentati nella tabella 14.1.

Tab. 14.1 - Indicatori della variabile dipendente

Variabili operative	Indicatori
Produttività legislativa	Numero delle leggi pensionistiche approvate in ogni singolo anno
Importanza demografica	Numero medio di persone interessate da ogni singola legge pensionistica (a)
Importanza del contenuto	Punteggio attribuito al contenuto (a)
Frammentazione legislativa	Rapporto tra il numero di categorie destinatarie delle singole leggi e quello dei raggruppamenti di appartenenza(a)

(a) Si veda l'appendice metodologica per i dettagli.

Dopo aver indicato quali sono gli indicatori semplici si puo' a questo punto passare alla illustrazione dell'indicatore sintetico composto ricavato dalla loro combinazione. Tale indicatore e' ottenuto calcolando l'indice di "composizione della legislazione pensionistica" attraverso l'applicazione della formula contenuta nella figura 14.2.

Fig. 14.2 - Formula di calcolo dell'indice di composizione della legislazione pensionistica

$$ICPL = \frac{ICD \times IIN}{NLEX} \times \frac{NRAGGR}{NCAT}$$

dove,

- ICPL = indice di composizione della legislazione pensionistica
- ICD = indice di consistenza demografica
- IIN = indice di importanza normativa del contenuto
- NLEX = numero delle leggi pensionistiche
- NRAGGR = numero dei raggruppamenti di categorie di destinatari
- NCAT = numero di categorie di destinatari

La logica che e' implicita nell'algoritmo appena presentato e' molto semplice. Infatti, assumendo che la "politica pensionistica" possa essere concettualizzata come una variabile (tendenzialmente) continua in uno spazio multidimensionale

in cui la dimensione teoricamente (e politicamente) piu' rilevante sia quella costituita dall'asse particolarismo/universalismo, questo indice e' in grado di "misurare" sinteticamente le variazioni quantitative e qualitative negli interventi legislativi realizzati in questa area della politica sociale italiana. Esso, in effetti, appare capace di cogliere sia l'impatto del fattore della permeabilita' del processo di regolazione legislativa alle pressioni dei vari gruppi di interesse - fattore, questo, strettamente legato alla distribuzione di benefici (o alla loro revoca) a categorie socio-professionali dalla diversa consistenza demografica (e dalla diversa collocazione politica) - che quello della contenuto della (micro)legislazione. L'indice di "composizione della legislazione pensionistica", conseguentemente, funziona in modo tale che aumenta di valore quando la politica delle pensioni che scaturisce dall'arena parlamentare presenta le seguenti caratteristiche: a) le categorie socio-professionali di volta in volta interessate dai diversi provvedimenti legislativi hanno una consistenza demografica elevata; b) il contenuto degli stessi interventi legislativi riguarda la riforma o l'estensione-istituzione di programmi pensionistici; c) la frammentazione della struttura dei gruppi di interesse e' bassa; d) il numero delle leggi approvate non e' elevato. Ovviamente si registreranno valori decrescenti quando la situazione si presentera' come simmetrica rispetto a quella appena descritta. E' questo un indice ancora grezzo e che richiederebbe non pochi perfezionamenti e aggiustamenti. Ritengo, tuttavia, utile proporlo perche', nonostante i molti suoi limiti, consente in ogni caso di gettare un po' di luce - grazie ai vantaggi che con uno studio di tipo longitudinale come quello qui presentato puo' offrire in termini di capitalizzazione dell'acquisizione degli elementi di conoscenza dispersi in un arco temporale e in un campo di unita' di analisi molto vasto e composito - su processi altrimenti analizzabili esclusivamente mediante il ricorso ad una lunga serie di case studies.

Sul versante delle variabili indipendenti, la situazione si presenta come meno complessa. Infatti, lo spettro concettuale a cui esse fanno riferimento e' meno esteso di quello a cui e' invece riconducibile la variabile dipendente. Cio' premesso, nella tabella 14.2 qui sotto sono evidenziati i vari indicatori assegnati alle diverse variabili.

Tab. 14.2 - Indicatori delle variabili indipendenti

sigla	variabili	indicatori
CLIENTEL	Grado di clientelismo del sistema pensionistico	Numero delle pensioni di invalidita' diviso per il numero totale di pensioni
COMPET	Competizione complessiva	Sommatoria dei coefficienti di correlazione tra le proposte di legge di DC, PCI e PSI
CONSERV	Vantaggio parlamentare dei partiti "conservatori"	Differenza tra il numero dei seggi di DC-PSDI-PRI-PLI e quelli di PCI-PSI-Altri sin.
DEFPREV	Deficit previdenziale	Rapporto tra deficit pensionistico dell'INPS e il totale della spesa per pensioni
DEFSTAT	Deficit statale	Rapporto tra il deficit del bilancio dello Stato e il PIL.
FORZCLOP	Forze della classe operaia	$(\text{voto PCI} + \text{voto PSI}) \times (\text{tasso di sindacalizzazione}) \times (\text{volume degli scioperi}) / (\text{tasso di disoccupazione})$
FRAMMAG	Frammentazione partitica della maggioranza	Numero medio annuo dei partiti delle coalizioni di governo
MATUR	Maturita' del sistema pensionistico	Rapporto tra il numero totale dei pensionati e il totale delle persone con piu' di 60 anni
MINPSI	Peso della partecipazione del PSI al governo	Incidenza percentuale dei ministri del PSI sul numero totale dei ministri
PENSPIL	Spesa per pensioni	Rapporto tra la spesa per pensioni e il PIL
POLEC	Strategia governativa di politica economica	Differenza tra il tasso di inflazione e il tasso ufficiale di sconto
SALIENZA	Salienza delle issue pensionistiche	Rapporto tra il totale delle proposte di legge pensionistiche e il totale delle proposte
STABGOV	Stabilita' dei governi	Numeri di governi per anno

Concludendo questa seconda sezione l'attenzione viene ora focalizzata sugli aspetti piu' squisitamente statistici.

Le tecniche statistiche

Per testare la validita' del modello e per misurarne il grado di plausibilita' e, soprattutto, per disegnare una mappa del peso dei diversi fattori e dei conseguente impatto sulla politica pensionistica, si rende necessario fare ricorso all'utilizzazione dello strumento statistico. In questo contesto, tenendo conto del carattere sostanzialmente preliminare di questa esplorazione sul terreno sempre accidentato dei processi di causazione, lo strumento tecnico utilizzato e' stato quello della classica regressione multipla.

Come ogni tentativo di "modellizzazione", anche quello qui illustrato non e' esente da schematizzazioni e da perdite di informazioni. Questi svantaggi, tuttavia, sono abbondantemente compensati dalla possibilita' di raggiungere un livello di chiarificazione concettuale altrimenti irraggiungibile. Ne consegue che, indipendentemente dalla plausibilita' degli indicatori individuati e delle relative procedure di operazionalizzazione prescelte, la costruzione di un modello di formazione della politica pensionistica in Italia che qui si e' cercato di realizzare, sia pure ancora in una forma approssimativa, ha reso possibile la messa in luce di aspetti di rilievo che saranno al centro delle prossime due sezioni.

14.4 Alcuni risultati

Dopo aver illustrato sia la logica del modello che la sua strumentazione tecnico-operativa, e' giunto ora il momento di presentare alcuni dei risultati piu' significativi emersi dalla sua applicazione. La schematica presentazione dei risultati si sviluppera' essenzialmente in funzione di due distinti piani teorico-analitici: quello della struttura sociale italiana, da un lato, e quello della dinamica congiunturale, dall'altro. L'analisi cosi' si soffermera' sulle determinanti della politica pensionistica per passare poi ad esaminare i rapporti tra sistema degli interessi funzionali e sistema politico.

14.4.1 Le determinanti della politica pensionistica

Quali sono i fattori che hanno avuto un'influenza maggiore sulla politica pensionistica italiana? Per tendere di dare una risposta a questo interrogativo qui verranno presentati i risultati ottenuti applicando la tecnica della regressione multipla. L'equazione di regressione comprende, oltre alla variabile dipendente (la "politica pensionistica"), otto variabili indipendenti. Queste ultime sono state scelte sia tra quelle politiche (la competizione interpartitica, la salienza della issue pensionistica, la presenza del PSI nel governo, il rapporto di forza parlamentare tra "Destra" e "Sinistra", la "strategia politico-economica" del governo) che tra quelle "ambientali" (la "forza" della classe operaia, il deficit previdenziale e l'incidenza della spesa per pensioni sul Prodotto Interno Lordo)².

I risultati ottenuti con l'applicazione della regressione multipla sono presentati nella tabella 14.3 che contiene i valori dei coefficienti di regressione relativi alle variabili risultate maggiormente significative.

Tab. 14.3 - Coefficienti di regressione multipla

Variabile dipendente: indice di composizione della legislazione pensionistica.

Variabili indipendenti	B	Beta	T	Sig. T
CONSERV	-5.23	-.66	-1.46	.15
DEFPREV	-687.25	-.63	-2.39	.02
SALIENZA	-2478.91	-.52	-2.59	.01
MINPSI	2.75	.48	1.26	.22
FORZCLOP	.35	.42	1.88	.07
PENSPIL	-8.75	-.36	-.77	.44
POLEC	5.77	.26	1.80	.08
COMPET	-.16	-.23	-1.20	.24
FRAMMAG	-26.50	-.21	-.88	.38

N = 36

R quadro = .68

(a) Per la legenda rimando alla Tab. 14.2.

²Ricordo che gli indicatori relativi alle variabili indipendenti qui utilizzate, con le relative procedure di operazionalizzazione, sono stati presentati nella precedente tabella 14.2.

