

## CRISI, ISTITUZIONI E POLITICHE SOCIALI

di Felice Roberto Pizzuti

Nella prima parte dell'articolo – che riprende i risultati del *Rapporto sullo Stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state* – si analizza la specifica evoluzione della crisi in Europa, le cause e le conseguenze di natura istituzionale e l'interesse che i fallimenti del mercato e delle politiche comunitarie hanno suscitato per la tematica dei beni comuni. Quest'ultimo dibattito, pur essendo potenzialmente idoneo a fornire contributi nuovi e positivi per il riassetto dei rapporti economici, giuridici, sociali e politici, per alcune sue incongruenze analitiche e propositive rischia di rimanere eccentrico rispetto al confronto mercato-istituzioni che è centrale per l'analisi della crisi. Nella seconda e nella terza parte dell'articolo si analizzano le politiche sociali recentemente attuate nell'Unione Europea e in Italia. Per il nostro paese, oltre all'analisi delle ultime riforme del mercato del lavoro e del sistema di *welfare*, sono proposte specifiche indicazioni di riassetto del sistema pensionistico e del sistema sanitario.

In the first part of the article – which draws on the findings of the *Report on the Welfare State 2013. Crisis, Institutions, Common Goods and Welfare State* – analysis focuses on the specific evolution of the crisis in Europe, the causes and consequences at the institutional level, and the interest that the failures of the market and the community policies have stimulated in the issue of common goods. While debate on the issue remains a potential source of new, positive contributions towards readjustment of economic, legal, social and political relations, due to certain incongruities in its analytic and applicative aspects it risks being tangential to the market-institutions issue, of central importance for analysis of the crisis. In the second and third parts of the article analysis turns to the social policies recently implemented in the European Union and in Italy. And in the particular case of Italy, together with analysis of the latest labour market and welfare system reforms, specific indications are offered for readjustment of the pension and health systems.

### 1. CRISI, ISTITUZIONI E BENI COMUNI

#### 1.1. *Il perdurare (delle cause) della crisi*

La crisi economica dei paesi capitalisti più avanzati ha raggiunto il suo sesto anno. Il trentennio neoliberista successivo a quello della *golden age* è sfociato in una depressione di cui non s'intravedono ancora i tempi e i modi del superamento. La sua essenza chiama in causa aspetti qualitativi che mettono in discussione anche le teorie economiche dominanti, la qualità dello sviluppo, gli equilibri politico-sociali e il senso comune che si erano affer-

---

Felice Roberto Pizzuti, professore ordinario di Politica economica, Dipartimento di Economia e Diritto, Sapienza Università di Roma.

mati nei passati decenni<sup>1</sup>. Sul piano quantitativo, gli indicatori economici nazionali segnalano diversità significative. Durante il primo trimestre 2013, nell'Eurozona si è verificato il sesto calo consecutivo del PIL in termini reali; in Italia è il settimo; tra il 2008 e il 2009, sia nell'Eurozona che in Italia si erano verificati altri cinque cali trimestrali consecutivi. Dal 2008 al 2012, nell'area Euro il PIL è diminuito dell'1,2%, in Italia del 7%. Per il 2013, le previsioni sono ancora negative: -0,4% nell'eurozona e tra -1,3% e -1,8% in Italia<sup>2</sup>. Negli USA, invece, dove pure la crisi si è manifestata inizialmente, dal 2008 al 2012 il PIL è complessivamente cresciuto del 3% e si prevede un ulteriore aumento dell'1,9% nell'anno in corso.

Tra gli ostacoli principali al superamento della crisi globale c'è che nelle politiche adottate per contrastarla prevale ancora – anche se con applicazioni nazionali diverse – la visione dominante nei passati tre decenni che ha contribuito a determinarla. La sua evoluzione, pur con differenze territoriali, smentisce le analisi che intendevano circoscriverla agli aspetti finanziari ed evidenzia invece motivazioni strutturali che, tuttavia, fanno fatica ad essere riconosciute e adeguatamente affrontate dai responsabili della *governance* economica.

Le cause comuni della crisi e le sue conseguenze riguardano aspetti centrali delle relazioni economico-sociali sviluppatesi nell'ultimo trentennio; tra questi: il significativo peggioramento della distribuzione del reddito e i suoi effetti depressivi sulla domanda effettiva; lo squilibrio nell'evoluzione dei rapporti sia tra i mercati e le istituzioni sia tra i settori reale e finanziario dell'economia; l'aumento dell'instabilità nelle relazioni economiche e sociali favorito sia dai processi di globalizzazione privi di regole sia dalla parcellizzazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro e dei corrispondenti redditi; la sottovalutazione dell'incertezza da parte della teoria economica dominante che l'ha derubricata a rischio probabilistico prevedibile; il conseguente allentamento delle regolamentazioni, dei margini di sicurezza e delle garanzie necessari al buon funzionamento dei mercati, in particolare di quelli finanziari; l'indebolimento dei sistemi pubblici di *welfare* a favore delle iniziative private che fa traslare i crescenti rischi generati dai mercati dalle collettività agli individui e alle famiglie, dalle imprese ai lavoratori<sup>3</sup>; la caduta a livelli critici della qualità sociale ed ecologica della crescita che, peraltro, ha interagito negativamente con l'entità e la stabilità della sua dinamica.

Lo svolgimento della crisi non sta rimuovendo queste sue cause che, invece, in molti casi si stanno accentuando.

Le politiche messe in atto stanno aumentando ulteriormente l'iniquità distributiva poiché i costi maggiori che esse implicano ricadono essenzialmente sui ceti più deboli. Le disomogeneità di reddito interpersonali continuano a crescere sia negli USA che in Europa. Nel nostro continente, le diseguaglianze maggiori si registrano principalmente nei paesi della “periferia” (Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia), dove l'indice di Gini supera sempre il valore di 0,30, e meno nei paesi più ricchi del “centro” (come Germania, Austria, Francia, Finlandia, Olanda e Belgio) dove l'indice è sempre inferiore a 0,30<sup>4</sup>.

Il settore finanziario-alimentato da un'ingentissima liquidità i cui effetti illusori e destabilizzanti sui mercati borsistici distraggono l'attenzione dai problemi strutturali dell'economia reale- continua ad avere comportamenti essenzialmente autoreferenziali e di scarso supporto funzionale ai settori produttivi che rimangono in carenza di risorse; la massa

<sup>1</sup> Cfr. Pizzuti (2008b; 2009; 2012), Crouch (2008).

<sup>2</sup> Cfr., rispettivamente, EUROSTAT (2013), OCSE (2013).

<sup>3</sup> Per un'analisi diffusa della traslazione dei rischi sociali dalle collettività agli individui cfr. Pizzuti (2008).

<sup>4</sup> Cfr. il contributo di F. Farina in Pizzuti (2013, par. 1.2.1).

vagante di titoli speculativi (sempre più scollegati da una sottostante attività reale), le cui elevate oscillazioni di Borsa hanno interagito con la crisi fin dal suo inizio, è aumentata anziché diminuire e continua ad essere una voce primaria degli impieghi e dei profitti bancari. È stato stimato che, in base ai bilanci del 2011, una riduzione di valore del 10% del portafoglio derivati equivarrebbe a una perdita del patrimonio netto pari al 55% per le banche europee e al 59% per quelle americane; queste cifre sono aumentate rispetto al 2009 quando erano pari, rispettivamente, al 43% e al 51%. Se invece diventassero inesigibili tutti i crediti problematici concessi dalle banche all'economia reale, le perdite patrimoniali sarebbero inferiori<sup>5</sup>.

L'instabilità economica e sociale è sempre più drammaticamente sostanziata da circostanze reali come la carente dinamica della produzione, degli investimenti e dei consumi; la continua riduzione dell'occupazione e il decrescente potere d'acquisto delle retribuzioni. Il complessivo aumento dell'incertezza di vita trova particolare alimento nella crescente disoccupazione giovanile che deprime il presente e pregiudica il futuro; in Italia ha superato il 40%<sup>6</sup>.

Le istituzioni del *welfare*, che in Europa hanno attenuato gli effetti della crisi, sono progressivamente esposte ai tagli operati dalle politiche che tendono a trasferire impropriamente ai mercati i loro compiti di sicurezza sociale<sup>7</sup> e a privilegiare un malinteso senso dell'austerità nei bilanci pubblici con effetti controproducenti sugli equilibri sia sociali che economici<sup>8</sup>.

### 1.2. Crisi, istituzioni e governance economica nell'Unione Europea e negli USA

Una questione di particolare rilievo nell'analisi delle cause della crisi e delle possibilità di contrastarla riguarda l'evoluzione dei rapporti tra i mercati e le istituzioni.

Nei passati tre decenni, la globalizzazione dei mercati e il permanente ancoraggio delle istituzioni ai rispettivi livelli nazionali o sub nazionali hanno rotto i precedenti equilibri che avevano accompagnato il portentoso sviluppo dei paesi occidentali nel periodo della *golden age* immediatamente successivo alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Nell'ultimo trentennio i mercati si sono progressivamente autonomizzati dalle istituzioni e la marcata finanziarizzazione delle relazioni economiche ha ulteriormente accentuato questo fenomeno e i suoi effetti destabilizzanti. I nuovi assetti economico-sociali si sono rivelati sempre più fragili fino a sfociare nella crisi globale esplosa tra il 2007 e il 2008.

Immediatamente dopo la deflagrazione della crisi che paralizzò i mercati, si diffuse l'invozione – spesso esaudita – di interventi pubblici a tutti i livelli: dall'ingentissima offerta di liquidità da parte delle banche centrali all'aiuto dei governi alle imprese private, dal ritorno a più stringenti forme di regolamentazione dell'economia fino a misure di nazionalizzazione. Ma subito dopo che le falte dei bilanci privati furono trasferite sui bilanci statali, da un lato, si è preteso un loro rapido risanamento a carico dei cittadini, aumentando la pressione fiscale e riducendo le prestazioni; d'altro lato, si è tornati a ribadire l'autonomia dei mercati e il contenimento dell'azione pubblica.

La generalizzata convinzione manifestata all'indomani dello scoppio della crisi di dover procedere anche a nuovi accordi internazionali per regolamentare i mercati – fino ad

<sup>5</sup> Cfr. Mediobanca (2011).

<sup>6</sup> ISTAT (2013). Cfr. pure il contributo di F. Farina in Pizzuti (2013, par. 1.2.1).

<sup>7</sup> Per un'analisi della tendenza ad introdurre la logica di mercato nei sistemi di *welfare*, cfr. Pizzuti (2007).

<sup>8</sup> Per un'analisi diffusa delle relazioni tra *welfare state* e crescita, cfr. Pizzuti (2006).

auspicare una seconda Bretton Woods – si è risolta anch’essa in una “bolla” che rapidamente si è sgonfiata, e le stesse regolamentazioni più urgenti – come quelle del settore finanziario e creditizio – sono rimaste sospese.

La più accentuata manifestazione che la crisi sta avendo in Europa rispetto agli USA trova un significativo elemento di spiegazione proprio nella particolare inadeguatezza del suo assetto istituzionale, peraltro sorpreso nel bel mezzo di un processo di transizione frenato da aspetti contraddittori.

La costruzione dell’Unione Europea presenta un’evidente dimensione istituzionale potenzialmente in grado di favorire anche la crescita e gli equilibri economici.

Il passaggio da tante economie nazionali di dimensioni medie e piccole – ciascuna molto aperta verso l’esterno – a una che sarebbe la più grande al mondo in termini di PIL – e quindi meno vincolata dalle relazioni esterne – costituirebbe di per sé un miglioramento delle potenzialità economiche. Un ulteriore e non meno rilevante vantaggio deriverebbe dall’ampliamento dell’ambito operativo delle istituzioni comuni; si ridurrebbe lo squilibrio tra la dimensione sovranazionale dei mercati e quella nazionale delle istituzioni. Le politiche volte a favorire la ripresa quantitativa e qualitativa della crescita e a migliorare gli equilibri economico-sociali potrebbero contare sulla possibilità di una più efficace interazione con i mercati da parte delle istituzioni.