Da essa appare chiaramente che tra le variabili qui prese in considerazione quelle che esercitano l'influenza piu' grande sull' indice di "composizione della legislazione pensionistica" appartengono in prevalenza alla categoria dei fattori politici. Infatti, e' la "il differenziale di forza parlamentare tra Destra e Sinistra che rivela di avere l'impatto piu' elevato. Il quadro dipinto dalle relazioni messe in luce nella equazione di regressione multipla indica con particolare evidenza come la politica pensionistica perseguita con lo strumento legislativo tenda verso il polo del particolarismo e della micro-legislazione quanto maggiore e' il vantaggio in termini di consenso elettorale dei partiti "moderati" rispetto a quelli di "sinistra". Risulta, in effetti, che il segno del coefficiente della variabile *CONSERV* e' negativo e che l'intensita' del coefficiente standardizzato e' la piu' elevata. Ma non e' solamente questa variabile politica ad avere un impatto negativo sulla variabile dipendente "indice di composizione della legislazione pensionistica". Si puo' infatti osservare che anche altre variabili politiche quali la *SALIENZA*, la presenza di ministri del *PSI* nelle compagini governative (*MINPSI*), la competizione interpartitica (*COMPET*), la strategia di politica economica governativa (*POLEC*) e la frammentazione della maggioranza (*FRAMMAG*) abbiano, con segni ed intensita' differenti un impatto significativo sulla variabile dipendente.

Ma non sono solamente le variabili politiche a mostrarsi rilevanti per la formazione della politica pensionistica. Anche quelle socio-economiche si configurano come non trascurabili. Quali sono, allora, gli effetti che la catena dei fattori strutturali tanto socio-economici quanto politici esercita sul processo di policy-making nell'area della politica delle pensioni? Quali sono le conseguenze che la modificazione della costellazione degli interessi, soprattutto nei suoi due baricentri costituiti dai rapporti di forza tra la classe operaia tradizionale e il suo antagonista storico (la classe capitalista), da una parte, e la costante crescita di un settore piu' vasto ed articolato di ceti medi sia nell'area del pubblico impiego che in quello del lavoro autonomo ha avuto sulla formazione delle specifiche politiche pubbliche? Questi sono gli interrogativi fondamentali a cui in questo paragrafo tentero' di dare una prima risposta.

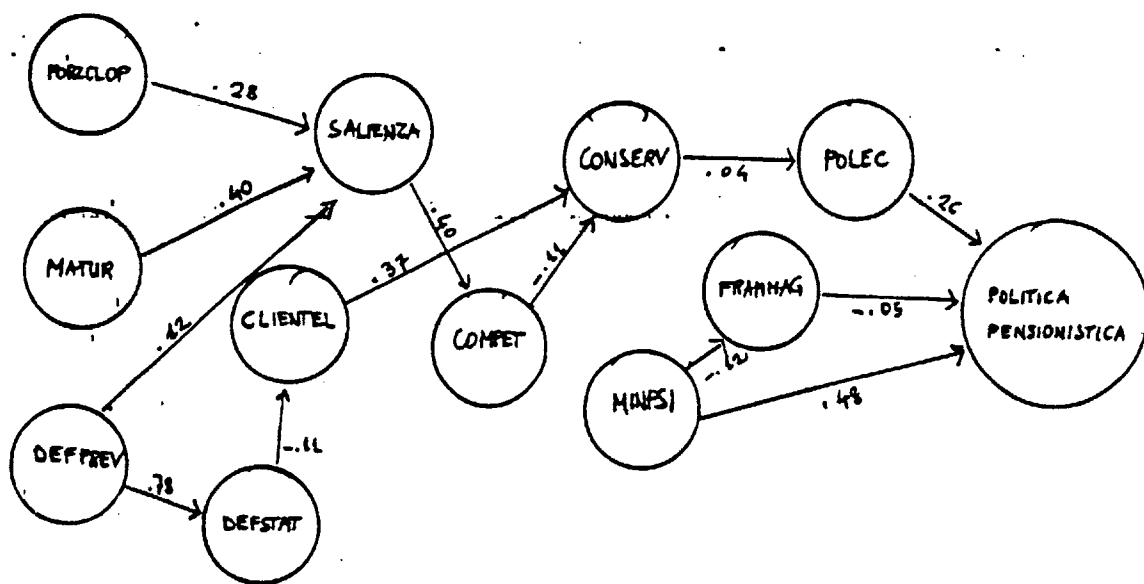
I risultati della regressione multipla consentono di notare che la variabile "ambientale" piu' importante al riguardo e' costituita dai deficit finanziari degli istituti previdenziali (*DEFPREV*), dalla forza sociale della classe operaia (*FORZCLOP*) e dall'incidenza della spesa per pensioni sul Prodotto Interno Lordo (*PENSPIL*). In particolare, e' emerso che l'impatto delle due variabili finanziarie spinge in direzione di una legislazione particolaristica e clientelare mentre quella relativa alla forza della classe operaia sollecita interventi legislativi in direzione opposta, cioe' verso una politica pensionistica di tipo tendenzialmente universalistico.

Nelle analisi da cui i dati qui presentati sono stati ottenuti erano state introdotte anche altre variabili che sono, alla fine, apparse senza rilevanti effetti diretti sulla variabile dipendente. queste variabili riguardavano in particolare la

"maturita'" del sistema pensionistico, il grado di clientelismo ad esso associato, la proporzione della popolazione di eta' superiore ai sessanta anni, la stabilita' delle compagini governative. Ometto, qui, per ragioni di brevitaa' la trattazione di questi aspetti.

Per concludere questa sezione dedicata alle determinanti della legislazione in questo settore delle politiche di welfare e' opportuno soffermarsi (molto schematicamente) sulla presentazione di una esplicitazione ed estensione del modello interpretativo implicito nella equazione di regressione appena illustrata. Questa operazione trova la sua giustificazione nel fatto che diventa necessario, per poter dare un senso al modello stesso introdurre un ordine ed una sequenza logica nelle interrelazioni tra le diverse variabili qui studiate. Il modello "causale" a cui porta questa operazione e' presentato nella figura 14.3.

Fig. 14.3 - Modello di formazione delle politiche pensionistiche in Italia (a) (b)



(a) Le relazioni non significative non sono state raffigurate.
 (b) Coefficienti di regressione multipla standardizzati.

I risultati che esso mette in luce non si discostano, nella sostanza, da quelli fatti emergere dalla precedente analisi dei segni e delle intensità dei coefficienti standardizzati di regressione multipla. Alle considerazioni la' svolte si può aggiungere che alcune variabili che non avevano mostrato un significativo impatto diretto sulla variabile dipendente - variabili quali la "maturità" del sistema pensionistico e il suo grado di "clientelismo" - appaiono qui come capaci di avere degli effetti sulle variabili "a monte" di quella dipendente.³

14.5 Una breve discussione

Dai risultati illustrati nella sezione precedente esce sostanzialmente confermata l'ipotesi di fondo intorno a cui ruota l'intera ricerca. Infatti, si è visto che la variabile che più delle altre si mostra in grado di influire sul tipo di politica pensionistica è la forza, elettorale e parlamentare, dell'area dei partiti "conservatori". Inoltre è apparso chiaramente che anche altri fattori politici - la frammentazione della maggioranza, la strategia di politica economica, la salienza della issue pensionistica, la connessa competizione interpartitica e, soprattutto, la presenza del PSI nel governo - svolgono un ruolo certamente non trascurabile nel determinare la qualità degli interventi legislativi in campo pensionistico. Va osservato, in particolare, che rispetto alle ipotesi operative formulate in apertura di capitolo il ruolo della partecipazione ai governi del PSI risulta, alla prova dei fatti, superiore alle attese. Da questo specifico angolo visuale si può dunque affermare che la politica pensionistica risulta in estrema sintesi determinata, sul piano dei fattori politici, "negativamente" dalla forza dei partiti moderati e "positivamente" dalla presenza di ministri del PSI nelle compagini governative. Quest'ultimo aspetto indica che anche nel caso italiano - caratterizzato, com'è noto, da una pratica assenza di alternanza alla guida del potere esecutivo - parties matter e che essi non sono irrilevanti ed intercambiabili nella formazione delle politiche pubbliche attraverso cui passa gran parte della regolazione politica nelle società contemporanee.

L'analisi, inoltre, ha messo in rilievo anche che alcuni fattori esterni all'arena politico-parlamentare si delineano come importanti nel processo del policy-making pensionistico. In particolare, il più rilevante di tutti è apparso quello relativo al potere sociale e politico della classe operaia. Questa variabile, infatti, è risultata - confermando in questo l'ipotesi iniziale - capace di influire in maniera "positiva" (in senso universalistico) sulla specifica produzione legislativa. Sul versante opposto, invece, i fattori riguardanti la dimensione finanziaria si

³ Queste due variabili sono state operazionalizzate nel modo seguente: la "maturità" è stata misurata calcolando il rapporto tra il numero dei pensionati e quello delle persone con età superiore ai sessanta anni; il "clientelismo" a sua volta come il rapporto tra il numero dei pensionati di invalidità e quello generale della totalità dei percettori di prestazioni pensionistiche.

sono rivelati essere delle determinanti "negative". Anche in questo caso, tuttavia, i segni dei coefficienti di correlazione sono risultati in sintonia con le rispettive ipotesi di partenza. Le indicazioni emerse dalla prima esplorazione qui condotta suggeriscono come le determinanti primarie della politica pensionistica in Italia si accentrino attorno all'intersezione di due fattori: la forza dei partiti conservatori, da un lato, e la forza politica e sociale della classe operaia, dall'altro. Non si può non rilevare, al riguardo, che questi elementi portano argomenti a suffragio della tesi della centralità della dimensione delle *Power Resources* nella intricata vicenda dei welfare states contemporanei (Korpi, 1981, 1983). Infatti, se la dinamica evolutiva dei complessi istituzionali ed organizzativi a cui esso ha dato vita è essenzialmente imperniata su politiche pubbliche orientate ad incidere sul grado di "dipendenza dal mercato" o sul livello di "demercificazione" della forza-lavoro (Korpi, 1985; Esping-Andersen, 1985), le due variabili appena ricordate rivelano la rilevanza cruciale della sfera del potere (politico e sociale) nel processo di policy-making da cui scaturiscono gli interventi legislativi nella regolazione dei conflitti redistributivi. In sostanza, dunque, il fatto che queste due variabili appartengano ad ambiti teorici non perfettamente coincidenti, rivela che la politica pensionistica si configura come la risultante della combinazione ed interazione fattori propriamente politici e fattori "ambientali", esterni cioè al sistema politico.

Qual è, allora, il rapporto tra "struttura" e "sovrastuttura" che scaturisce dagli elementi emersi dall'analisi fin qui condotta? Quali sono, in definitiva, i nessi che intercorrono tra i grandi processi di trasformazione sociale e la sfera della regolazione politica? Una delle opinioni più diffuse al riguardo è che l'evoluzione della struttura sociale in direzione di un assetto caratterizzato dall'affermazione di un modello di rapporti sociali tipico delle società industriali abbia indotto, all'interno dei macro-processi di modernizzazione, una crescita della spesa pubblica nel settore delle politiche di welfare. Se certo non mancano elementi in grado di suffragare questa tesi sul piano empirico, tuttavia, non del tutto soddisfacente appare, a mio giudizio, il retroterra teorico da cui questa viene fatta discendere. Infatti, l'evidente impianto strutturale-funzionalista a cui essa fa riferimento nasconde non poche aporie. Per superare i limiti che questo tipo di approccio ha ripetutamente messo in luce, è opportuno interrogarsi sulle modalità attraverso cui i mutamenti strutturali si ripercuotono sugli outputs del processo decisionale politico.

È questa evidentemente una problematica talmente complessa e ricca di implicazioni che sarebbe ingenuo ritenere di poter dare una risposta definitiva agli interrogativi che essa continua a sollevare. Non si può tuttavia non sottolineare che non pare proficuo insistere sulla contrapposizione tra fattori strutturali (socio-economici) e fattori politici. E ciò per la semplice ragione che esistono, accanto certo a variabili politiche di tipo "congiunturale", anche variabili politiche di tipo strutturale, ad un tempo cause e effetti di quelle macro-trasformazioni sociali che spesso vengono invocate per rendere conto dell'apparizione dei sistemi di welfare. Questi ultimi, in definitiva, possono essere meglio studiati e compresi

se anziche' sforzarsi di dimostrare l'inutilita' teorica ora dell'una, ora dell'altra famiglia di famiglia di fattori si cerchera' di svelare i meccanismi che li legano rendendoli costitutivamente interdipendenti. Questa interdipendenza, tuttavia, non deve essere interpretata come una loro omologazione. Questi due ordini di fattori, infatti, conservano per intero le loro differenze teoriche. Quello che invece appare utile e' concettualizzare le variabili socio-economiche come pre-condizioni di quelle piu' propriamente politiche.

Quella qui presentata non vuole certo essere un'analisi definitiva delle determinanti della composizione della politica pensionistica. Essa si propone semplicemente di offrire un contributo che, con gli altri, elaborati in questi anni puo' rendere meno impervio ed ostico il lavoro di ricerca, teorica ed empirica, di quanti si sforzano di decifrare le "regole" che presiedono ala dinamica dei welfare states contemporanei. Per sviluppare ulteriormente l'itinerario di ricerca qui abbozzato in alcune delle sue linee essenziali nuove energie devono essere indirizzate, in particolare, all'analisi puntuale e penetrante del ruolo dello stato e delle sue modalita' di regolazione dei conflitti e, quindi, di esercizio del potere politico. Infatti, senza una esplicita assunzione della centralita' di questo attore istituzionale, ogni ulteriore progresso sul terreno della comprensione di tutte queste complesse fenomenologie risultera' compromesso in partenza.

PARTE V CONCLUSIONE

Capitolo 15

LA REGOLAZIONE DEI CONFLITTI REDISTRIBUTIVI: LA CENTRALITA' DEI FATTORI POLITICI

L'interrogativo al centro della ricerca qui presentata riguardava il ruolo dei fattori politici nell'evoluzione della politica pensionistica nel sistema del *welfare* italiano. I fattori politici, in questa prospettiva, sono stati esplicitamente identificati negli attori politici e nelle loro azioni, mentre la massa degli elementi di informazione che spesso nella letteratura specializzata sono considerati come variabili politiche sono stati qui concettualizzati (e "degradati") a indicatori più o meno complessi dei veri fattori politici. Alla base di questa scelta si è indicata la semplice constatazione che là dove c'è *policy*, come appunto nel caso della politica pensionistica, non ci può che essere anche *politics*. E che dove c'è *politics*

tutto lo sforzo euristico deve essere fatto gravitare propriamente sugli attori politici, sulle loro identità e strategie così come sui loro rapporti col sistema degli interessi e col sistema dei partiti. La chiara opzione metodologica implicita in questo approccio è stata, di conseguenza, quella che tende a rifuggere da ogni meccanicismo di tipo funzionalista per, al contrario, mettere l'enfasi sulla centralità della dimensione dell'azione più che non su quella del comportamento. Certo, questo aspetto non ha implicato una sottovalutazione degli esiti spesso inattesi e non voluti dell'interazione degli attori politici. Ma il fatto stesso che - nonostante la (assunta) razionalità dell'agire di partiti, governi, fazioni, fazioni, gruppi, singoli parlamentari - frequentemente gli *outcomes* dei "giochi" (a somma zero o a somma variabile) a molti "giocatori" siano *irrazionali* (Hardin, 1982) conferma la grande importanza dei fattori politici nelle trasformazioni dei *welfare states* contemporanei.

L'ipotesi di fondo - desunta dalle assunzioni appena richiamate - che ha ispirato questo lavoro è che la formazione della politica pensionistica nella versione italiana del *welfare state* si presenta con quelle caratteristiche di inefficienza, particolarismo, clientelismo e fondamentale ineguaglianza quale conseguenza diretta (anche se in parte inintenzionale) delle vicende della lotta politica e sociale. In questa prospettiva, si è ipotizzato che l'oscillazione della politica pensionistica tra i due poli del particolarismo clientelare e dell'universalismo dipenda fondamentalmente dalla "bilancia" dei rapporti di forza (sociali e) politici tra i due principali schieramenti della struttura di classe delle società capitaliste contemporanee. I tratti distintivi della politica delle pensioni in Italia, infatti, sono così interpretabili come la risultante, questa è stata l'ipotesi di partenza, dell'impossibilità di definire un chiaro principio ispiratore a cui ricondurre gli interventi regolativi in questa area delle politiche pubbliche. Questa impossibilità, a sua volta, è stata spiegata nelle pagine di questo lavoro come l'effetto della inevitabilità che nel sistema politico italiano si registra della formazione di maggioranze di coalizione politicamente (più che ideologicamente) poco omogenee. In effetti, tanto l'interclassismo della DC quanto la presenza del PSI nelle maggioranze di Centro-sinistra rendono difficile questa operazione di omogeneizzazione politica. A questi elementi bisogna poi aggiungere quello della frammentazione del sistema dei partiti e quindi della sempre elevata politicizzazione delle *issues* legate alla sicurezza sociale quale conseguenza della frammentazione della domanda politica. La politica pensionistica si è pertanto venuta a trovare immersa in un vortice di spinte contraddittorie in cui l'uso politico degli interventi regolativi si è scontrato la necessità di selezionare l'accoglimento della domanda di distribuzione di benefici. Questa selezione ha così, inevitabilmente portato all'innescarsi (o al mancato disinnescarsi) di una lunga serie di conflitti distributivi e redistributivi.

Per esplorare questo intricato nesso, l'attenzione è stata focalizzata sul sistema politico, in generale, e sull'arena parlamentare, in particolare. L'individuazione dell'arena parlamentare come principale referente empirico per l'analisi trae la sua giustificazione dal fatto che essa costituisce, all'interno del sistema

politico, il "punto di accumulazione" di quasi tutta la totalità delle azioni dei più importanti attori politici. Inoltre, proprio per la sua stessa "funzione", è il luogo in cui più trasparenti ed evidenti risultano le dinamiche dei conflitti di interesse che vengono composti e regolati attraverso lo strumento legislativo. Di qui, dall'individuazione dell'arena parlamentare come il principale ambito fenomenologico verso cui indirizzare la ricerca, è discesa l'identificazione delle unità di analisi fondamentali sia nei progetti di legge che nelle conseguenti leggi. Queste, a loro volta, sono state studiate come indicatori delle strategie dei molti attori presenti nell'arena politico-parlamentare e non già come variabili autonomamente dotate di *sensu*. Ciò è stato reso possibile dalla scelta di analizzare questi "prodotti" parlamentari alla luce della *class politics* ad essi indissolubilmente associata. In effetti, progetti di legge e provvedimenti legislativi sono stati studiati in funzione sia delle categorie socio-professionali - concettualizzate non come semplici aggregati demografici ma come dei *targets* per l'azione di (ri)produzione del consenso svolta senza sosta da tutti i soggetti, siano essi protagonisti o comprimari, presenti all'interno dell'arena politico-parlamentare - che del collegato *pattern* della distribuzione dei benefici (e dei costi). Solo in questo modo, infatti, si poteva pensare di riuscire a portare alla luce il complesso cosmo dello scontro di interessi che spesso rimane sullo sfondo dei resoconti delle attività parlamentari.

Lo scopo centrale della ricerca, pertanto, è stato perseguito attraverso un'analisi delle diverse fasi del processo di produzione legislativa: da quella dell'*input* della domanda politica proveniente dalla costellazione dei gruppi di interesse; a quella della *black box* con i suoi meccanismi di selezione della domanda; a quella *output* degli interventi legislativi.

I risultati più significativi emersi hanno messo in risalto come la salienza della *issue* pensionistica sia fortemente influenzata dalla "politica generale" e dalle sue scansioni politico-istituzionali segnate dai passaggi da una all'altra delle quattro principali fasi politiche della storia dell'Italia di questo secondo dopo-guerra (il Centrisimo, il Centro-sinistra, la Solidarietà Nazionale e il Pentapartito). La formazione di nuove maggioranze di governo associate a questa dinamica del sistema politico italiano ha infatti caratterizzato sia la sfera della produzione di iniziative legislative che il conseguente *output* decisionale. Un altro elemento apparso di primaria importanza nel determinare le caratteristiche dell'*input* iniziale del processo di produzione legislativa è quello dei rapporti tra struttura degli interessi e rappresentanza politica nell'arena parlamentare. È infatti risultato che la distribuzione dei differenti baricentri dell'attività di proposizione legislativa dei principali partiti riflette la configurazione delle rispettive mappe di insediamento politico e sociale. Nella sua azione parlamentare, così, la DC ha privilegiato il pubblico impiego e le categorie del lavoro autonomo mentre il PCI, per parte sua, ha concentrato la sua attività a favore delle categorie del lavoro dipendente del settore privato. Entrambi i partiti, tuttavia, hanno attribuito grande importanza anche al raggruppamento delle categorie residuali. Alla radice di questo fatto si è individuata la volontà di

questi (come di altri) partiti di cercare di raggiungere un insediamento politico-elettorale in una regione della costellazione degli interessi caratterizzata da una sostanziale assenza di identità collettiva.