Tuttavia, la creazione dell’Unione Europea negli ultimi decenni è stata molto influenzata dalla visione neoliberista che considera le istituzioni un intralcio al buon funzionamento dei mercati; ciò spiega le carenze della dimensione istituzionale nella costruzione europea e il prevalere della strategia di affidarla essenzialmente alle unificazioni dei mercati e della moneta che avrebbero dovuto trainare l’intero processo federativo.

Ciò spiega anche che l’unica istituzione della UE con poteri autonomi dagli stati nazionali sia la Banca Centrale Europea, che essa sia stata creata prima e non dopo la nascita dello stato federale e che la sua indipendenza sia giunta al punto di non avere affatto un governo di riferimento. Allo stesso tempo, ciascun paese membro dell’area Euro, non avendo più una banca centrale prestatrice d’ultima istanza, è venuto a trovarsi in una situazione di debolezza istituzionale rispetto agli altri sistemi economici, ai mercati e, in particolare, alla speculazione internazionale.

Il minor peso delle politiche attive attuate in Europa e i peggiori risultati nel contrasto alla crisi rispetto all’operato del Tesoro e del Federal Reserve System (FED) negli USA, sono dipesi non solo dalle scelte più restrittive – accentuate da improbabili timori inflazionisti – operate con il Trattato di Maastricht e il *fiscal compact*, ma anche e soprattutto dagli assetti e dai vincoli istituzionali.

Essendo la BCE guidata dal solo compito costituzionalmente assegnatole di salvaguardare la stabilità dei prezzi e non anche quello della piena occupazione – come avviene negli USA per la FED – quest’ultimo obiettivo non trova nella UE nessuna istituzione responsabile.

Mancando un’autorità che manovri la politica fiscale, cioè lo strumento più efficace per perseguire l’aumento della crescita e dell’occupazione, siamo al paradosso anche analitico<sup>9</sup> che quegli obiettivi possono essere perseguiti a livello comunitario solo con lo strumento meno idoneo – la politica monetaria – manovrato dalla BCE che, per di più, ha obiettivi vincolati.

La visione neoliberista sta comunque condizionando anche il percorso comunitario di omogeneizzazione delle politiche fiscali e sociali, con scelte le cui modalità attuative stanno

<sup>9</sup> Cioè alla negazione del principio di Mundell o dell’assegnazione appropriata degli strumenti agli obiettivi.

modificando gli equilibri sia tra gli organi istituzionali della UE sia nei rapporti tra questa e le istituzioni nazionali<sup>10</sup>.

L'intento unitario in queste materie è più faticoso perché risente maggiormente della difficoltà di combinare spinte nazionali disomogenee che affondano le radici nelle specificità dei caratteri, delle culture e delle esperienze storiche dei diversi paesi membri; tali circostanze hanno indotto a procedere con il metodo del coordinamento aperto e subordinando la possibilità di assumere decisioni sovranazionali alla disponibilità di maggioranze molto qualificate o addirittura all'unanimità. Tuttavia, a seguito dell'aggravarsi della crisi e dello spostamento delle criticità finanziarie dai bilanci privati – specialmente nel settore bancario – a quelli pubblici, le autorità comunitarie, avendo individuato nelle politiche d'austerità e nel risanamento dei bilanci pubblici i prerequisiti basilari del processo di convergenza, stanno condizionando negativamente e in misura crescente i comportamenti dei responsabili nazionali. Ciò avviene mediante indicazioni, vincoli e sanzioni soggetti a contrattazioni che sono influenzate più dalle relazioni intergovernative e dai connessi rapporti di forza presenti nel Consiglio Europeo che non da una strategia maturata in istituzioni unitarie direttamente rappresentative della volontà dei cittadini europei. Il Trattato di Stabilità e l'obbligo d'inserire nelle costituzioni nazionali il vincolo del bilancio in pareggio sono esempi non solo di una *governance* macroeconomica errata nel merito, ma anche di una perdita d'autonomia delle istituzioni nazionali. Va peraltro precisato che quest'ultima tendenza non è in sé negativa; anzi, in un auspicabile processo unitario è nell'ordine delle cose, ma assume una connotazione preoccupante e genera effetti controproducenti se, come sta avvenendo, sposta la sovranità verso istituzioni comunitarie non altrettanto rappresentative di quelle nazionali.

In molti paesi europei i vincoli posti dal Trattato si stanno risolvendo in tagli al *welfare* e alle condizioni di vita; in Italia la stessa Corte Costituzionale si è richiamata alle nuove regole di bilancio comunitarie con effetti di compressione sulle nostre politiche sociali<sup>11</sup>. Ma la constatazione che le proprie istituzioni democratiche siano sempre più condizionate da decisioni che risultano controproducenti nella gestione della crisi e che esse siano prese in organismi burocratici comunitari dominati da altri paesi suscita reazioni di rigetto, tanto preoccupanti quanto poco sorprendenti, verso il progetto europeo *tout court*.

### *1.3. Fallimenti dei mercati, sfiducia nelle istituzioni e interesse per i beni comuni*

La rinnovata manifestazione dei limiti dei mercati che ha portato alla crisi globale, le esperienze fallimentari riscontrate anche nell'intervento pubblico e un diffuso senso di sfiducia nella politica alimentato dai frequenti opportunismi di chi la gestisce, hanno contribuito ad alimentare l'interesse per organizzazioni economiche, giuridiche e sociali dei processi produttivi alternative a quelle sia del mercato che dello Stato.

Questa tendenza trova ulteriori motivazioni in Europa, dove le controproducenti politiche d'austerità gestite da apparati burocratici e organismi intergovernativi tendono a ridurre il grado di partecipazione democratica alle scelte economico-sociali e l'entusiasmo popolare per la costruzione europea.

L'insoddisfazione nei confronti sia dei mercati che delle istituzioni (esistenti o mancanti) ha favorito l'interesse anche per la tematica dei beni comuni, spingendo a immaginare l'ampliamento di questa categoria di beni e servizi la cui gestione dovrebbe essere affidata

<sup>10</sup> Cfr. il contributo di E. Paparella in Pizzuti (2013, par. 1.3).

<sup>11</sup> Ivi, par. 1.3.5.

a comunità locali, sottraendola non solo alla logica di mercato, ma anche alle istituzioni pubbliche esistenti.

Tuttavia, per poter procedere concretamente in questa direzione, dal dibattito sui beni comuni sarebbe utile emergesse, in primo luogo, una loro robusta definizione economica e giuridica che li distingua dai beni pubblici e dai beni privati; poi, per la gestione di ciascuno di essi, occorrerebbe individuare sia i confini del territorio e della comunità di riferimento sia le regole relative alla fruizione, alla soluzione dei conflitti e alle sanzioni; non da ultimo, si pone il problema del coordinamento tra la responsabilità e la sfera decisionale pertinenti alla collettività supposta come più immediatamente interessata a un bene comune e quelle spettanti alle istituzioni pubbliche locali e nazionali. Peraltro, va tenuta presente la pur ovvia considerazione che anche le istituzioni pubbliche già esistenti rappresentano delle collettività più o meno ampie e che quelle riferite a territori più ristretti già si coordinano secondo regole stabilite con quelle operanti negli ambiti giurisdizionali più estesi di cui fanno parte; tutto ciò avviene con modalità frutto di scelte sedimentate, con una suddivisione di competenze e con un coordinamento tra i rispettivi ambiti di sovranità che sono il risultato di processi storici più o meno condivisi e consolidati.

Ci si deve dunque interrogare su quale sia o possa essere il sovrappiù di democraticità, partecipazione, efficienza ed equità che dovrebbe o potrebbe essere assicurato nella gestione di particolari beni, definiti “comuni”, da parte di collettività locali, rispetto a quanto possa fare (o già faccia, ma in modo ritenuto insoddisfacente) il complesso delle istituzioni esistenti che pure le rappresenta.

Contributi all'esame di queste problematiche possono venire dall'analisi di diverse questioni economiche e giuridiche inerenti i beni comuni, a cominciare da quella primaria e strettamente connessa ai compiti del *welfare state* su come assicurare il più ampio accesso alla fruizione di beni e diritti essenziali, alle generazioni attuali e a quelle future, senza incorrere in abusi dagli esiti inefficienti e iniqui (la “tragedia dei beni comuni”)<sup>12</sup>. Ad esempio, prestazioni come quelle tese a garantire un livello minimo di reddito sono certamente riconducibili alla problematica dei beni comuni, ma – non di meno – per deciderle e gestirle rimane rilevante il ruolo delle istituzioni dello Stato sociale.

Il riaccendersi del dibattito sui beni comuni ha assunto inevitabilmente una dimensione politica dove si fronteggiano diverse visioni generali e le loro possibili traduzioni in concrete forme di organizzazione della convivenza sociale, ma che non sempre tengono adeguatamente in conto le specifiche problematiche intrinseche alla natura e alla definizione di questa tipologia di beni. Nel dibattito si possono individuare diversi approcci politico-culturali e altrettante interpretazioni di bene comune; una classificazione a riguardo propone cinque “idealtipi”<sup>13</sup>: quello iperliberista che riconduce i beni comuni essenzialmente a beni privati; quello cattolico e quello riformista che li collocano in vario modo tra una dimensione sociale e una civile, comunque intermedie tra stato e mercato; quelli alternativi all'assetto capitalistico e al binomio stato-mercato che contrappongono i beni comuni non solo ai beni privati, ma anche a quelli gestiti tramite l'intervento pubblico e lo Stato sociale. Questi approcci ai beni comuni, pur essendo anche molto diversi per matrice culturale, presentano, tuttavia, due elementi di omogeneità: il primo è che soffrono tutti la difficoltà di precisare i connotati economici e giuridici di tali beni (rispetto alle definizioni più sedimentate e condivise dei beni privati e dei beni pubblici); il secondo – più sorprendente – è

<sup>12</sup> Cfr. il contributo di P. Chirulli, M. Franzini, A. Ridolfi in Pizzuti (2013, par. 1.4).

<sup>13</sup> Cfr. il contributo di D. Colombo e E. Gargiulo in ivi (par. 1.5).

che, pur per ragioni e in misura diverse, convergono sulla discutibile indicazione di politica economica di sottrarre la loro gestione alle istituzioni pubbliche esistenti e, in particolare, a quelle dello Stato sociale.

Le analisi delle motivazioni strutturali della crisi e delle possibilità di uscirne positivamente, che indicano la necessità di una maggiore e più qualificata interazione con i mercati da parte delle istituzioni pubbliche e del *welfare state*, rischiano dunque di rimanere eluse, o comunque indebolite, non solo per la resistenza delle tradizionali posizioni neoliberiste, ma anche per il contributo di quelle più recenti e “militanti” che sostengono l’equidistanza o l’alternatività dei beni comuni rispetto a quelli privati e pubblici.

Il dibattito sui beni comuni rappresenta un interessante e fertile terreno di analisi e di esperienze concrete, potenzialmente idoneo a fornire contributi nuovi e positivi per il riassetto dei rapporti sociali di produzione, distribuzione, consumo e scambio; tuttavia, proprio a causa dei suoi limiti analitici e di alcune incongruenti indicazioni che da esso emergono, rischia di rimanere eccentrico o risultare fuorviante rispetto al confronto mercato-istituzioni che, invece, è centrale per l’analisi della crisi, delle sue cause strutturali e delle sue possibilità di superamento.

## 2. LE POLITICHE SOCIALI DELL’UNIONE EUROPEA

### 2.1. *La strategia Europa 2020*

Nel processo d’integrazione europea, le politiche sociali comunitarie hanno avuto un andamento ondivago e inducono a riflettere in che misura effettivamente esista un modello sociale europeo e quale sia il suo ruolo nella costruzione dell’Unione Europea<sup>14</sup>.

La strategia di Lisbona – varata nel 2000 dopo la creazione dell’Euro e l’allargamento dell’Unione ai paesi dell’ex area sovietica – aveva accordato agli obiettivi sociali un ruolo rilevante e, considerandolo un primo passo verso l’obiettivo di ridurre significativamente le forti diversità esistenti, aveva creato nuovi strumenti per il coordinamento delle politiche nazionali in questo settore. Ma il rallentamento della crescita avvertito in Europa già nella prima metà del primo decennio del nuovo secolo indusse, nell’ambito delle politiche comunitarie, a declassare gli obiettivi sociali che venivano lasciati alle responsabilità nazionali, rimuovendo implicitamente le ambizioni di ridurre le pesanti differenze esistenti tra i paesi membri.

La crisi esplosa nel 2007-08 ha riproposto in termini ancora più acuti le contraddizioni tra gli obiettivi di miglioramento e convergenza delle condizioni di vita nei paesi membri e l’impostazione liberista data alla costruzione europea. Peraltro, se è normale che le crisi economiche abbiano effetti negativi sugli equilibri sociali, i forti squilibri già maturati nel passato trentennio sono anche una delle cause strutturali della crisi in corso che, dunque, trova nella dimensione sociale una sua connotazione particolarmente qualificante, che abbraccia le sue origini e le sue conseguenze.

La strategia Europa 2020, definita nel bel mezzo della crisi in atto, non poteva dunque non risentirne, anche perché: da un lato, i sistemi sviluppati di *welfare state* europei confermavano la loro capacità di ammortizzatori sociali ed economici; d’altro lato, l’ulteriore accrescimento dei fenomeni di povertà e diseguaglianza generato dalla crisi inevitabilmente accentuava l’esigenza di contrastarli con politiche sociali.

<sup>14</sup> Cfr. il contributo di R. Tangorra in ivi (par. 2.3).

Nella nuova strategia che sostituisce quella di Lisbona si stabilisce che in Europa, entro il 2020, il numero dei poveri debba ridursi di 20 milioni; ma, nei fatti, anziché ridursi, questi stanno aumentando a riprova della dissociazione tra le affermazioni a volte retoriche improntate allo spirito del modello sociale europeo e le politiche concretamente praticate dai vertici intergovernativi improntate alla logica del “rigore” per i bilanci pubblici che, tuttavia, devono continuare a farsi carico dei comportamenti tutt’altro che rigorosi del sistema finanziario.

L’attuazione della strategia Europa 2020 ha poi risentito anche del maggior ruolo assunto dagli organismi comunitari centrali e non rappresentativi. Infatti, la Commissione Europea ha assunto un’influenza maggiore sulle decisioni nazionali in materia di politica fiscale; con la definizione del cosiddetto “semestre europeo” vengono scanditi i tempi e le procedure di un suo controllo sempre più puntuale sulla definizione e l’attuazione delle scelte nazionali. Ma dalla combinazione di questi cambiamenti “di metodo” nella definizione delle politiche sociali e del loro persistente rigore asimmetrico, i risultati nella lotta alla povertà sono stati finora deludenti. D’altra parte, mentre rispetto agli obiettivi di contrasto alla povertà solo un terzo dei paesi membri ha ricevuto dalla Commissione “raccomandazioni” correttive delle loro politiche, quasi tutti hanno dovuto subirne perché i loro sistemi pensionistici avrebbero problemi di sostenibilità finanziaria. A quest’ultimo riguardo va segnalato che il nostro paese è stato tra i pochissimi a non cadere sotto i rilievi della Commissione, poiché, dopo la riforma Fornero-Monti, l’assetto del nostro sistema previdenziale è diventato il più “rigoroso”, ma anche inadeguato in termini di copertura pensionistica e controproducente rispetto ai più complessivi obiettivi di produttività, crescita e occupazione del nostro sistema produttivo.

L’analisi delle “strategie” europee che si sono succedute dal 2000 mostra l’accavallarsi tra l’approccio che assegna alle politiche sociali un ruolo subalterno alla crescita affidata solo ai mercati e quello che invece considera le spese sociali non un lusso ma una delle determinanti della ricchezza materiale, oltre che della coesione sociale e dello sviluppo civile. Il prevalere del primo approccio, tuttora persistente, iscrivendosi coerentemente nell’affermazione della complessiva visione neoliberista, condivide con essa la responsabilità di aver contribuito alla crisi economica globale e a ostacolarne il superamento.

## *2.2. La dinamica e la composizione della spesa sociale*

In Europa, dopo circa un ventennio nel quale la spesa sociale media si era stabilizzata intorno al 26% del PIL nell’Unione dei primi 15 paesi membri – e a circa mezzo punto in meno nell’Unione a 27 – negli ultimi due anni disponibili per i confronti (2009 e 2010) si è verificato un balzo di circa tre punti, che riflette gli effetti della crisi: cioè l’aumento della spesa favorito dal sostenuto ricorso agli ammortizzatori sociali e la crescita ridotta o negativa del PIL<sup>15</sup>.

I paesi dove si registrano i valori più elevati sono la Danimarca (32,4%), la Francia (32,0%), l’Olanda (30,2%) e la Svezia (29,9%). Quelli più bassi continuano a segnalarsi tra i dodici paesi di più recente adesione come Lettonia, Estonia, Bulgaria e Romania, che registrano valori inferiori al 18%.

In Italia, l’aumento dell’incidenza della spesa sociale negli ultimi due anni è stato di circa due punti, raggiungendo il 28,6% rispetto al 29% della media dell’Unione a 15 e al 28,2% della media dell’Unione a 27. Nell’ultimo ventennio, la dinamica più lenta del no-

<sup>15</sup> Dati EUROSTAT (2012). Per un approfondimento, cfr. il contributo di F. Corezzi in Pizzuti (2013, par. 2.1).

stro PIL ha contribuito a spiegare l'avvicinamento dell'incidenza della spesa sociale sul PIL a quella della media europea dell'Unione a 15: la distanza che era di -3,3 punti a metà degli anni Novanta si è ridotta al -0,4 attuale. Tuttavia, se confrontiamo la dinamica a prezzi costanti della spesa sociale *pro capite*, il divario negativo che ci caratterizza è continuamente cresciuto dal 1997: fatto pari a 100 il valore medio dell'Unione a 15, quell'anno il dato italiano era 84,2, ma da allora è calato senza interruzione fino al 75,2 del 2010<sup>16</sup>. I paesi con la maggiore spesa sociale *pro capite* attualmente sono il Lussemburgo (183,7), la Danimarca (147,6), l'Olanda (113,7) la Finlandia (108,5) e l'Austria (108,2); i valori minimi si riscontrano ancora tra i 12 paesi di più recente adesione la cui media è pari a 20,5, arrivando a 7,1 in Bulgaria e a 4,2 in Romania.

In tutti i paesi europei, tranne l'Irlanda, le voci di spesa più importanti sono la previdenza (15,2% nell'EU-15 e 15,0% nell'EU-27) e la sanità (8,6% nell'EU-15 e 8,3% nell'EU-27); in Italia, la spesa nei due settori è pari, rispettivamente, al 19,2% e al 7,3%, in Francia al 16,4% e all'9,2%, in Germania al 14,2% e all'9,5%.

La superiorità del nostro dato previdenziale viene spesso indicata come il segnale di un'anomalia del *welfare* italiano che favorirebbe gli anziani a danno dei giovani<sup>17</sup>. Rispetto ai dati su cui si fonda questa interpretazione vanno, tuttavia, ricordati gli elementi di disomogeneità che permangono nelle statistiche considerate. In primo luogo, l'EUROSTAT include nella spesa pensionistica italiana il pagamento dei trattamenti di fine rapporto (il TFR nel settore privato e il TFS nel settore pubblico), pari complessivamente all'1,7% del PIL, che non esistono in nessun altro paese e che comunque non sono prestazioni pensionistiche, ma pagamento di salario differito. Va poi considerato che spese come quelle per i prepensionamenti – da noi incluse nella voce pensioni – in altri sistemi di *welfare* vengono più correttamente inserite tra gli ammortizzatori sociali o nell'ambito delle uscite di politica industriale. Si deve anche tener presente che in altri paesi dove la previdenza privata è più diffusa, quella pubblica inevitabilmente lo è relativamente meno; ma dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica, è indifferente che i trasferimenti intergenerazionali seguano canali privati o pubblici, cosicché il paragone limitato a questi ultimi sovrardimensiona la spesa pensionistica italiana. Infine, va tenuto presente che la spesa pensionistica è confrontata usando dati al lordo delle ritenute d'imposta, ma le somme che effettivamente escono dai bilanci pubblici a favore dei pensionati sono quelle al netto. Tuttavia, mentre in Italia le aliquote sono le stesse che si applicano ai redditi da lavoro<sup>18</sup> – determinando un ammontare trattenuto pari a circa il 2,5% del PIL – in altri paesi spesso sono inferiori e in Germania sono addirittura nulle<sup>19</sup>, cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.

L'OSCE, nel valutare i trasferimenti monetari per motivi sociali, tiene conto della loro riduzione dovuta non solo alle imposte dirette ma anche alle imposte indirette sui beni e servizi acquistati con quei redditi; d'altro canto, aggiunge i benefici fiscali (*tax expenditures*) riconosciuti per motivi sociali. Così calcolate, le entrate nette dei beneficiari, mentre in Italia si riducono del 4,2%, in Francia diminuiscono del 2,9%, in Germania dell'1,8%, nel Regno Unito dell'1,2%, in Spagna dell'1,0%; le riduzioni sono sensibilmente superiori

<sup>16</sup> Il divario crescente tra il nostro dato e quello EU-15 si attenua se consideriamo i valori della spesa sociale *pro capite* a prezzi correnti poiché nel periodo considerato la nostra inflazione è stata superiore.

<sup>17</sup> Per un approfondimento dei rapporti intergenerazionali si rimanda a Pizzuti (2011).

<sup>18</sup> Dunque, sono superiori a quelle sulle rendite finanziarie.

<sup>19</sup> In Germania il prelievo fiscale avviene nella fase contributiva.

in paesi come Danimarca (6,4%) e Svezia (5,6%) – dove però sono nettamente superiori i servizi erogati in natura – mentre negli USA, dove pesano molto le detrazioni fiscali a favore delle assicurazioni private, la spesa pubblica netta per prestazioni sociali è addirittura superiore a quella linda dell'1,2%<sup>20</sup>. Tenendo conto di queste disomogeneità, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando in linea, ad esempio, con quelle di Francia e Germania.

In ogni caso, come si vedrà<sup>21</sup>, il nostro sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, ma, anzi, lo migliora con un *trend* costantemente positivo dal 1998.

Se si escludono i trattamenti di fine rapporto e si tiene conto delle trattenute fiscali, anche l'ammontare complessivo della spesa sociale si riduce significativamente e la sua incidenza sul PIL scende ben al di sotto della media europea.

Il cuneo fiscale – calcolato dall'incidenza sul costo del lavoro della somma dei contributi sociali e del prelievo fiscale sul reddito, per un lavoratore *single* impiegato nel settore manifatturiero – nella media dei paesi europei inclusi nell'OCSE è leggermente diminuito dal 42,1% del 2004 al 41,8% del 2011; nello stesso periodo, in Italia si è verificato un aumento dal 45,8% al 47,6%, mentre in Francia è salito dal 47,4% al 49,3 e in Germania, dove era salito di circa un punto rispetto al valore iniziale di quasi il 51%, nel 2011 si è attestato al 49,8%<sup>22</sup>.

### *2.3. Gli indicatori comunitari della situazione sociale*

Con il varo della strategia Europa 2020, tra gli indicatori sociali comunitari è stato introdotto quello che fa riferimento al “rischio di povertà o esclusione sociale” che unisce la valutazione di tre fenomeni già monitorati in passato: il “rischio di povertà”, la “deprivazione materiale severa” e la condizione di “bassa intensità di lavoro” che può verificarsi in una famiglia. Nel 2011 le persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Europa sono cresciute rispetto all'anno precedente raggiungendo i 120 milioni, pari al 24% della popolazione residente. In Italia la corrispondente quota era rimasta stabile tra il 2008 e il 2010, ma nell'anno successivo è cresciuta di ben 3,6 punti passando dal 24,6% al 28,2%; nell'EU-15 questo valore è superato solo da Grecia e Irlanda<sup>23</sup>.