Tutte queste peculiarità, d'altro canto, si sono riflesse direttamente anche sul piano della competizione interpartitica. Questa importante variabile, infatti, è risultata cruciale nello spiegare aspetti non secondari della dinamica del flusso di presentazione delle proposte di legge di politica pensionistica. La struttura della competizione tra i diversi policy-makers presenti nell'arena parlamentare e', inoltre, apparsa caratterizzata dalla presenza di un unico baricentro costituito dalla DC. I suoi principali competitori, in effetti, hanno rivelato di orientare le loro iniziative (e contro-iniziativa) di legge essenzialmente (ma certo non esclusivamente) in funzione dell'attività del partito di matrice cattolica. Tale variabile, d'altra parte, è risultata sensibile anche all'azione del fattore elettorale in quanto si è potuto osservare che durante i periodi elettorali, più che ad un aumento della quantità dei progetti presentati, si assiste ad una considerevole intensificazione del livello della stessa competizione interpartitica.

Anche sul piano del *policy content* delle proposte di legge la ricerca ha permesso di rilevare l'importanza dei fattori politici. Nonostante, infatti, l'apparente grado di "tecnicizzazione" di questa dimensione è risultato che la prevalenza della micro-legislazione è riconducibile alle caratteristiche dell'azione parlamentare dei principali protagonisti del processo di formazione delle politiche pubbliche. La sostanziale subordinazione di questa dimensione alla "politica generale" e alla tendenza all'uso politico delle iniziative legislative e parlamentari si è rivelata in forme particolarmente evidenti - *inter alia* - nel caso del PCI durante la breve esperienza della maggioranza di Solidarietà Nazionale.

Accanto a questi elementi, si è rilevato che la dinamica interna della *black box* è strettamente associata al processo di selezione della domanda politica effettuata nell'arena parlamentare. Infatti, variabili quali quelle relative alla distribuzione del potere legislativo, alle strategie di voto e ai tempi del processo decisionale si sono mostrate estremamente importanti in questa fase del *policy-making* pensionistico. Uno degli aspetti più significativi messi in luce nell'analisi del funzionamento interno della *black box* riguarda la configurazione del quasi-monopolio del potere esecutivo sul controllo dell'*output* legislativo. Quest'ultimo, infatti, è risultato variare sensibilmente a seconda dei raggruppamenti di categorie socio-professionali e della vicinanza o meno alle scadenze elettorali.

Sul piano dell'esito terminale dell'intero processo di produzione legislativa, d'altra parte, è apparso chiaramente come la legislazione in questo settore della politica della sicurezza sociale in Italia sia fortemente condizionata dalla struttura dei rapporti tra partiti di governo e sistema degli interessi. Si è potuto osservare, infatti, che la distribuzione dei provvedimenti legislativi si concentra soprattutto in quei settori di popolazione che per motivi culturali o sindacali occupano, nello spazio politico-ideologico delle posizioni prossime a quelle dei partiti delle coalizioni di governo. Questo dato si configura, del resto, come una

costante tanto che lo si ritrova anche nella dinamica del contenuto degli interventi legislativi. Più articolata, d'altra parte, è invece risultato l'impatto del fattore elettorale. Quest'ultimo, in effetti, si è rivelato capace di produrre effetti diversi in funzione delle combinazioni di segmento di popolazione interessato e di *policy content*.

Cercando, infine, di cogliere la dinamica complessiva dei molti fattori presi in esame, è emerso che la politica pensionistica è determinata principalmente da una serie di variabili politiche e sociali strettamente intrecciate alla dimensione del potere, sia nella sua declinazione sociale che in quella politica. Le interrelazioni sottese all'azione delle variabili così identificate sono apparse in grado di suffragare la tesi della prevalenza della sfera delle *power resources* nella formazione degli interventi legislativi in questo settore delle *welfare policies*. I fattori socio-economici, per parte loro, sono risultati capaci di produrre degli effetti sia direttamente che indirettamente sulla composizione della legislazione pensionistica. In definitiva, si è potuto rilevare che dall'analisi causale, grazie a cui si sono riassunti e ricomposti i singoli segmenti di analisi presentati nei capitoli precedenti, è venuta una sostanziale conferma delle ipotesi di partenza di questo lavoro. Infatti, si è visto che sono i fattori politici quelli che, interagendo - con modalità diverse ma ugualmente incentrate intorno alla dimensione della *reaction function* degli attori politici - hanno il maggior potere esplicativo.

Concludendo, dunque, questo lavoro non si può non sottolineare come le relazioni venute alla luce tra i molti fattori - quali la ricerca del consenso, il conflitto sociale e quello politico, la competizione tra i partiti, la composizione degli interessi, i rapporti di forza tra le principali classi sociali, la composizione delle maggioranze di governo - qui presi in esame indichino che il sistema politico è il luogo in cui, nelle società a capitalismo avanzato (a cui "strutturalmente" appartengono le fenomenologie del *welfare state*), si svolgono i processi-chiave della regolazione politica. Ne deriva che la ricerca rivela che *Politics matters*, ma che anche i fattori "ambientali" non possono essere ignorati. Replicando quindi idealmente a quanti insistono nell'affermare il primato dei fattori *socio-economici* si può, in conclusione, ricordare ancora una volta che un corretto approccio all'analisi degli assetti politico-istituzionali nati sull'onda del tramonto delle ideologie del liberalismo classico e dell'avvento di una concezione interventista del ruolo dello stato, deve tendere ad interpretare questi fattori non come determinanti "dirette" degli *outputs* legislativi - forma storicamente determinata delle decisioni dell'autorità politica - ma, invece e più propriamente, come delle importanti precondizioni che, di per sé, non sono sufficienti a determinare gli esiti dei conflitti politici da cui scaturiscono, alla fine, le politiche pubbliche che veicolano gli interventi regolativi degli stati contemporanei. È precisamente in questo binomio tra stato e regolazione politica, tra attore istituzionale e potere, tra politiche pubbliche e conflitti di interesse che va ricercata la chiave interpretativa capace di rendere più agevole la decifrazione del funzionamento dei meccanismi di interscambio tra gli innumerevoli attori collettivi e i sistemi sociali a cui essi danno incessantemente vita in cui l'evoluzione dei

welfare states e' profondamente radicata.

Quali sono, sulla base degli elementi emersi da questa ricerca, le prospettive di superamento in Italia della politica pensionistica di tipo particolaristico-clientelare che finora ha prevalso? Sara' possibile nel prossimo futuro costruire anche qui un sistema di *welfare* veramente degno di questo nome? Non e' mai facile predire il futuro ed in questo caso lo e' ancora meno. Quindi quello che si puo' fare per dare una prima risposta a questo scottante interrogativo e' indicare semplicemente le condizioni necessarie perche' questa trasformazione abbia luogo. Ebbene, queste condizioni sono tutte legate all'evoluzione del "quadro" politico della realta' italiana. Infatti, solo se si svilupperanno le condizioni per un effettivo ridimensionamento delle forze che da quarant'anni detengono il potere in Italia e per l'aggregazione di nuove maggioranze di di governo politicamente collocate su posizioni "pro-labour" sara' possibile assistere, sia pure con non poche difficolta', all'avvio di quel processo di "modernizzazione" del sistema pensionistico italiano atteso, invano, ormai da troppo tempo.

Questa ricerca non pone certo la parola fine al dibattito teorico intorno alle determinanti del *welfare state* che continua a suscitare polemiche e discussioni tra sociologi e scienziati della politica. Non era, ne' poteva essere, questa l'ambizione con cui e' stata condotta. Tuttavia, ritengo che tra i suoi tanti limiti essa abbia almeno un piccolo merito: quello di aver contribuito alla necessaria opera di chiarificazione concettuale per definire la nozione di "fattori politici". E' questa un'esigenza che nasce dalla estrema confusione che si e' venuta a creare nella letteratura sul *welfare state* e dalla consapevolezza che questo stato di cose costituiva, a mio giudizio, un pericoloso intralcio all'avanzamento del sapere in questo campo delle scienze sociali. Al di la' quindi della prevalenza della tesi del *Politics matters* o del *Politics does not matter*, non rimane che augurarsi che questo modesto contributo risulti, alla fine, di un qualche aiuto per l'acquisizione di nuove conoscenze teoriche ed empiriche sulle societa' in cui viviamo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

-2.5

- Abrahamson, B. (1977), *Bureacracy or Participation. The Logic of Organization*, London, Sage.
- Abrams, R. (1980), *Foundations of Political Analysis. An Introduction to the Theory of Collective Choice*, New York, Columbia University Press.
- Accornero, A. (1981), *Sindacato e rivoluzione sociale*, in "Laboratorio Politico", I, n.1, pp. 5-35.
- Alber, J. (1983), *Alcune cause e conseguenze della espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa Occidentale: 1949-1977*, in "Stato e Mercato", III, pp. 89-137.
- Alber, J. (1982), *Le origini del welfare state, teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XII, pp. 361-421.
- Allais, M. e Hagen, O. (a cura di) (1979), *Expected Utility Hypotheses and the Allais Paradox. Contemporary Discussions of the Decisions under Uncertainty with Allais' Rejoinder*, Dordrecht, D.Reidel.
- Alt, J.E. e Chrystal, A. K. (1983), *Political Economics*, Los Angeles, University of California Press.
- Alt, J.E. e Woolley, J.J. (1982), *Reactions Functions, Optimization, and Politics: Modelling the Political Economy of Macroeconomic Policy*, in "American Journal of Political Science", XXVI, pp. 109-140.
- Apter, D. E. (1971), *Choice and the Politics of Allocation. A Developmental Theory*, New Haven, Yale University Press.
- Aranson, P.H. e Ordeshook, P. C. (1981), *Regulation, Redistribution and Public Choice*, in "Public Choice", XXXVII, pp. 69-100.
- Ascoli, U. (a cura di) (1984), *Welfare state all'italiana*, Roma, Laterza, 1984.
- Ascoli, U. e Dente, B. (1985), *Recenti tendenze del welfare state in Italia. Nota introduttiva*, in "Stato e Mercato", n. 14, pp. 283-291.
- Asher, H. B. (1983), *Causal Modelling*, Beverly Hills, Sage.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

- Axelrod, R. (1970), *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with a Application to Politics*, Chicago, Markham
- Bachrach, P. e Baratz, M. (1977), *Power and Poverty. Theory and Practice*, New York, Oxford University Press.
- Bachrach, P. e Baratz, S. (1962), *The Two Faces of Power*, in "American Political Science Review", Dec., pp. 947-952.
- Baldassarri, M. (1983), *Spesa pubblica e crescita economica*, in "Rivista di Politica Economica", LXXXIII (genn.).
- Barcellona, P. (1976), *Stato e mercato. Fra monopolio e democrazia*, Bari, De Donato.
- Barry Jones, R.J. (a cura di) (1983), *Perspectives on Political Economy*, London, Frances Pinter.
- Bartolini, S. (1981), *Riforma istituzionale e sistema politico in Francia*, Bologna, Il Mulino.
- Bell, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books.
- Benn, S. I. e Mortimore, G.W. (a cura di) (1976), *Rationality ad the Social Sciences*, London, Routledge e Kegan Paul.
- Berger, S. (a cura di) (1981a), *Interest Groups in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berger, S. (1981b), *The Uses of the Traditional Sectors in Italy: Why Declining Classes Survive*, in Benchhofer, F. e Elliott, B. (a cura di), *The Petite Bourgeoisie. Comparative Studies of the Uneasy Stratum*, London, Macmillan, pp. 71-89.
- Berger, S. (1974), *Uso politico e sopravvivenza dei ceti in declino*, in Cavazza, F. L. e Graubard, S. R. (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti.
- Bertin, M. (1978), *Sindacato ed evoluzione del sistema previdenziale*, in "Economia del Lavoro", n. 2, pp. 81-102.
- Beyme, K. von (1984), *Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System*, in "Government and Opposition", XIX, pp. 5-29.
- Beyme, K. von (1983), *Governments, Parliaments, and the Structure of Power in Political Parties*, in Daalder, H. e Mair, P. (a cura di), *Western European Party Systems*, London, Sage, pp. 341-368.
- Birnbaum, I. (1981), *An Introduction to Causal Analysis in Sociology*, London, Macmillan.
- Blackmer, D.L.M. e Tarrow, S. (a cura di) (1976), *Il comunismo in Italia e Francia*, Milano, Etas Libri.
- Blalock, H. (1964), *Causal Inferences in Nonexperimental Research*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Blondel, J. (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, London, Sage.
- Blondel, J. (1982), *The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures*, London, Sage.
- Blondel, J. (1981), *The Discipline of Politics*, London, Butterworths, 1981.
-

- Blondel, J. (1973), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Bobbio, N. et al. (1981), *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino.
- Boltho, A. (a cura di) (1982), *The European Economy. Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Bordogna, L. e Provasi, G. (1984), *Politica economica e rappresentanza degli interessi*, Bologna, Il Mulino.
- Bosanquet, N. (1985), *La rivincita del mercato*, Bologna, Il Mulino.
- Boudon, R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, Paris, P. U. F. .
- Brams, S.J. (1976), *Paradoxes in Politics. An Introduction to the Nonobvious in Political Science*, New York, The Free Press.
- Brams, S.J. (1975), *Game Theory and Politics*, New York, The Free Press.
- Budge, I. et al. (a cura di) (1976), *Party Identification and Beyond. Representation of Voting and Party Competition*, London, Wiley.
- Budge, I. e Farlie, D. (1977), *Voting and Party Competition. A Theoretical Critique and Synthesis applied to Survey from Ten Democracies*, London, Wiley.
- Burton, I. e Drewry, G. (1981), *Legislation and Public Policy: Public Bills in the 1970-1974 Parliament*, London, Macmillan.
- Cantelli et al. (1974), *Come lavora il parlamento*, Milano, Giuffrè'.
- Carboni, C. (a cura di) (1986), *Classi e movimenti in Italia, 1970-1985*, Bari, Laterza.
- Carboni, C. (1982), *Elementi per uno studio su stato e classi sociali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXII, pp. 201- 250.
- Carchedi, G. (1983), *Problems in Class Analysis. Production, Knowledge and the Function of Capital*, London, Routledge e Kegan Paul.
- Caruso, S. (a cura di) (1976), *Corporativismo e stabilita' sociale in Italia*, Napoli, Liguori.
- Caruso, S. (1974), *Burocrazia e capitale in Italia. Struttura e ideologia*, Verona, Bertani.
- Castellino, O. (1982), *La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Castellino, O. (1981), *La previdenza sociale in Italia: quanto sociale e quanto previdenziale?*, in "Rivista di Politica Economica", n. 2, pp.135-170.
- Castellino, O. (1976), *Il labirinto delle pensioni*, Bologna, Il Mulino.
- Castles, F. G. (a cura di) (1982), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, London, Sage.
- Castles, F. G. (1981), *How does Politics Matters? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes*, in "European Journal of Political Research", IX, pp. 119- 132.
- Castles, F. G. e Wildenmann, R. (a cura di) (1986), *The Future of Party Government*, Berlin, De Gruyter.
- Cazzola, F. (1978), *Il sistema politico dell'Italia contemporanea*, Torino, Loescher.

- Cazzola, F. et al. (1975), *Il decreto-legge tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè.
- Cella, G. P. (a cura di) (1979), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino.
- Cerese, F. P. e Mignella Calvosa, F. (1978), *La burocrazia dello stato tra crisi e rinnovamento*, Venezia, Marsilio.
- Cherubini, A. (1977), *Storia della previdenza sociale in Italia (1869-1960)*, Roma, Editori Riuniti.
- Cobb, R. et al. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, in "American Political Science Review", LXX, pp. 126-138.
- Coleman, J.S. (1986a), *Individual Interests and Collective Action. Selected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Coleman, J.S. (1986b), *Social Theory, Social Research and a Theory of Action*, in "American Journal of Sociology", XCI, pp. 1309-1335.
- Collingridge, D. (1982), *Critical Decision Making. A New Theory of Social Choice*, London, Frances Pinter.
- Cotta, M. (1979a), *Classe politica e parlamento in Italia. 1946-1976*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta, M. (1979b), *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", IX.
- Crozier, M. e Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Culyer, A. J. (1980), *The Political Economy of Social Policy*, Oxford, Martin Robertson.
- Cutright, Ph. (1967), *Income Redistribution: a Cross-national Analysis*, in "Social Forces", XXXXVI, pp. 180-190.
- Dente, B. (1986), *Introduzione all'edizione italiana*, in Ham, C. e Hill, M. *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Denters, B. (1985), *Towards a Conditional Model of Coalition Behaviour*, in "European Journal of Political Research", XIII, pp. 295-309.
- Derthich, M. (1979), *Policymaking for Social Security*, Washington, The Brookings Institution.
- Di Palma, G. (1977), *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press.
- Di Palma, G. (1976), *Contenuti e comportamenti legislativi nel parlamento italiano*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", VI, pp. 3-39.
- Dittrich, K. (1983), *Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Possibilities*, in Daalder, H. e Mair, P. (a cura di), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London, Sage.
- Donolo, C. e Fichera, F. (1981), *Il governo debole*, Bari, De Donato.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureacracy*, Boston, Little Brown.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- Dror, Y. (1983), *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick (N.J.), Transaction.

- Dye, Th. (1976), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-hall.(N)ar
- Easton, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley.
- Eckstein, H. e Gurr, T. R. (1975), *Pattern of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry*, London, Wiley.
- Elster, J. (1983a), *Reply to Comments*, in "Theory and Society", XII, pp. 111-120.
- Elster, J. (1983b), *Explaining Technical Change. A Case Study in the Philosophy of Science*, Cambridge, Cambridge University Press e Oslo, Universitetsforlaget.
- Elster, J. (1982), *Marzism, Functionalism and Game Theory*, in "Theory and Society", XI, pp. 453-482.
- Elster, J. (1979), *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton Univeristy Press.
- Esping-Andersen, G. (1982), *The Welfare State as a System of Stratification*, Paper presentato all'ECPR Workshop su "Society and the Political Economy of the Welfare State", Aarhus, Danimarca.
- Esping-Andersen, G. (1979), *Comparative Social Policy and Political Conflict in Advanced Welfare States*, in "International Journal of Health Services", IX.
- Farneti, P. (a cura di) (1973), *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Fausto, D. (1978), *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (1984), *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Fiorina, M. (1977), *An Outline for a Model of Party Choice*, in "American Journal of Political Science", XXI, pp. 601-628.
- Flora, P. (1975), *Quantitative Historical Sociology. A Trend Report and a Bibliography*, in "Current Sociology", XXIII, pp. 152-198.
- Flora, P. e Alber, J. (1981), *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, in Flora, P. e Heidenheimer, A. J. (a cura di) *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J. (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction.
- Forni, A. (1979), *Il pianeta previdenza*, Bari, De Donato.
- Freddi, G. (1986), *Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government*, in Castles, F.G. e Wildenmann, R. (a cura di) *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter de Gruyter, pp.143-177.
- Frey, B. S. (1978), *Modern Political Economy*, Oxford, Martin Robertson.
- Fry, B. e Winters, R. (1970), *The Politics of Redistribution*, in "American Political Science Review", LXIV, pp. 508-522.
- Galli, G. (1983), *Un bipartitismo ancora imperfetto*, in "Il Mulino", XXXII, pp.674-693.