In Europa, anche l'indicatore della sola povertà monetaria (cioè il numero di persone con un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano nazionale che costituisce la “soglia di povertà”) indica che nel 2011 c'è stato un aumento del fenomeno: le persone a rischio sono salite da 80 a 83 milioni cioè dal 16,4% al 16,9% della popolazione complessiva. In Italia la quota è aumentata di un punto intero, arrivando al 19,6%; nell'EU-15 siamo superati solo da Grecia e Spagna, mentre nelle posizioni migliori ci sono i paesi del Centro e Nord Europa. Questo indicatore risente naturalmente anche della distribuzione del reddito; una riduzione della soglia di povertà al netto dell'inflazione segnala invece un impoverimento assoluto, ed è proprio quanto si è verificato nella maggior parte dei paesi dell'Unione a 27 – Italia e Francia incluse – nel passaggio dai redditi del 2009 a quelli del 2010.

Indicativo della distribuzione del reddito non è solo la quota di coloro che in ciascun paese sono al di sotto della soglia di povertà, ma anche quanto essi ne sono lontani, la co-

<sup>20</sup> Cfr. OCSE (2012).

<sup>21</sup> Cfr. *infra*, par. 3.1.

<sup>22</sup> Cfr. OCSE (2012).

<sup>23</sup> Cfr. EUROSTAT, EU-SILC (2012). Cfr. il contributo di C. Gallina, R. Tangorra in Pizzuti (2013, par. 2.2).

siddetta intensità della povertà. In generale vi è una relazione positiva tra i due indicatori che è confermata per l'Italia dove anche l'intensità della povertà è superiore di 2,7 punti percentuali alla media europea (23%).

Misurazioni più dirette della distribuzione del reddito personale sono date dal rapporto tra i redditi equivalenti posseduti dai quintili estremi della popolazione e dall'indice di concentrazione di Gini. Il primo indicatore segnala che nella media europea il quintile più ricco della popolazione ha un reddito cinque volte superiore rispetto a quello più povero; il nostro paese ha un rapporto maggiore (5,6) e si colloca tra i primi dieci paesi a più elevata diseguaglianza; anche il nostro indice di Gini è superiore alla media.

Un indicatore di povertà assoluta è la condizione di deprivazione materiale standard, cioè quante persone non possono permettersi almeno tre beni o attività inclusi in una stessa lista valida per tutti i paesi<sup>24</sup>. Nel nostro paese l'indicatore ha superato nel 2011 il 22%, valore superiore di 4 punti rispetto alla media europea a 27 paesi e di 6 punti rispetto alla media europea a 15 paesi.

Tra i principali antidoti alla povertà c'è l'occupazione, e chi vive in una famiglia i cui componenti nell'ultimo anno hanno lavorato poco o niente è a forte rischio di esclusione sociale, pur se con un reddito al di sopra della soglia di povertà. L'incidenza della popolazione che vive in famiglie a bassa intensità di lavoro segnala per l'Italia una crescita del fenomeno tra il 2008 e il 2011 anche se nella nostra organizzazione sociale la famiglia continua a svolgere un ruolo di ammortizzatore rispetto al peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro che pesa particolarmente sui giovani.

### 3. LE POLITICHE SOCIALI IN ITALIA: ANALISI E INDICAZIONI DI POLITICA ECONOMICA

#### 3.1. *Il sistema pensionistico: l'analisi della sua evoluzione fino alla riforma Fornero*

Tra i principali obiettivi perseguiti dalle politiche previdenziali nell'ultimo ventennio se ne evidenziano quattro:

1. stabilizzare la dinamica della spesa pensionistica in rapporto al PIL;
2. eliminare le molteplici sperequazioni e incongruità che si erano accumulate nell'assetto previdenziale nel corso dei precedenti decenni;
3. compensare gli effetti del sensibile invecchiamento demografico mediante l'aumento dell'età pensionabile;
4. sviluppare un secondo pilastro pensionistico privato e a capitalizzazione che, a seconda delle diverse interpretazioni, dovrebbe aggiungersi o sostituirsi a quello pubblico.

Questi obiettivi sono stati definiti e perseguiti in un contesto caratterizzato dall'affermarsi della visione economica, sociale e politica neoliberista, dal peggioramento dei nostri conti pubblici e dalla crescente rilevanza attribuita alla necessità di riequilibrarli rapidamente, dalla diffusione del principio che il *welfare state* andasse ridimensionato a favore del mercato.

Il primo dei quattro obiettivi aveva una specifica giustificazione nella necessità di recuperare il controllo della spesa previdenziale che negli anni precedenti era stata gravata

<sup>24</sup> La misura della deprivazione si basa su un insieme di nove quesiti relativi alla mancanza di beni durevoli (telefono, TV a colori, lavatrice, automobile) e ai vincoli di tipo economico che impediscono alla famiglia di consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate (*ibid.*).

sia da usi impropri – come le finalità assistenziali e di politica industriale – sia da scelte opportunistiche della classe politica che aveva strumentalizzato il sistema pensionistico a scopi di consenso elettorale. Tuttavia, le riforme del 1992 e del 1995 erano state sufficienti a stabilizzare il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL<sup>25</sup>: già nel 1996 – e poi ininterrottamente dal 1998 – il saldo tra le entrate contributive e le spese pensionistiche previdenziali al netto delle ritenute fiscali è diventato positivo, con valori che hanno anche superato i due punti percentuali di PIL. Ciò non di meno, anche dopo il riequilibrio, la visione economica dominante ha sostenuto ulteriori continui interventi sul settore previdenziale che si sono susseguiti al ritmo di uno ogni meno di due anni e hanno sempre perseguito l'obiettivo di rastrellare risorse dal sistema previdenziale a sostegno del bilancio pubblico.

Parallelamente al contenimento della copertura offerta dal sistema pubblico, le politiche previdenziali dell'ultimo ventennio hanno puntato sullo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione (il quarto obiettivo), istituendo i nuovi fondi pensione la cui diffusione, pur avendo raggiunto dimensioni niente affatto trascurabili, è stata inferiore alle aspettative dei loro sostenitori.

Ancora prima dell'esplosione della crisi, l'instabilità dei mercati finanziari aveva evidenziato il limite strutturale dei fondi privati a capitalizzazione inducendoli a passare, in tutto il mondo, dal metodo delle "prestazioni definite" a quello della "contribuzione definita". Il primo metodo era risultato conveniente per le imprese quando gli elevati rendimenti finanziari offerti dai mercati consentivano loro di versare contribuzioni basse o nulle; ma quando i rendimenti sono diventati più bassi e incerti, il passaggio alla contribuzione definita è servito a traslare l'accresciuto rischio finanziario dalle imprese ai lavoratori, trasformando la probabilità di maggiori oneri contributivi per le aziende nella corrispondente possibilità di ridurre le prestazioni attese dai lavoratori. La crisi ha ulteriormente accentuato e concretizzato l'incertezza della copertura pensionistica dei fondi a capitalizzazione a danno degli obiettivi di sicurezza e previdenza sociale che costituiscono la ragion d'essere di un sistema pensionistico.

Si aggiunga che la difficoltà acuita dalla crisi di adeguare la domanda alla crescita della capacità produttiva, rende ulteriormente inopportuno e controproducente il passaggio in qualsiasi misura dai sistemi a ripartizione a quelli a capitalizzazione, che implica la necessità di risparmio aggiuntivo per finanziare contemporaneamente sia le pensioni già maturate nel sistema pubblico sia l'accumulazione per le prestazioni future dei nuovi fondi privati; a meno di non ridurre le prime, come appunto è stato fatto e si continua a fare eliminando prima l'aggancio delle pensioni ai salari (nel 1992) e poi – in misura crescente fino alla riforma Fornero – l'indicizzazione ai prezzi.

Va poi considerato che in paesi come l'Italia – con mercati finanziari ristretti e bassa propensione delle imprese a quotarsi in Borsa – i fondi pensione sottraggono risparmio alle nostre imprese e lo trasferiscono all'estero, dove finanzia sistemi produttivi concorrenti. Dei capitali gestiti dai nostri fondi negoziali, circa il 70% viene investito in mercati stranieri e di quello che rimane in Italia solo lo 0,8% è impiegato in titoli azionari di imprese nazionali. In maniera non molto diversa si comportano anche i fondi aperti e i gestori dei piani pensionistici individuali<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. il contributo di R. Fantozzi in ivi (par. 4.1).

<sup>26</sup> Cfr. il contributo di Raitano in ivi (par. 4.3).

I sostenitori dei fondi privati hanno visto nel loro sviluppo sostitutivo rispetto alla previdenza pubblica anche l'opportunità di abbassare il costo del lavoro mediante la riduzione delle aliquote contributive necessarie a finanziare un più contenuto sistema obbligatorio. Naturalmente, la riduzione della copertura pensionistica pubblica, essendo finanziata anche dalle imprese, implica un effetto redistributivo a danno dei salari che, peraltro, è in linea con la tendenza degli ultimi decenni.

Il secondo dei quattro obiettivi sopra elencati – eliminare le sperequazioni – era motivato dall'esistenza di palesi iniquità e incongruenze che, ad esempio, davano luogo a tassi di rendimento dei contributi versati anche molto diversi, favorendo i lavoratori autonomi, quelli con le carriere realmente o artatamente più dinamiche e coloro che andavano in pensione in più giovane età.

Queste sperequazioni potevano essere eliminate anche rimanendo nel retributivo; tuttavia, il modo in cui si è passati al contributivo ha eliminato ogni solidarietà interna di tipo equitativo. Inoltre, l'adozione di coefficienti di trasformazione indifferenziati ha introdotto nuove iniquità sociali e attuariali poiché penalizza chi ha aspettative di vita inferiori dovute alle peggiori condizioni di lavoro e sociali<sup>27</sup>.

Il terzo obiettivo – compensare l'invecchiamento con lo slittamento dell'età di pensione – è stato quello che si è prestato alle maggiori ambiguità, ma che non meno degli altri ha incorporato la visione economica dominante e ne ha trasmesso gli effetti negativi sugli equilibri economici e sociali, accentuando gli effetti della crisi.

L'aumento dell'età di pensionamento si presenta come la soluzione "naturale" all'invecchiamento demografico e al contestuale miglioramento delle condizioni medie sia di salute che di lavoro. È evidente che l'allungamento della vita media attesa, a parità degli altri parametri che regolano un sistema pensionistico, ne modifica gli equilibri attuariali. Specialmente se – come è avvenuto negli ultimi decenni nella generalità dei paesi più sviluppati – l'aumento della vita media attesa si associa a una riduzione della natalità, il conseguente invecchiamento demografico della popolazione fa aumentare il rapporto tra la popolazione anziana e quella in età da lavoro, rendendo più oneroso il finanziamento del trasferimento pensionistico.

Se, per semplicità, immaginiamo che il PIL sia dato dal prodotto del reddito medio degli attivi per il loro numero, la parte di esso trasferita ai pensionati è data da

$$\frac{SP}{PIL} = \frac{NP \times Pm}{NA \times Rm} = \frac{NP}{NA} \times \frac{Pm}{Rm},$$

dove con SP intendiamo la spesa pensionistica, con NP il numero dei pensionati, con Pm la pensione media, con NA il numero degli attivi e con Rm il loro reddito medio.

Se l'invecchiamento demografico fa aumentare il rapporto NP/NA, si può reagire in tre modi, o con loro combinazioni, che – tuttavia – hanno diverse implicazioni economiche, sociali e politiche.

Il primo modo è lasciare costante la complessiva quota di PIL trasferita ai pensionati; ma aumentando il loro numero, la prestazione *pro capite* da essi ricevuta si riduce rispetto al reddito *pro capite* degli attivi. Naturalmente, se l'intero PIL cresce, la riduzione relativa della pensione *media* rispetto al reddito medio non implica necessariamente una sua contrazione in termini assoluti; ma se il PIL è stazionario o addirittura decrescente, la pensione unitaria diminuisce anche in valore assoluto.

<sup>27</sup> Cfr. il contributo di Fabrizi e Raitano in ivi (par. 4.5).

Il secondo modo, invece, è mantenere costante il rapporto tra il reddito medio dei pensionati e quello degli attivi; in tal caso, si deve accettare che la quota dell'intero PIL trasferita agli anziani aumenti in misura conseguente al loro maggior peso nella popolazione.

Un terzo intervento, abbinabile a ciascuno dei primi due, è l'aumento dell'età di pensionamento che tenderebbe a compensare alla radice, per definizione, l'accrescimento del rapporto tra anziani e attivi.

Si potrebbe pensare che le soluzioni A e C – accrescendo il numero e il reddito degli attivi, immaginando che solo loro risparmiano e investano parte dei loro redditi (mentre i pensionati tenderebbero a consumare tutto ciò che viene loro trasferito) – possano favorire maggiormente la crescita del PIL da ripartire poi tra tutta la popolazione, cosicché anche il valore assoluto delle pensioni potrebbe avvantaggiarsene. Un aspetto che fa da sfondo analitico a questa posizione è l'aprioristica maggiore importanza attribuita alle condizioni d'offerta – rispetto a quelle della domanda – nell'attivazione del processo produttivo; implicitamente si ritiene che ampliando la parte di popolazione in età attiva, automaticamente aumenterebbero anche gli occupati e la crescita economica, ma si trascura il ruolo della domanda ovvero l'effettiva capacità che il sistema produttivo ha di occupare il maggior numero di lavoratori attivi e, in particolare, quelli anziani di cui viene ritardato il pensionamento.

Questa visione economica, che ha dominato nell'ultimo trentennio, ha influenzato anche le politiche pensionistiche attuate in Italia negli ultimi due decenni; le quali possono essere criticate da diversi punti di vista.

In primo luogo, la scelta di ripartire gli effetti finanziari dell'invecchiamento demografico non sull'intera popolazione (cioè lasciando costante il rapporto tra reddito pro capite e pensione media), ma prevalentemente sugli anziani (cioè aumentando quel rapporto), oltre ad avere una valenza etica discutibile, altera il patto sociale tra le generazioni e la sua credibilità<sup>28</sup>. Le previsioni sugli andamenti del PIL *pro capite* e della pensione media a legislazione vigente segnalavano già un divario crescente che è stato accentuato dalla riforma Fornero: il rapporto tra la pensione media e il PIL *pro capite*, che attualmente supera di poco il 50%, era previsto scendere a circa il 40% nel 2050, ma con la riforma Fornero arriverà a circa il 38%<sup>29</sup>.

In secondo luogo, la congenita difficoltà di creare posti di lavoro nella quale si dibatte l'economia italiana fa sì che l'aumento dell'età pensionabile tenda a ridurre il *turn over*, ad aumentare la disoccupazione giovanile, ad aumentare l'età media e il costo della forza lavoro, a ridurre la capacità innovativa e la produttività, ad ampliare la fascia di popolazione in età matura che ha perso il lavoro ed è più lontana dalla pensione.

Da molti anni viene richiamata l'attenzione su queste problematiche che, peraltro, sono andate progressivamente crescendo con la crisi<sup>30</sup> e sono state aggravate dalla riforma For-

<sup>28</sup> Su questi aspetti cfr. Pizzuti (1995).

<sup>29</sup> Cfr. il contributo di E. Bequiraj e M. Tancioni in Pizzuti (2013, par. 4.7).

<sup>30</sup> Ad esempio, in Pizzuti (2005, p. 304) si legge: «L'invecchiamento della popolazione – tendenza particolarmente accentuata nel nostro paese – influenza significativamente il finanziamento dei trasferimenti pensionistici, ma i termini in cui la questione si pone e può essere affrontata dipendono anche da altre circostanze sia di tipo generale sia specificamente connesse alla situazione italiana. In prima approssimazione è evidente che un aumento dell'età di pensionamento, riducendo i potenziali pensionati e aumentando i potenziali lavoratori, tende a ridurre doppiamente la quota del PIL trasferita dai secondi ai primi. Tuttavia, la sostenibilità macroeconomica di quella quota non dipende solo da fattori demografici; in ogni caso, l'attenzione non dovrebbe soffermarsi – come spesso avviene – prevalentemente sulle misure volte a ridurre le prestazioni (cioè il numeratore del rapporto) ma anche e soprattutto su quelle che incidono sul PIL (cioè il denominatore del rapporto). [...] Il reddito complessivamente prodotto dipende dal numero di lavoratori e dalla loro produttività. Il primo fattore dipende non solo dalla disponi-

nero-Monti. È stato valutato<sup>31</sup> che il forte aumento dell'età di pensionamento deciso nel dicembre 2011, incrementando il costo del lavoro e riducendo la produttività, inciderà negativamente sul tasso di disoccupazione, facendolo crescere di circa un punto percentuale. D'altra parte, il calo di pensionamenti provocato nel 2012 dagli slittamenti dell'età di pensionamento decisi dal precedente governo ha già contribuito al contestuale aumento della disoccupazione giovanile oltre il 40%. Adesso si attendono gli effetti negativi degli ulteriori e più sensibili incrementi dell'età di pensionamento decisi dalla riforma Fornero-Monti.

Oltre agli aumenti già stabiliti, l'età di vecchiaia e i requisiti per il pensionamento anticipato si adegueranno automaticamente – e nella stessa misura – all'allungamento della vita attesa cosicché ogni anno di vita aggiuntiva conquistata dovrà essere interamente impiegata a fini lavorativi, mentre la stessa Comunità Europea suggerisce che ciò dovrebbe valere solo per i due terzi.

Con la riforma del 1995, l'età di pensionamento per vecchiaia fu resa flessibile tra i 57 e i 65 anni, legando la scelta individuale a un meccanismo di calcolo attuariale delle prestazioni che garantiva l'equilibrio contabile del sistema e l'equità dei tassi di rendimento. Tuttavia i successivi aumenti forzosi dell'età di pensionamento – fino a raggiungere i livelli massimi in Europa – hanno eliminato questa utilissima flessibilità per ottenere ingenti risparmi immediati di spesa a vantaggio del bilancio pubblico che però – come si è visto – già beneficia da tempo di un contributo netto attivo da parte del sistema pensionistico pubblico (mentre quello privato pesa in termini di agevolazioni fiscali).

### *3.2. Il sistema pensionistico: indicazioni di riassetto del sistema attuale*

Le politiche degli ultimi due decenni, fino agli ultimi provvedimenti del dicembre 2011, hanno generato un assetto del nostro sistema previdenziale che presenta molti limiti e i cui effetti negativi si riverberano sul complessivo sistema economico. Nell'ambito di un più generale cambiamento di politica economica che sarà necessario per superare positivamente la crisi, anche il settore previdenziale richiederà una revisione dei criteri d'intervento finora seguiti. Qui di seguito vengono sinteticamente richiamate alcune indicazioni propositive<sup>32</sup>.

1. La prima questione da chiarire riguarda i ruoli da assegnare al sistema pubblico e a quello privato. La crisi globale, in particolare la sua dimensione finanziaria, dovrebbe aver fatto definitiva chiarezza sulla inconsistenza del cosiddetto approccio dei “tre pilastri” sostenuto da organismi internazionali come la Banca Mondiale e diffuso in varia misura nella

nibilità di popolazione in età lavorativa, ma anche dalla capacità del sistema produttivo di occuparla. Come è noto, purtroppo, il tasso di attività della popolazione italiana è relativamente basso, la disoccupazione è consistente e nel sistema produttivo è diffusa la tendenza a pensionare precocemente i lavoratori. In queste specifiche circostanze, stimolare o imporre in modo generalizzato l'allungamento della vita lavorativa rischia di avere, almeno nell'immediato, conseguenze perverse: l'aumento del tasso di disoccupazione, la riduzione della già scarsa domanda effettiva proveniente dalle famiglie, il minore ricambio generazionale nell'ambito della forza lavoro con effetti negativi sulla produttività sono tutti effetti che concorrerebbero a ridurre la crescita del PIL cui attingere, tra l'altro, per finanziare le pensioni. Tra le specificità della situazione italiana da considerare per una più concreta valutazione dell'aumento dell'età di pensionamento va ricordata la composizione “matura” del nostro apparato produttivo che richiederebbe di essere fortemente innovato. [...] Tuttavia, un'auspicabile evoluzione in tal senso non sarebbe favorita dallo slittamento generalizzato e obbligatorio dell'età di pensionamento e dalla permanenza forzata in attività di lavoratori difficilmente riconvertibili alle nuove mansioni; viceversa, sarebbe avvantaggiata dall'ingresso di nuove forze dotate di una più idonea formazione».

<sup>31</sup> Cfr. il contributo di M. Tancioni in Pizzuti (2013, par. 4.6).

<sup>32</sup> Per un'esposizione più dettagliata si rimanda al contributo di chi scrive in ivi (par. 4.8).

generalità dei paesi occidentali<sup>33</sup>. Sotto questa dizione, nell'ultimo trentennio si è affermata la posizione che fosse opportuno e conveniente uno sviluppo dei sistemi privati a capitalizzazione – collettivi (il secondo pilastro) e individuali (il terzo) – in buona misura sostitutivo di quelli pubblici a ripartizione. Ma di recente la stessa Banca Mondiale ha dovuto rivedere questa posizione<sup>34</sup>.

La comprovata maggiore stabilità delle prestazioni e i costi nettamente minori che caratterizzano il nostro sistema pubblico a ripartizione rispetto ai fondi privati indicano che al primo sia assegnato il compito di fornire obbligatoriamente una copertura pensionistica adeguata a tutti i lavoratori.

L'assetto attuale del nostro sistema pubblico non lo rende idoneo a svolgere quel compito. Perché lo diventi, nel rispetto degli equilibri finanziari e della trasparente distinzione tra componenti previdenziali e assistenziali, nel metodo di calcolo contributivo vanno inseriti meccanismi solidaristici a carico della fiscalità generale. D'altra parte, è doveroso differenziare i coefficienti di trasformazione in rapporto alle diverse aspettative di vita connesse alle differenti condizioni sociali e di lavoro per eliminare le iniquità attuariali che attualmente penalizzano i lavoratori con le carriere lavorative più usuranti.

Il sistema pubblico deve assicurare ai lavoratori un reddito in sé sufficiente per vivere dignitosamente negli anni della vecchiaia, indipendentemente dagli eventuali periodi di disoccupazione volontaria e/o di contribuzione ridotta che vanno coperti con contributi figurativi a carico della fiscalità generale. Occorre stabilire una pensione “garantita” che potrebbe essere di 900,00 euro mensili in caso di ritiro all'età di vecchiaia e con circa 40 anni di anzianità di presenza nel mercato del lavoro; la cifra potrebbe aumentare o diminuire in caso di ritiro posticipato o anticipato e in ragione di una maggiore o di una minore anzianità contributiva reale e figurativa.

Più in generale, nel sistema pubblico va recuperata la flessibilità con equilibrio attuariale dell'età di pensionamento.

2. I fondi a capitalizzazione, specialmente i negoziali che hanno minori costi di gestione rispetto a quelli aperti e alle polizze individuali, possono svolgere un'utile funzione di copertura aggiuntiva, ma non sostitutiva, per coloro che nell'età attiva dispongano di ulteriore risparmio da destinare all'incremento della loro pensione.