- Gambale, S. (1984), *Prelievo contributivo e fiscale e spesa pensionistica nella finanza pubblica*, in "Economia delle Scelte Pubbliche", pp. 173-180.
- Gauthier, D. (1986), *Morals By Agreement*, Oxford, Clarendon Press.
- Gerlich, P. (1986), *Cause and consequence in legislation: an introduction*, in "European Journal of Political Research", XIV, pp. 267-272.
- Giddens, A. e Held, D. (a cura di) (1982), *Classes, Power, and Conflict. Classical and Contemporary Deb(N)ates*, London, Macmillan.
- Ginzburg, N. (1979), *Class, Capital and Social Policy*, London, Macmillan.
- Giordano, M. (1983), *Aspetti normativi del sistema*, in Sarpellon, G. (a cura di), *La poverta' in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Gold, D. (1977), *The Rise and the Decline of the Keynesian Coalition*, in "Kapitalistate", n. 6.
- Goldthorpe, J. H. (a cura di) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Gough, I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London, Macmillan.
- Gough, I. (1975), *State Expenditure in Advanced Capitalism*, in "New Left Review", n. 91.
- Gough, I. e Steinberg, A. (1981), *The Welfare State, Capitalism and Crisis*, in "Political Power and Social Theory", II, pp. 141-171. par
- Graziano, L. (1980), *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, F. Angeli.
- Gross, D.. (1982), *Units of Analysis and Rae's Fractionalization Index*, in "Comparative Political Studies", XV, pp. 85-98.
- Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Habermas, J. (1979), *Per la ricostruzione del materialismo storico*, Milano, Etas Libre.
- Hall, Ph. et al. (1975), *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, London, Heinemann.
- Hanf, K. e Scharpf, F. W. (a cura di) (1978), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, London, Sage.
- Haniff, G.M., (1976), *Politics, Development and Social Policy: a Cross-National Analysis*, in "European Journal Of Political Research", IV, pp. 361-376.
- Hardin, R. (1982), *Collective Action*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Harsanyi, J. C. (1977), *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hecló, H. (1978), *Issue Networks and The Executive Establishment*, in King, A. (a cura di), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute.
- Hechter, M. (1983), *The Microfoundations of Macrosociology*, Philadelphia, Temple University Press.

- Heclo, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.
- Heidenheimer, A.J. et al. (1975), *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, Saint Martins's Press.
- Hibbs, D. A. Jr. e Fassbender, H. (a cura di) (1981), *Contemporary Political Economy. Studies on the Interdependence of Politics and Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Hine, D. (1981), *Thirty Years of the Italian Republic*, in "Parliamentary Affairs", XXXIV, pp. 63-80.
- Hirschman, A.O. (1982), *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Hogwood, B. e Peters, B.G. (1983), *Policy Dynamics*, Brighton, Harvester.
- House, P.W. (1982), *The Art of Public Policy Analysis. The Arena of Regulations and Resources*, Beverly Hills, Sage.
- Jackman, R.W. (1974), *Politics and Social Equality: A Comparative Analysis*, New York, Wiley.
- Jacob, H. e Lipsky, M. (1968), *Outputs, Structure and Power*, in "Journal of Politics", XXX, pp. 510-538.
- Jessop, B. (1982), *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*, Oxford, Martin Robertson.
- Jewell, M. (1962), *The State Legislature*, New York, Randon House.
- Johnston, R.J. (1979), *Political, Electoral, and Spatial Systems. An Essay in Political Geography*, Oxford, Clarendon Press.
- Kerr, C. et al. (1964), *Industrialism and Industrial Man: the Problems of Labor and Management in Economic Growth*, New York, Oxford University Press.
- King, A. (1973), *Ideas, Institutions and the Policies of Governments: A comparative Analysis*, (Part I e Part II) in "British Journal of Political Science", III, pp. 293-313 e 409-423.
- Kirchheimer, O. (1966), *The Transformation of Western European Party Systems*, in La Palombara, J. e Weiner, M. (a cura di), *political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Korpi, W. (1985), *Power resources approach vs action and conflict: on causal and intentional explanation in the study of power*, in "Sociological Theory", III, n. 2, pp. 31-45.
- Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, W. (1981), *Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976*, in "Political Power and Social Theory", I, pp. 301-334.
- Korpi, W. (1980), *Social Policy, Strategies and Distributional Conflicts in "World Politics"*, III, pp. 296-316.
- Lange, P. e Tarrow, S. (a cura di) (1980), *ij Italy in Transition. Conflict and Concensus*, London, Frank Cass.

- La Palombara, J. (1967), *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Comunita'.
- Laumann, E. O. e Pappi, F. U. (1976), *Networks of Collective Action. A Perspective on Community Influence Systems*, New York, Academic Press.
- Lensky, G.E. (1966), *Power and Privilege*, New York, Mac Graw-Hill.
- Leonardi, R. et al. (1978), *Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy*, in "Legislative Studies Quarterly", pp. 161-186.
- Lijphart, A. (1981), *Consociational Theory. Problems and Prospects: A Reply*, in "Comparative Politics", pp. 355-360.
- Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies. A Comparative Explanation*, New Haven, Yale University Press.
- Lindberg, L.N. et al. (a cura di) (1975), *Stree and Contradictions in Modern Capitalism. Public Policy and The Theory of the State*, Lexington, Lexington Books.
- Lindblom, C.E. (1977), *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books.
- Lindblom, C.E. (1963), *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, New York, The Free Press.
- Lindblom, C.E. (1959), *The Science of Muddling Through*, in "Public Administration Review", XIX.
- Liske, C. et al. (a cura di) (1975), *Comparative Public Policy. Issues, Theories, and Methods*, New York, Wiley.
- Littlejohn, G. et al. (a cura di) (1978), *Power and the State*, London, Croom-Helm.
- Loevenberg, G. et al. (1985), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Lowi, Th. J. (1964), *American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*, in "World Politics", July, pp. 677-715.
- Luce, R.D. e Raiffa, H. (1957), *Games and Decisions. Introduction and Critical Survey*, London, Wiley.
- Luhmann, N. (1979), *Potere e complessita' sociale*, Milano, Il Saggiatore.
- Maestri, G.E. (1984), "Partiti e sistema pensionistico in Italia. Un'analisi dell'azione parlamentare della Dc e del Pci (1953- 1975)", in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XIV, pp. 125- 159.
- Maier, Ch. S. (1981), "Fictitious bonds... of wealth and law": on the theory and practice of interest representation, in Berger, S. (a cura di), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maraffi, M. (1983), *Il modello neocorporativo e la teoria dello Stato*, in "Democrazia e Diritto", XXIII, pp. 47-66.
- Marshall, T. H. (1977), *Class, Citizenship and Social Development. Essays*, Chicago, Chicago University Press.
- Marshall, T H. (1963), *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London, Heinemann.

- Meldolesi, L. (1985), *Gli spiriti del capitalismo. Alcune considerazioni a partire da Hirschman e Braudel*, in "Stato e Mercato", V, pp. 473-491.
- Melucci, A. (1977), *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, Feltrinelli.
- Miers, D.R. e Page, A.C. (1982), *Legislation*, London, Sweet and Maxwell.
- Miliband, R. (1977), *Marxism and Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Mishra, R. (1977), *Society and Social Policy. Theoretical Perspectives on Welfare*, London, Macmillan.
- Mishra, R. (1975), *Marx and Welfare*, in "Sociological Review", XXIII, pp. 287-313.
- Morisi, M. e Cazzola, F. (1981), *La decisione urgente*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XI, pp. 447-482.
- Motta, R. (1985), *L'attività legislativa dei governi (1948- 1983)*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XV, pp. 255- 292.
- Mueller, D.C. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naert, F. (1985), *The Political Economy of Pressure Groups*, in "Economia delle Scelte Pubbliche", I, pp. 55-63.
- Nordhaus, W.D. (1975), *The Political Business Cycle*, in "Review of Economic Studies", XLII, pp. 169-190.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books.
- O'Connor, J. (1984), *Accumulation Crisis*, Oxford, Blackwell.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin Press.
- OECD, (1978), *Public Expenditure Trends, "Resource Allocation"*, n. 5, Paris, OECD.
- Offe, C. (1982), *Some contradictions of the modern welfare state*, in "Critical Social Policy", II, pp. 7-16.
- Offe, C. (1981), *The Attribution of Political Status to Interest Groups*, in Berger, S. (a cura di) *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, C. (1977), *Lo stato nel capitalismo maturo*, Milano, Etas Libri.
- Offe, C. e Keane, J. (a cura di) (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.
- Offe, C. e Wiesensthal, H. (1979), *Two Logics of Collective Action: theoretical Notes on Social Class and Organizational Form*, in "Political Power and Social Theory", vol. I.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Oppenheim, F.E. (1981), *Political Concept. A Reconstruction*, Oxford, Basil Blackwell.
- Paci, M. (1982a), *La struttura sociale italiana. Costanti storiche e trasformazioni sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Paci, M. (1982b), *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, in "Stato e Mercato", II, pp. 345-400.

- Paci, M. (a cura di) (1978), *Capitalismo e classi sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Panitch, L. (1981), *Trade Unions and the Capitalist State*, in "New Left Review", Jan.-Feb.
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- Pappalardo, A. (1978), *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milano, Angeli.
- Pasquino, G. (1986), *Restituire lo scettro al principe: proposte di riforma istituzionale*, Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (1985), *Teoria e prassi dell' "ingovernabilità" nella Commissione per le Riforme Istituzionali*, in "Stato e Mercato", V, pp. 365-396.
- Pasquino, G. (1984), *I volti della rappresentanza. Come ridurre la complessità sociale*, in "Democrazia e Diritto", XXIV, pp. 101-128.
- Pasquino, G. (1983a), *Sources of stability and instability in the Italian party system*, "Western European Politics", VI, pp. 93-150.
- Pasquino, G. (1983b), *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in "Stato e Mercato", n. 8, III, pp. 169-205.
- Pasquino, G. (1980), *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Il Mulino.
- Pedoni, M. (1982), *Aspetti economici del sistema*, in Sarpellon, G. (a cura di), *La povertà in Italia*, Milano, Angeli, pp. 381-427.
- Pinker, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann.
- Pirzio Ammassari, G. (1981), *Relazioni industriali e sistema politico nel caso italiano*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", III, pp. 243-259.
- Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press.
- Piven, F.F. e Cloward, R.A. (1971), *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, London, Tavistock.
- Pizzorno, A. (1989), *Sulla razionalità della scelta democratica*, in "Stato e Mercato", III, pp. 3-46.
- Pizzorno, A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch, C. e Pizzorno, A. (a cura di), *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri.
- Pizzorno, A. (1974), *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in Cavazza, F. L. e Graubard, S. (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti.
- Pizzorno, A. et al. (1972), *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1969-1972 in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Polsby, N. (1975), *Legislatures*, in Greenstein, F. e Polsby, N. (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading (Mass.), Addison and Wesley.
- Poulantzas, N. (1978), *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, Paris, P.U.F.
- Poulantzas, N. (a cura di) (1976), *La crise de l'Etat*, Paris, P.U.F.
- Poulantzas, N. (1974), *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Paris, Seuil.

- Predieri, A. (a cura di) (1975), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunita'.
- Pryor, F. (1968), *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Irwin (Ill.), Homewood.
- Przeworski, A. e Wallerstein, M. (1982), *The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies*, in "American Political Science Review", LXXVI, pp. 215-238.
- Quade, E.S. (1975), *Analysis for Public Decisions*, New York, American Elsevier.
- Rae, D.W. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Raison, T. (1979), *Power and Parliament*, Oxford, Blackwell.
- Rapoport, A. (a cura di) (1974), *Game Theory as a Theory of Conflict Resolution*, Boston, D. Reidel.
- Regini, M. (1984), *The Conditions for political Exchange. How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain*, in Goldthorpe, J. (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Regini, M. e Esping-Andersen, G. (1980), *Trade Unions Strategies and Social Policy in Italy and Sweden*, in "West European Politics", III, n. 1.
- Regini, M. e Regonini, G. (1981), *La politica delle pensioni in Italia: il ruolo del movimento sindacale*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", III, pp. 217-242.
- Regonini, G. (1985a), *Effetti non previsti del "patto previdenziale"*, in "Stato e Mercato", V, pp. 307-320.
- Regonini, G. (1985b), *Le politiche sociali in Italia: metodi di analisi*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XV, pp. 335-377.
- Regonini, G. (1984), *Il patronato prigioniero*, in "Prospettiva Sindacale", XV, pp. 39-44.
- Regonini, G. (1980), *Stato e sindacati nella formazione della politica della sicurezza sociale. Il caso delle pensioni*, in "Quaderni della Fondazione Feltrinelli", n. 10.
- Reisman, D. (1982), *State ad Welfare*. Tawnwy, Galbraith and Adam Smith, London, Macmillan.
- Richardson, J.J. (a cura di) (1982), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen and Unwin.
- Richardson, J.J. (1969), *The Policy-making Process*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Richardson, J.J. e Jordan, A.G. (1979), *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, London, Martin Robertson.
- Riker, W. e Ordeshook, P.C. (1973), *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood-Cliffs, Prentice-Hall.
- Rimlinger, G.V. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, Wiley.

- Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition*, New York, Wiley.
- Roehrich, W. (1979), *Sociologia politica*, Bologna, Il Mulino.
- Romagnoli, U. e Treu, T. (1977), *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, Bologna, Il Mulino.
- Rosanvallon, P. (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil.
- Rose, R. (1984), *Understanding Big Government. The Programme Approach*, London, Sage.
- Rose, R. (1980), *Do Parties Make a Difference?*, London, Macmillan.
- Rose, R. (1975), *Risorse dei governi e sovraccarico di domande*, in *"Rivista Italiana di Scienza Politica"*, V, pp. 295-276.
- Rose, R. (1974), *The Problem of Party Government*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Rossi, G. e Donati, P. (a cura di), *Welfare state. Problemi e prospettive*, Milano, Angeli.
- Salvati, M. (1984), *Economia e politica in Italia dal dopo-guerra ad oggi*, Milano, Garzanti.
- Salvati, M. (1982), *Strutture politiche ed esiti economici*, in *"Stato e Mercato"*, II, n.4.
- Sarpellon, G. (a cura di) (1982), *La poverta' in Italia*, Milano, Angeli.
- Sartori, G. (1982), *Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche*, in *"Rivista Italiana di Scienza Politica"*, XII, pp. 3-44.
- Sartori, G. (1980), *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, Sugar.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schelling, T.C. (1984), *Choice and Consequence*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Schelling, T.C. (1960) *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Schmidt, M.G. (1983), *The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-Three OECD Nations*, in *"European Journal of Political Research"*, XI, pp. 1-26.
- Schmitter, Ph.C. e Lehmbruch, G. (a cura di) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Schmitter, Ph.C. (a cura di) (1977), *Corporatism and Policy Making in Contemporary Western Europe*, in *"Comparative Political Studies"*, X, n. 1.
- Schotter, A. (1981), *The economic theory of social institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin.
- Shalev, M. (1982), *Politica di classe e welfare state*, in *"Stato e Mercato"*, II, pp. 465-493.
- Simon, H.A. (1985), *Causalita', razionalita', organizzazione*, Bologna, Il Mulino.

- Spiro, S.E. e Yuchtman, Y.E. (a cura di) (1988), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, New York, Academic Press.
- Stephens, J.D. (1979), *The Transition from Capitalism to Socialism*, London, Macmillan.
- Stoppino, M. (1988), *Potere e teoria politica*, Genova, Ecig, 1988.
- Sylos-Labini, P. (1986), *Le classi sociali negli anni '80*, Bari, Laterza.
- Sylos-Labini, P. (1974), *Saggio sulle classi sociali*, Bari, Laterza.
- Thurow, L.C. (1980), *The Zero-Sum Society. Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York, Basic Books.
- Titmuss, R.M. (1974), *Social Policy: An Introduction*, London, Allen and Unwin.
- Titmuss, R.M. (1968), *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin.
- Tompkins, G.L. (1975), *A Causal Model of State Welfare Expenditures*, in "Journal of Politics", XXXVII, pp. 392-416.
- Tronti, M. (1977), *Sull'autonomia del politico*, Milano, Feltrinelli.
- Tufte, E.R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Usher, D. (1981), *The Economic Prerequisites to Democracy*, Oxford, Blackwell.
- Ussitalo, H. (1988), *Explanations of the Welfare State. A Methodological Appraisal*, Paper presentato all'ECPR Session of Workshops, Freiburg.
- U.S. Department of Health, Education and Welfare (1977), *Social Security Programmes throughout the world 1977*, Washington, Government Printing Office.
- Vitiello, E. (1981), *Pluralismo polarizzato e sistema politico italiano*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XI, pp. 489-515.
- Von Neumann, J. e Morgenstern, O. (1947), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press.
- Wahlke, J.C. (1970), *Policy Determinants and Legislative Decisions*, in Ulmer, S.S. (a cura di), *Political Decision-making*, New York, Van Nostrand Reinhold.
- Weaver, C.L. (1978), *Competition in the Provision of Social Security: An Old Idea Revisited*, in Tullock, G. e Wagner, R.E. (a cura di), *Policy Analysis and Deductive Reasoning*, Toronto, Lexington Books.
- Weed, F.J. (1979), *Industrialization and Welfare Systems: A Critical Evaluation of the Convergence Hypothesis*, in "International Journal of Comparative Sociology", XX, n. 3-4.
- Weingast, B.R. et al. (1981), *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, in "Journal of Political Economy", LXXXIX, pp. 642-664.
- Weintraub, E. (1979), *Microfoundations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wildavsky, A. (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis*, Los Angeles, University of California Press.
- Wilensky, H.L. (1978), *The Political Economy of Income Distribution: Issues in the Analysis of Government Approaches to the Reduction of Inequality*, in

Yinger, J.M. e Cutler, S.J. (a cura di), Major Social Issues: A Multidisciplinary View, New York, The Free Press, pp. 87-108.

Wilensky, H.L. (1976), The New Corporatism: Centralization and the Welfare State, London, Sage.

Wilensky, H.L. (1975), The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley, University of California Press.

Williamson, J.B. e Fleming, J.J. (1977), Convergence Theory and the Social Welfare Sector, in "International Journal of Comparative Sociology", XVIII, n. 3-4.

Wilson, J.Q. (1980), The Politics of Regulation, New York.

Wilson, J.Q. (1973), Political Organization, New York, Basic Books.

APPENDICE METODOLOGICA

Scm

In questa breve appendice metodologica verranno presentate le soluzioni adottate nel corso della ricerca per misurare due variabili operative: a) l'importanza demografica sia dei progetti di legge che delle relative leggi e b) il loro grado di importanza del contenuto "normativo". Inoltre si richiameranno gli indicatori utilizzati per la operazionalizzazione delle variabili socio-economiche e di quelle politiche impiegate nel correlazioni e regressioni.

16.1 L'indice di consistenza demografica

L'indice di consistenza demografica e' stato costruito per rispondere all'esigenza di arrivare a misurare il peso demografico delle varie categorie socio-professionali interessate sia come targets che come policy takers all'attivita' legislativa svolta dai partiti e dai governi.

A questo scopo, poiche' risultava difficile quantificare esattamente esattamente questo aspetto essenzialmente a causa della estrema frammentarieta' dei dati disponibili oltre che della variabilita' degli stessi, si e' realizzata una classificazione di queste categorie di popolazione in funzione di dieci classi di importanza demografica. Esse sono state cosi' individuate:

classe di importanza	consistenza demografica media	range	peso demografici
0	50	1-100	0,00
1	500	101-1000	0,05
2	5000	1001-10000	0,50
3	50000	10001-100000	5,00
4	300000	100001-500000	30,00
5	750000	500001-1000000	75,00
6	1500000	1000001-2000000	150,00
7	2500000	2000001-3000000	250,00
8	4000000	3000001-4000000	400,00
9	8000000	4000001-oltre	800,00

(tab. appmet.1 - classi demografiche)

Sulla base di questa classificazione l'indice di consistenza demografica, calcolabile di volta in volta sia per la generalità delle proposte e delle leggi sia per partito o per destinatario, è stato ottenuto applicando la seguente formula:

$$ICD = \frac{F_{ij} \times P_d}{N}$$

dove,

F_{ij} = frequenza relativa alla classe demografica i e al segmento di popolazione j

P_d = corrispondente peso demografico

N = corrispondente numero di leggi o proposte

16.2 L'indice di importanza normativa del contenuto

L'indice di importanza normativa del contenuto delle proposte o delle leggi pensionistiche trae la sua giustificazione dal fatto che esiste un vasto campo di variazione dell'importanza intrinseca del loro policy content. Esso e' stato ottenuto applicando la seguente formula di calcolo:

$$IIN = \frac{N_{ij} \times PN_{ij}}{NTOT_{ij}}$$

dove,

N_{ij} = numero delle proposte o delle leggi relative alla categoria di destinatari i appartenenti alla classe di contenuto j

PN_{ij} = corrispondente peso normativo (a)

$NTOT_{ij}$ = corrispondente numero totale delle proposte o delle leggi.