Tuttavia, ciascun lavoratore che voglia incrementare la sua pensione obbligatoria dovrebbe poter scegliere liberamente tra tutti i canali previdenziali esistenti; dunque non solo – come oggi è limitato a fare – aderendo ai fondi privati, ma anche incrementando la copertura pensionistica dello stesso sistema pubblico, aumentando, nella misura e per il tempo preferiti, l'aliquota contributiva. Il metodo contributivo si presterebbe benissimo a questo ulteriore compito che non richiederebbe nessun costo gestionale aggiuntivo.

Peraltro, la reversibilità della scelta di finanziare una copertura pensionistica aggiuntiva andrebbe estesa anche alle adesioni ai fondi pensione che, invece, oggi sono irreversibili.

La previdenza complementare come oggi è concepita, nonostante gli incentivi ricevuti, ha attirato un quarto degli aderenti potenziali; non è poco, ma è sensibilmente meno del 40% che era stato previsto dal governo quando varò il metodo d'adesione del “silenzio-assenso”. Questo divario dipende da varie cause, in primo luogo dalla scarsità di risorse

<sup>33</sup> Cfr. World Bank (1994; 2001). Per una critica puntuale di questo approccio, cfr. il contributo di M. Nuti in Pizzuti (2009, par. 1.5).

<sup>34</sup> Cfr. World Bank (2008).

finanziarie da parte dei lavoratori; tuttavia, la disponibilità di un canale d'investimento previdenziale aggiuntivo e d'uso flessibile, i cui rendimenti non siano legati all'instabilità delle Borse, avrebbe l'effetto positivo di stimolare una quantità maggiore di risparmio previdenziale..

Come avviene per le adesioni ai fondi pensione, anche le prestazioni derivanti da questo risparmio aggiuntivo dovrebbero essere messi al riparo da qualsiasi riforma del sistema pensionistico pubblico.

Sempre per omogeneità con l'adesione ai fondi privati, anche il finanziamento aggiuntivo al sistema pubblico dovrebbe poter utilizzare il TFR e i contributi delle imprese.

Ma rispetto all'adesione ai fondi privati, l'uso di questo nuovo canale avrebbe un effetto di particolare rilievo. Ipotizzando che le iscrizioni ai fondi pensione rimangano all'attuale 25% degli aderenti potenziali e che del rimanente 75% un quarto decida di aderire al sistema pubblico, apportando quanto oggi viene versato dagli iscritti ai fondi privati, ci sarebbe un aumento delle entrate contributive annue del bilancio pubblico di circa 8-9 miliardi di euro. In un sol colpo aumenterebbe la copertura pensionistica dei nuovi aderenti e migliorererebbe il bilancio pubblico.

3. Tutti i fondi pensione della previdenza complementare attualmente gestiscono un patrimonio di oltre 100 miliardi di euro<sup>35</sup>, che è costantemente in crescita; il flusso annuo di contributi è di circa 12 miliardi, di cui oltre 5 vengono dal TFR<sup>36</sup>. Ma come si è detto, il 70% di questo risparmio previdenziale va all'estero, solo una parte irrigoria torna alle nostre imprese (0,8%), una parte consistente – ma comunque minoritaria – è impiegata in titoli di Stato italiani.

Fermo rimanendo il compito primario dei fondi di garantire al meglio la pensione ai loro iscritti, sarebbe auspicabile che una parte maggiore delle risorse da essi gestite rimanesse nel nostro paese e contribuisce a migliorare le sue strutture produttive e sociali; a tal fine, sindacati, imprese e Stato potrebbero concordare nuove possibilità d'investimento dei fondi pensione costituite da attività creditizie verso lo Stato pensate *ad hoc*, con l'eventuale emissione di speciali titoli pubblici sottostanti, al fine di perseguire due obiettivi.

In primo luogo, trattandosi di investimenti dedicati, andrebbero pensati per ottimizzare i rendimenti e la loro stabilità; d'altra parte, il maggiore stimolo per i fondi pensione ad offrire risorse allo Stato costituirebbe per quest'ultimo un ampliamento delle fonte di finanziamento, con effetti benefici anche sui tassi d'interesse. Inoltre, questi impegni potrebbero essere gestiti eliminando anche i costi d'intermediazione dei gestori finanziari la cui funzione, invece, rimane necessaria per tutti gli altri tipi d'investimento.

Realizzare questo primo obiettivo sarebbe già un apprezzabile risultato finanziario nella gestione di un bene meritorio, ma potrebbe favorirne un secondo più ambizioso – di tipo economico, sociale e politico – se i capitali sottratti all'impiego estero e diretti verso il settore pubblico avessero una destinazione d'uso specifica, ovvero se le associazioni delle imprese, i sindacati dei lavoratori e lo Stato, coerentemente alla natura di lungo periodo del risparmio previdenziale, concordassero di investirlo in specifici progetti di rinnovamento delle infrastrutture sociali e produttive il cui costante degrado è tra le principali cause del nostro “declino”. Dunque, Stato e parti sociali, collaborerebbero nella definizione di un piano di sviluppo economico e sociale del paese nonché di ampliamento della democrazia

<sup>35</sup> Cfr. COVIP (2013).

<sup>36</sup> Cfr. COVIP (2012).

economica istituzionale (cioè *con* e non *fuori* o *contro* le istituzioni), utilizzando risparmio previdenziale raccolto dai fondi pensione cui garantirebbero rendimenti migliori e più stabili.

4. L'assetto attuale delle forme di regolamentazione e controllo pubblico dell'attività dei fondi pensione richiede diversi aggiustamenti.

Oltre alla necessità, già ricordata, d'introdurre la reversibilità delle adesioni, andrebbe modificata la normativa fiscale caratterizzata attualmente da aliquote molto basse – che contrastano con le esigenze del bilancio pubblico, fatte valere invece per effettuare prelievi sul sistema pubblico – e da elementi di regressività generati dalla deducibilità dei contributi che favorisce gli aderenti ai fondi con redditi e aliquote d'imposta marginali superiori.

La trasparenza e la sicurezza nella gestione dei capitali dei fondi richiede che venga ribadita e controllata la divisione dei compiti tra i loro amministratori e i gestori finanziari per garantire i requisiti di professionalità nelle scelte allocative e metterle a riparo dai rischi di conflitti d'interesse.

In linea con il contesto teorico e ideologico neoliberista che negli ultimi trent'anni ha favorito una abnorme finanziarizzazione dell'economia, la gestione dei fondi pensione è oggetto di modifiche regolamentari che tendono ad accentuarne la natura finanziaria a discapito di quella previdenziale.

La revisione del regolamento sui criteri e i limiti d'investimento delle risorse dei fondi pensione proposta dal ministero del Tesoro, pur essendo stata congelata dalla crisi del governo Monti, indica la persistenza della pericolosa tendenza – resa sempre più anacronistica dalle vicende finanziarie della crisi – a interpretare il risparmio previdenziale come passibile di impieghi anche molto rischiosi quali «la gestione diretta in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati» e «l'uso di contratti derivati»<sup>37</sup>. È necessario invece invertire questa tendenza, accentuando la prudenza nelle scelte allocative come criterio più appropriato per la gestione del risparmio previdenziale.

Occorre dare una più credibile e corretta informazione ai lavoratori iscritti ai sistemi pensionistici privati circa l'entità delle prestazioni pensionistiche attese. A tal fine andrebbe evidenziata l'aleatorietà di qualunque previsione economica di lungo periodo, sottolineando le diverse combinazioni rischio/rendimento connesse ai differenti canali pensionistici.

Il calcolo dei possibili valori delle pensioni attese andrebbe comunque fatto proponendo un'estesa pluralità di scenari di simulazione, periodicamente aggiornati dalle autorità pubbliche. Attualmente, invece, i fondi pensione, su precisa indicazione della COVIP, devono prospettare il valore delle pensioni che matureranno a favore degli iscritti utilizzando come unica ipotesi che i rendimenti degli investimenti saranno, nell'intero periodo contributivo, pari al 4% reale annuo per gli impieghi azionari e del 2% reale annuo per gli impieghi obbligazionari e in titoli di stato. I fondi vengono dunque a trovarsi nella condizione di dover prospettare prestazioni che sono molto aleatorie e ottimistiche.

Le più recenti direttive gestionali emanate dalla COVIP e le nuove funzioni finanziarie attribuite agli organi dei fondi richiederanno maggiori oneri organizzativi e responsabilità più consistenti anche per le parti istitutive. Tutto ciò accentua particolarmente l'incongruenza dell'attuale elevato numero di fondi pensione per alcuni dei quali le dimensioni eccessivamente ridotte si traducono inevitabilmente in una elevata incidenza dei costi.

<sup>37</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012).

La necessità di una maggiore attività d'informazione, controllo e trasparenza nel settore della previdenza privata è resa particolarmente evidente anche dalla constatazione che, negli ultimi anni, mentre la crisi ha ridotto le iscrizioni dei lavoratori ai fondi negoziali, contemporaneamente sono aumentate le adesioni alle polizze individuali le quali, tuttavia, hanno costi di gestione che, mediamente, sono oltre sette volte superiori: l'1,5% annuo del patrimonio rispetto allo 0,2% dei fondi negoziali per un periodo di permanenza dell'assicurato nel fondo di 35 anni; e mentre un costo dello 0,5% annuo riduce il montante accumulabile in 30 anni del 14%, un costo annuo dell'1,5% lo riduce del 36%.

### *3.3. Il sistema sanitario: le incongruenze dell'assetto federalista*

La spesa sanitaria italiana in rapporto al PIL, pari al 9,3%, è inferiore alla media europea; il *gap* negativo si accentua se si confrontano le spese sanitarie annue *pro capite*: il valore italiano (2.282 euro) è inferiore del 22% rispetto a quello medio europeo (2.909 euro) e del 32% rispetto a quello tedesco (3.337 euro). Anche la nostra sola spesa sanitaria pubblica, pari al 7,3% del PIL, è inferiore all'analogo dato medio europeo (7,8%)<sup>38</sup>. Ciò nonostante, per il triennio 2012-14 sono previsti ulteriori tagli per un totale di 27 miliardi di euro che potrebbero rendere ancora più difficile l'accesso alle cure sanitarie e la loro appropriatezza. A questo riguardo, un dato su cui riflettere è che, mentre nella classifica dell'attesa di vita siamo ai vertici europei, in quella degli anni di buona salute siamo sostanzialmente in linea col valore medio.

I problemi del nostro bilancio pubblico già da diversi anni limitano le risorse per il sistema sanitario; la crisi economica e i vincoli comunitari imposti dal *fiscal compact* hanno ulteriormente aggravato queste ristrettezze finanziarie. Tutto ciò accentua un aspetto contraddittorio le cui dimensioni e conseguenze sono sempre più rilevanti<sup>39</sup>.

Da un lato, la nostra Costituzione stabilisce l'esistenza di «livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>40</sup>. Nel nucleo centrale di questi diritti che devono essere concretamente assicurati dalla pubblica amministrazione c'è anche la sanità. Naturalmente tale compito della PA deve fare i conti con l'equilibrio economico – i cui criteri sono stati ulteriormente precisati e vincolati in sede comunitaria. Tuttavia, anche dopo la riscrittura del titolo V e la più recente legge costituzionale del 2012, rimane che nella Costituzione si fa riferimento a un nucleo irriducibile del diritto alla salute di cui lo stato deve farsi carico anche con azioni perequative tra i vari territori del paese che travalicano le competenze regionali.

D'altro lato, il percorso di federalismo fiscale intrapreso nel 2001 ha portato a vincolare ulteriormente i bilanci regionali e ad assegnare alle singole regioni la responsabilità sul livello dei servizi pubblici erogabili collegata alla disponibilità di risorse finanziarie proprie. Tale responsabilità è stata erroneamente interpretata come estensibile alle prestazioni di cittadinanza e, quindi, anche a quelle sanitarie, evidenziando l'ambiguità della coesistenza tra i compiti perequativi dello Stato e le autonomie improvvise assegnate alle regioni. In

<sup>38</sup> Cfr. EUROSTAT (2012). Per un'analisi comparata della spesa sanitaria italiana, cfr. il contributo di P. De Ioanna e R. Fantozzi in Pizzuti (2013, parr. 3.2.8-11).