(a) Il peso normativo per ognuna delle cinque principali classi di policy-content e' stato calcolato nel modo seguente:

$$PN = \frac{100}{N\%}$$

in cui $N\%$ e' l'incidenza relativa alle cinque piu' importanti categorie di contenuto sul corrispondente totale generale delle proposte o delle leggi pensionistiche.

16.3 Le variabili socio-economiche e politiche

Gli aspetti metodologici sono stati affrontati e sviluppati nel Capitolo 14 a cui rimando. In particolare, al riguardo, si vedano le tabelle 14.1, 14.2 e 14.3.

APPENDICE STATISTICA

Tab. A.1 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti i pensionati presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	29	7	1	1	3	41
II	15	20	8	4	13	60
III	17	26	17	3	12	75
IV	8	17	12	6	30	73
V	2	24	9	6	16	57
VI	9	35	5	15	16	80
VII	6	24	0	4	13	46
VIII	6	38	8	9	17	78
I-VIII	92	191	60	48	119	510

Tab. A.2 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti i lavoratori dipendenti presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	18	11	6	1	1	37
II	8	17	6	3	5	39
III	16	21	12	4	9	62
IV	12	32	8	5	25	82
V	14	29	9	6	14	72
VI	11	26	6	3	5	51
VII	7	24	5	10	7	48
VIII	8	23	0	4	10	53
I-VIII	94	183	60	36	171	444

Tab. A.3 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti i pubblici dipendenti presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	26	15	1	3	2	47
II	33	33	9	9	16	100
III	21	29	6	15	50	121
IV	19	36	13	15	49	132
V	73	66	11	21	47	158
VI	12	53	5	12	39	121
VII	16	58	3	13	37	127
VIII	20	57	3	15	34	129
I-VIII	160	347	51	103	273	934

Tab. A.4 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti i lavoratori autonomi presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	0	3	1	0	1	5
II	0	9	5	2	0	16
III	8	8	7	3	1	27
IV	2	8	3	4	2	19
V	0	15	0	1	5	21
VI	0	7	4	3	4	18
VII	1	7	0	1	1	10
VIII	1	8	1	2	0	12
I-VIII	12	65	21	16	14	128

Tab. A.5 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti i liberi professionisti presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	5	3	0	0	1	9
II	6	7	0	4	2	19
III	1	14	1	2	10	28
IV	3	24	1	5	6	39
V	5	14	0	1	5	25
VI	5	21	1	6	3	36
VII	4	16	2	5	5	32
VIII	3	21	4	5	6	39
I-VII	32	120	9	28	38	227

Tab. A.6 - Distribuzione delle proposte di legge pensionistiche riguardanti le categorie residuali presentate da governi, DC, PCI e PSI per legislatura (valori assoluti)

Legislatura	GOV	DC	PCI	PSI	ALTRI	TOTALE
I	21	17	8	3	4	53
II	7	26	18	8	21	80
III	7	27	24	3	21	82
IV	1	32	5	4	35	77
V	5	26	8	10	28	77
VI	6	28	4	15	37	90
VII	7	20	3	7	17	54
VIII	10	33	7	9	20	79
I-VIII	64	209	77	59	183	592

Tab. A.7 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge presentate da governi, DC, PCI e PSI riguardanti la generalità della popolazione.

	DC	PCI	PSI
GOV	-.85	.77	.34
DC		.31	-.02
PCI			-.06

Tab. A.8 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge presentate da governi, DC, PCI e PSI riguardanti i lavoratori dipendenti per legislatura.

	DC	PCI	PSI
GOV	I .80	.23	-.11
	II -.64	-.21	.91
	III .13	-.79	-.76
	IV .54	-.50	-.42
	V -.14	-.47	-.60
	VI .60	.83	-.41
	VII -	-	-
	VIII .34	-.19	.56
DC	I .00	.06	
	II .17	-.74	
	III -.20	-.41	
	IV -.87	-.28	
	V .89	.87	
	VI .08	-.07	
	VII -.27	.98	
	VIII .51	.85	
PCI	I .00		
	II -.53		
	III .30		
	IV -.04		
	V .96		
	VI -.30		
	VII .00		
	VIII .00		

Tab. A.9 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge presentate da governi, DC, PCI e PSI riguardanti i pubblici dipendenti per legislatura.

	DC	PCI	PSI
GOV			
I	.91	-.21	.75
II	.13	-.85	.30
III	.46	.00	-.83
IV	-.15	.52	-.09
V	.68	.63	.62
VI	.71	.19	.87
VII	-.92	-.61	.01
VIII	.70	.00	.51
DC			
I		-.19	.62
II		.24	.38
III		-.15	.04
IV		.46	.61
V		.98	.90
VI		.70	.69
VII		.86	-.39
VIII		.18	.95
PCI			
I			.25
II			.13
III			.13
IV			.06
V			.82
VI			.51
VII			-.80
VIII			.38

Tab. A.10 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge presentate da governi, DC, PCI e PSI riguardanti i lavoratori autonomi per legislatura.

	DC	PCI	PSI
GOV			
I	-	-	-
II	-	-	-
III	-.62	-.13	-.37
IV	-.87	-.10	-.61
V	-	-	-
VI	-	-	-
VII	.91	-	1.00
VIII	.13	-.25	.24
DC			
I		.25	-
II		.70	-.58
III		.45	.49
IV		.53	.53
V		-	.66
VI		.85	.52
VII		-	.91
VIII		-.53	.76
PCI			
I			-
II			-.53
III			.84
IV			.37
V			-
VI			.00
VII			-
VIII			.40

Tab. A.11 - Matrice di correlazione tra le proposte di legge presentate da governi, DC, PCI e PSI riguardanti le categorie residuali per legislatura.

	DC	PCI	PSI
GOV			
I	-.45	.32	.16
II	.96	1.00	.83
III	.31	.17	-.08
IV	.06	-.61	-.53
V	-.16	.26	-.57
VI	.72	-.94	.16
VII	-.80	.86	.69
VIII	.26	.48	.24
DC			
I		.29	.45
II		.96	.90
III		.78	.47
IV		.59	.33
V		-.99	.87
VI		.88	.34
VII		-.99	-.12
VIII		.47	.68
PCI			
I			-.21
II			.83
III			.00
IV			.87
V			-.92
VI			.11
VII			.24
VIII			.54

Tab. A.12 - Distribuzione della durata media (in mesi) del periodo tra l'approvazione delle leggi pensionistiche e la fine della legislatura per proponente e per destinatari.
(valori percentuali arrotondati)

PROPO- NENTE	GEN. POP.	PENS.	LAV. DIP.	PUBBL. DIP.	LAV. AUT.	LIB. PROF.	CAT. RESID.
GOV	32	28	22	20	14	29	29
DC	-	24	24	25	29	14	26
PCI	-	49	33	19	-	7	26
PSI	-	13	18	20	-	19	30
MEDIA GEN.	32	23	22	20	22	18	21

Tab. A.13 - Distribuzione della durata (in trimestri) dell'iter di approvazione delle leggi pensionistiche per tipo di contenuto (valori percentuali arrotondati)

TRIMESTRI DA PRESENTAZIONE	AC	MN	OR	AP	RI	MEDIA
1	41	21	38	39	24	33
2	29	23	19	23	22	23
3	18	13	14	8	16	14
4	-	9	14	10	11	9
5	-	8	5	4	5	5
6	12	6	-	4	1	4
6+	-	20	10	11	20	12

Tab. A.14 - Matrice di correlazione tra l'importanza del contenuto delle leggi pensionistiche e alcune variabili socio-economiche (periodi "normali" e "elettorali") per raggruppamento di destinatari.

Importanza del contenuto	PENSPIL		DEFSTAT		SINDAC	
	elett.	norm.	elett.	norm.	elett.	norm.
PENSIONATI	-.61	-.39	.40	.44	-.65	-.29
LAVOR. DIPEND.	.15	-.07	.44	.06	-.19	.12
PUBBLICI DIPEND.	.05	-.08	-.21	.36	.13	-.10
LAVOR. AUTONOMI	-.11	-.08	.48	.34	-.38	-.20
LIBERI PROFESS.	-.34	.00	.70	.10	-.58	-.07
CATEG. RESIDUALI	-.54	-.20	.32	.06	-.60	-.11

Legenda:

PENSPIL = Incidenza percentuale della spesa per pensioni sul PIL
 DEFSTAT = Incidenza del deficit statale sul PIL
 SINDAC = Tasso di sindacalizzazione generale.

Tab. A.15 - Numero delle proposte di legge sulle pensioni
per legislatura e per destinatario (a)

Legislatura	Gener. Popol.	Pen- sionati	Lav. Dip.	Pubbl. Dip.	Lav. Aut.	Lib. Prof.	Cat. Resid.	Totale
I	-	41	37	47	5	9	53	203
II	-	60	39	100	16	19	80	318
III	1	75	62	121	27	28	82	401
IV	-	73	82	132	19	39	77	433
V	9	57	72	153	21	25	77	414
VI	5	80	51	121	18	36	90	401
VII	2	46	48	126	10	32	54	321
VIII	10	78	53	129	12	39	73	411
Totale	27	510	444	934	128	227	592	2901

(a) Il totale verticale e' maggiore di quello orizzontale perche' qui non sono state incluse le 29 proposte di legge riguardanti i soli enti previdenziali.