<sup>39</sup> La componente giuridico-amministrativa degli aspetti contraddittori, richiamati in questo paragrafo, tra il dettato costituzionale in materia di perequazione territoriale del diritto alla salute e la regionalizzazione del sistema sanitario nazionale, è ripresa dal contributo di P. De Ioanna e R. Fantozzi in ivi (parr. 3.2.1-7) cui si rimanda per un approfondimento.

<sup>40</sup> Art. 117, comma II, lettera m.

particolare, la responsabilità e il compito effettivo di garantire un diritto di cittadinanza primario come quello alla salute risultano tra i meno idonei ad essere frazionati localmente. Ciò è vero anche per ragioni economiche che individuano nell'offerta del bene salute economie di scala fruibili solo o più facilmente con la sua centralizzazione; tale assetto genera anche riflessi positivi in termini di coesione sociale, il che costituisce un ulteriore fattore di efficienza per il funzionamento di un sistema di mercato unitario.

A ben vedere, la crisi economica, la particolare debolezza strutturale della nostra economia e i vincoli finanziari imposti dal *fiscal compact* stanno solo accentuando ed evidenziando una contraddizione preesistente tra l'obiettivo di garantire in modo omogeneo sul territorio un basilare diritto di cittadinanza che sostanzia la coesione nazionale e la scelta a suo tempo fatta di regionalizzare il sistema sanitario. Peraltro, a riprova dell'incongruenza giuridica ed economica di quella scelta, la sua applicazione si è risolta in una articolazione organizzativa del sistema sanitario comunque guidata dal centro, anche se amministrata dalle regioni. I loro bilanci sono così venuti a trovarsi "ingombrati" per circa l'80% dalla spesa sanitaria, la cui gestione è diventata l'epicentro della diffusa serie di opportunismi messi in opera dai rappresentanti della politica locale. E proprio il connubio tra le incongruenze di alcune applicazioni del decentramento amministrativo, le loro inefficienze di scala nella gestione dei servizi e la moltiplicazione dei fenomeni di degenerazione autoreferenziale e corruttiva della politica, ha da tempo fatto crescere anche nell'opinione pubblica una crescente e giustificata insoddisfazione verso le inutili e dannose sovrapposizioni tra enti territoriali. Tali accavallamenti istituzionali, se per alcuni enti, come le province, ne giustificano l'abolizione completa, per altri, come le regioni, richiedono una revisione dei loro compiti, sia per motivi economici sia per le esigenze di coesione sociale sancite dalla Costituzione.

D'altra parte, liberare le regioni dall'invasione e spesso inquinante amministrazione della spesa sanitaria favorirebbe i loro più congrui compiti di valorizzare le condizioni locali dello sviluppo economico-sociale territoriale.

Come si è visto, la spesa sanitaria italiana non è elevata, ma comunque è vincolata dai limiti produttivi e finanziari del nostro sistema economico; tuttavia, proprio per questo, ogni spreco nella sua gestione – come quelli suscitati dalla sua regionalizzazione – pregiudica ulteriormente la sua efficacia e la disponibilità di risorse per altri settori quali l'istruzione e la ricerca che sono fondamentali per alimentare lo sviluppo economico, sociale e civile.

Nella distribuzione del fondo sanitario nazionale alle regioni, dopo il passaggio deciso nel 2009 dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard, la valutazione ministeriale del grado di appropriatezza nell'uso delle risorse ricevute dalle regioni nel 2010 ha evidenziato il permanere di una sensibile disomogeneità territoriale; sono state considerate adempienti solo regioni del Centro-Nord (con l'unica eccezione della Basilicata), mentre quelle considerate in situazione di criticità sono il Lazio e tutte regioni del Sud<sup>41</sup>.

Le disomogeneità territoriali nelle condizioni di salute sono confermate anche da altri indicatori come, ad esempio, la mobilità ospedaliera che è praticata essenzialmente dalle regioni del Sud. La migrazione ospedaliera, oltre a segnalare un'inadeguata possibilità di soddisfare l'esigenza di cura concentrata in alcune regioni, penalizza i suoi abitanti anche

<sup>41</sup> Su questi ed altri aspetti di disomogeneità territoriale presenti nel nostro sistema sanitario, cfr. il contributo di P. De Ioanna e R. Fantozzi in Pizzuti (2013, parr. 3.2.8-11).

per l'aggravio dei costi aggiuntivi di trasferimento in un contesto di redditi già mediamente inferiori.

Le disomogeneità dello stato di salute si manifestano non solo tra le diverse regioni, ma anche all'interno di ciascuna di esse e sono ancora quelle meridionali a registrare le maggiori diseguaglianze che, peraltro, si associano ai minori valori della spesa sanitaria *pro capite* e alla minore qualità dei servizi disponibili.

In definitiva, il nuovo criterio di distribuzione del fondo sanitario alle regioni basato sui fabbisogni standard, che ha "mimato" una logica di tipo federalista, ha mostrato una certa efficacia nel contenimento della spesa complessiva, ma solo per via del vincolo macroeconomico imposto alla spesa complessiva; invece, non si è avuto nessun risultato nel riequilibrio delle disomogeneità regionali e nel miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni fornite.

### *3.4. La riforma degli ammortizzatori sociali e una sua valutazione nella prospettiva di genere*

Nel corso del suo mandato, il governo Monti, oltre alla riforma pensionistica, ha proceduto a riordinare anche il mercato del lavoro e gli ammortizzatori sociali; non è riuscito invece a varare la nuova configurazione dell'ISEE, che pure era stata preparata e sarebbe molto utile per aumentare l'efficienza e l'equità delle politiche del *welfare*. Le problematiche della crisi hanno anche accentuato la necessità d'intervenire in materia assistenziale dove però l'inadeguatezza dell'assetto attuale è divenuta più marcata.

Con la riforma del mercato del lavoro varata nell'estate 2012 è stato modificato anche l'assetto del nostro sistema di ammortizzatori sociali<sup>42</sup>.

La necessità d'intervenire in questo settore del nostro Stato sociale si è acuita a partire dagli anni Novanta, quando iniziò l'introduzione delle misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro; esse, infatti, ne hanno progressivamente mutato la configurazione, accentuando il bisogno di compensare la crescente instabilità dell'occupazione e delle retribuzioni.

Per due decenni, l'approccio della *flexicurity*, apprezzato in sede comunitaria per la determinazione di contemperare l'obiettivo della flessibilità produttiva con quello della sicurezza sociale, è stato declinato nel nostro paese recependo solo il primo e non anche il secondo. Prima della riforma, la marcata inadeguatezza del nostro apparato di ammortizzatori sociali dipendeva sia dall'esiguità delle risorse finanziarie utilizzabili – di gran lunga tra le più basse in Europa –, sia dalla limitatezza, frammentarietà e complessità amministrativa degli strumenti. La riforma del 2012 avrebbe dovuto ampliare le coperture, ma il tentativo fatto in tal senso si è rivelato insufficiente per i condizionamenti esercitati dalla contemporanea adesione alla logica economica dell'austerità.

Tra le modifiche introdotte c'è l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) che, con una fase di transizione tra il 2013 e il 2016, sostituisce le precedenti indennità di disoccupazione ordinaria, di mobilità e quelle speciali per l'edilizia. Essa ha i pregi di estendere la copertura a tutti i lavoratori subordinati che hanno perso l'impiego, imponendo un onere aggiuntivo ai datori per le prestazioni derivanti da contratti a tempo determinato.

Ulteriore innovazione è l'introduzione della cosiddetta MiniAspi, che amplia le possibilità d'intervento della precedente indennità di disoccupazione con requisiti ridotti ed elimina alcune sue incongruenze.

<sup>42</sup> Sulla valutazione di questa riforma, cfr. il contributo di C. A. Ricci in ivi (par. 3.3).

Ma il forte limite dell'assetto preesistente, lasciato inalterato dalla riforma, è che le prestazioni non sono accessibili a chi non ha già avuto un rapporto di lavoro e a tutti i lavoratori parasubordinati. Inoltre, da un lato, l'aumento degli oneri contributivi per i dipendenti a termine potrebbe incentivare la loro sostituzione con i meno costosi contratti per parasubordinati; d'altro lato, i minori contributi previsti per le imprese artigiane e del terziario potrebbe ingenerare comportamenti opportunistici da parte datoriale.

Per gli interventi della Cassa integrazione straordinaria sono rivisti i criteri (in senso restrittivo) e le tipologie d'impresa (ampliate); ma per estendere la sua possibilità d'intervento anche a nuovi settori (e consentire anche altre prestazioni da concordare) è prevista la creazione dei Fondi bilaterali di solidarietà istituiti sulla base di accordi collettivi con validità *erga omnes* nel settore e finanziati (con obbligo di bilancio in pareggio) da lavoratori (un terzo) e datori (due terzi). Un rischio di questo nuovo strumento è che si diffondano differenti gradi di tutele per i lavoratori e si inneschi tra gli imprenditori una rincorsa verso i settori con tutele inferiori e, dunque, meno costosi.

La riforma non interviene nemmeno per aumentare l'attuale debole collegamento tra politiche passive e politiche attive. Invece, l'abolizione dell'indennità di mobilità, unitamente all'aumento dell'età di pensionamento, aumenta i rischi per i lavoratori anziani di venire a trovarsi senza salario e senza pensione.

Una dimensione del tutto assente nella riforma degli ammortizzatori sociali, che pure si proponeva di allargare la protezione sociale alle categorie più escluse dal mercato del lavoro e dalla protezione sociale, è la prospettiva di genere; ciò appare tanto più improvvado se si considerano gli squilibri e le discriminazioni esistenti a danno delle donne<sup>43</sup>.

Il *gap* occupazionale tra donne e uomini nel nostro sistema produttivo è tra i più alti d'Europa. I trattamenti di disoccupazione, anche dopo la riforma, continuano ad essere riservati a chi aveva già un'occupazione, categoria nella quale le donne sono meno presenti: mentre tra i disoccupati maschi gli ex-occupati sono il 57,5%, tra le donne lo sono solo il 38,7%. Ma anche tra gli ex-occupati che nel primo semestre 2012 beneficiavano di indennità, le donne usufruivano in misura maggiore delle tutele più deboli mentre quelle relativamente più generose erano più diffuse nei settori a prevalente occupazione maschile.

La riforma non ha introdotto novità che possano modificare questi squilibri di genere. D'altra parte, le risorse aggiuntive impegnate ammontano allo 0,1% del PIL che porta la spesa allo 0,9%. In Germania, anche quando c'era lo stesso tasso di disoccupazione che in Italia – l'8% nel 2009 – si spendeva per ammortizzatori sociali una cifra pari ad una quota del PIL più che doppia della nostra. Nel frattempo si deve registrare che la ripresa della fecondità iniziata anche nel nostro paese nel 1995, nel 2011 si è interrotta.

Le donne sono state particolarmente colpite anche dal forte aumento dell'età di pensionamento. Queste misure erano state accompagnate da una disposizione di legge che prevedeva di destinare i connessi risparmi di spesa a politiche sociali e misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare per alleviare il maggior carico di lavoro non retribuito che grava sulle donne. Secondo stime ufficiali, questi risparmi di spesa ammontano a 3,7 miliardi di euro per il periodo 2010 – 19 e 242 milioni l'anno a regime dal 2020. Ma contravvenendo alla disposizione di legge, questi fondi sono stati destinati definitivamente ad altre finalità.

<sup>43</sup> Cfr. il contributo di R. Carlini e A. Simonazzi in ivi (par. 3.4).

Anche la reintroduzione dell’anzianità minima contributiva a 20 anni colpisce particolarmente le donne che, avendo carriere lavorative rese più discontinue dalla maternità e dagli impegni familiari, saranno costrette a restare al lavoro più a lungo per avere la pensione. Nel frattempo, la carenza di servizi alla famiglia – dagli asili all’assistenza agli anziani – costringerà particolarmente le donne ad aumentare il loro contributo gratuito al *welfare* familiare come sostituto di quello pubblico.

Il permanere di squilibri di genere nel nostro sistema produttivo e *nello Stato sociale* contraddice il principio delle pari opportunità tra i sessi contenuto nella nostra Costituzione e il divieto di ogni discriminazione fondata sul sesso presente nei trattati comunitari, la cui osservanza è garantita dalla Corte di Giustizia<sup>44</sup>.

Nel 2012, la Commissione Europea ha varato un “pacchetto occupazione” che ha tra i suoi obiettivi la maggiore integrazione delle donne nel mercato del lavoro e si colloca nella più ampia «strategia quinquennale per la promozione della parità tra donne e uomini (2010-15)».

Nel luglio 2012, il Consiglio Europeo ha approvato delle raccomandazioni all’Italia, evidenziando che il tasso di occupazione delle donne italiane (46,5% nel 2011) è significativamente sotto la media europea (58,5%) e la sollecita a intervenire proprio nell’ambito della riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali. Purtroppo queste sollecitazioni non hanno trovato un adeguato e concreto riscontro nella riforma Fornero-Monti, ma hanno avuto un’eco solo in alcuni provvedimenti di scarso peso e comunque di dubbia efficacia. Nella riforma si introduce una nuova disciplina per contrastare l’insopportabile fenomeno delle “dimissioni in bianco” richieste alle donne al momento dell’assunzione e da far valere in caso di gravidanza. La nuova procedura prevede maggiori controlli ministeriali, ma rimangono inalterati o poco chiari alcuni aspetti dirimenti come il periodo coperto dal divieto di licenziamento e la disciplina di convalida delle dimissioni.

L’introduzione del congedo di paternità obbligatorio è un segno nella giusta direzione di promuovere la condivisione dei compiti di cura dei figli tra entrambi i genitori, ma viene svuotato di contenuto concreto quando si stabilisce che sia pari a solo un giorno entro i cinque mesi dalla nascita del figlio.

La legge prevede un *voucher* per la prestazione di servizi di *baby sitting* per un periodo di sei mesi successivo alla fine della maternità obbligatoria, ma i fondi stanziati saranno sufficienti a finanziare 11.000 *voucher* di sei mesi ciascuno di cui potranno beneficiare solo il 3,5% del totale delle madri lavoratrici.

### *3.5. L’inadeguatezza del nostro sistema di assistenza agli anziani*

Diversamente da quanto avviene in numerosi paesi europei, – dove fin dagli anni Novanta è stata data crescente e concreta attenzione all’esigenza di assistere gli anziani non autosufficienti – in Italia questo problema rimane privo di un approccio organico da parte del nostro sistema di *welfare* pubblico e, anzi, negli ultimi anni, è stato sempre più trascurato<sup>45</sup>.

Allo stato attuale, quasi il 50% del costo complessivo per questa forma d’assistenza è a carico delle famiglie (per remunerare “badanti” e pagare rette di case di riposo); la rimanente parte è divisa tra lo Stato – che tramite l’INPS eroga l’indennità d’accompagnamento

<sup>44</sup> Sugli aspetti giuridici nazionali e comunitari della discriminazione di genere, cfr. il contributo di F. Covino in *ivi* (par. 3.5).

<sup>45</sup> Cfr. il contributo di T. Barbieri in *ivi* (par. 3.6).

di circa 500 euro mensili a favore di chi è disabile al 100%, senza vincolo d'età e di reddito – le ASL e i comuni che offrono servizi territoriali socio-sanitari e assistenziali, peraltro molto maldistribuiti a svantaggio delle regioni meridionali.

Il problema dell'autosufficienza era stato inizialmente affrontato dalla Commissione Onofri nel 1997 con l'idea di ridurre i trasferimenti monetari e sviluppare invece una rete territoriale di servizi, creando un fondo per i non autosufficienti da finanziare con una tassa di scopo. Nella fase iniziale della legislatura 2001-06, riprendendo i lavori della Commissione Onofri, il governo valutò in circa 10 miliardi di euro le necessità di finanziamento del fondo che, tuttavia, non fu varato. Nel 2003, la Commissione Affari sociali della Camera ridusse la stima del fabbisogno finanziario del fondo, e delle sue funzioni, a 4,5 miliardi da reperire con un'addizionale dello 0,75% su IRPEF e IRPEG. Il Fondo per la non autosufficienza è effettivamente nato nel 2007, ma con una dotazione di soli 100 milioni per il primo anno e di 200 per ciascuno dei due anni successivi; in seguito, le cifre previste per il 2008 e il 2009 sono state incrementate, rispettivamente, a 300 e 400 milioni e anche per il 2010 il governo si era impegnato a stanziare 400 milioni. Tuttavia, la manovra di bilancio per il 2011 ha cancellato ogni stanziamento e il disegno di legge delega per la riforma del fisco e dell'assistenza presentato nell'estate del 2011 ha previsto che i risparmi di finanza pubblica perseguiti per il triennio 2012-14 siano da ottenere prevalentemente dal riordino della spesa sociale. In quest'ambito avrebbe dovuto essere riformato anche l'ISEE, cosa che invece non è stata realizzata nemmeno dal successivo governo Monti il quale nel decreto "Salva Italia" del novembre 2011 ha subordinato il non aumento delle aliquote IVA previsto per il 2013 e 2014 a risparmi da ottenere con provvedimenti in materia fiscale e assistenziale.

Il dibattito tra esperti e studiosi ha continuato a ipotizzare riforme del sistema di assistenza agli anziani non autosufficienti e a calcolare i relativi costi. Ad esempio, sostituendo all'attuale indennità di accompagnamento una "dote di cura" cui attingere per finanziare prestazioni finanziarie e servizi<sup>46</sup>; questi dovrebbero essere erogati in base al principio dell'universalismo selettivo, tarato in base al grado di non autosufficienza del destinatario e alle condizioni economiche sue e della sua famiglia evidenziate dall'ISEE. Questo nuovo assetto potrebbe anche risultare non più costoso di quello esistente, limitandosi a riallocare le risorse finanziarie attualmente utilizzate che, tuttavia, sono paleamente scarse rispetto ai bisogni attuali e alla loro dinamica. Altri progetti ipotizzano il potenziamento degli incentivi fiscali tramite la deducibilità delle spese sostenute per l'assistenza domestica<sup>47</sup>. Ma a fronte del dibattito tra esperti per riformare l'assetto attuale, rimane evidente la sua marcata inadeguatezza complessiva i cui effetti sono accentuati dalla sperequazione territoriale delle risorse finanziarie impiegate e, ancor più, della rete di servizi disponibili.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BALDINI M. et al. (2008), *Costi e argomenti*, in C. Gori (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti. Gli interventi regionali e i rapporti con lo Stato*, Carocci, Roma, pp. 283-324.  
 COVIP – COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE (2012), *Relazione annuale anno 2011*, in [http://www.covip.it/wp-content/files\\_mf/1337766487RelazioneAnnuale2011.pdf](http://www.covip.it/wp-content/files_mf/1337766487RelazioneAnnuale2011.pdf).  
 ID. (2013), *Relazione annuale anno 2012*, in [http://www.covip.it/wp-content/files\\_mf/1370858801RelazioneAnnuale2012.pdf](http://www.covip.it/wp-content/files_mf/1370858801RelazioneAnnuale2012.pdf).

<sup>46</sup> Cfr. Ranci, Ortigosa (2011).

<sup>47</sup> Cfr. Baldini et al. (2008).

- CROUCH C. (2008), *What Will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, "Political Quarterly", 79, 4, pp. 476-87.
- EUROSTAT (2012), *European Social Statistics. Social Protection, Expenditure and Receipts*, European Commission, Bruxelles.
- ID. (2013), *Selected Principal European Economic Indicators*, in epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.
- EUROSTAT, EU-SILC (2012), *European Survey on Income and Living Condition*, European Commission, Bruxelles.
- ISTAT (2013), *Occupati e disoccupati (mensili)*, in www.istat.it/it/archivio.
- MEDIOBANCA (2011), *Rapporto su gli attivi rischiosi delle banche europee*.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2012), *Consultazione sullo schema di regolamento ministeriale recante norme sui criteri e i limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse*, Dipartimento del Tesoro, Direzione IV – Ufficio IV, 29 maggio 2012.
- OCSE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012), *Net Social Expenditure, SOCX Social Expenditure Database*, Paris, disponibile on line in www.oecd.org/els/social/expenditure.
- ID. (2013), *Economic Outlook*, 93, June, OECD, Paris.
- PIZZUTI F. R. (1995), *Economia e politica della previdenza sociale*, in O. Castellino (a cura di), *Le pensioni difficili*, il Mulino, Bologna, pp. 165-222.
- ID. (a cura di) (2005), *Rapporto sullo stato sociale 2005*, UTET, Torino (con contributi di Viola Compagnoni, Giuseppe Croce, Maurizio Franzini, Elena Granaglia, Angelo Marano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Stefano Supino, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra).
- ID. (a cura di) (2006), *Rapporto sullo stato sociale 2006. Welfare state e crescita economica*, UTET, Torino (con contributi di Viola Compagnoni, Giuseppe Croce, Elena Granaglia, Stefano Laj, Emiliano Mandrone, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Nicola Carmine Salerno, Sergio Scicchitano, Vincenzo Spinelli, Stefano Supino, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra).
- ID. (a cura di) (2007), *Rapporto sullo stato sociale 2007. Tra pubblico e privato, tra universalismo e selettività*, UTET, Torino (con contributi di Viola Compagnoni, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Maurizio Franzini, Michele Giammatteo, Elena Granaglia, Emiliano Mandrone, Angelo Marano, Lucio Morettini, Oreste Nazzaro, Elisabetta Neri, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Marianna Riggi, Sergio Scicchitano, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi).
- ID. (a cura di) (2008a), *Rapporto sullo stato sociale 2008. Il tendenziale slittamento dei rischi sociali dalla collettività all'individuo*, UTET, Torino (con contributi di Gianluca Busilacchi, Viola Compagnoni, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Massimo D'antonio, Fernando Di Nicola, Maurizio Franzini, Emanuela Gaeta, Elena Granaglia, Emiliano Mandrone, Angelo Marano, Lucio Morettini, Elisabetta Neri, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Marianna Riggi, Sergio Scicchitano, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi).
- ID. (2008b), *Lo stato sociale nella grande crisi del 2008*, "Quale Stato", 3-4, pp. 202-26.
- ID. (a cura di) (2009), *Rapporto sullo stato sociale 2010. La "Grande crisi del 2008" e il welfare state*, Academia Universa Press, Milano (con contributi di Gianluca Busilacchi, Vincenzo Carrieri, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Fernando Di Nicola, Stefania Gabriele, Elena Granaglia, Veronica Grembi, Fernando Lucidi, Angelo Marano, Bianca Martelli, Mario Nuti, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Andrea Ricci, Marianna Riggi, Elisabetta Segre, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi, Francesco Vona).
- ID. (a cura di) (2011), *Rapporto sullo stato sociale 2011. Questione giovanile, crisi e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli (con contributi di Alessandra Antonelli, Laura Bisio, Bruno Bosco, Simone Casadei, Alessandra Cataldi, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Desislava Dankova, Fiorenza Deriu, Massimiliano Franceschetti, Stefania Gabriele, Caterina Gallina, Emanuela Ghignoni, Veronica Grembi, Fernando Lucidi, Angelo Marano, Bianca Martelli, Antonio Paradiso, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Elisabetta Segre, Giovanni B. Sgritta, Simona Staffieri, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Alberto Zuliani).
- ID. (2012), *Politiche sociali e previdenziali contro la crisi*, "Quaderni di sociologia", 59, pp. 101-18.
- ID. (a cura di) (2013), *Rapporto sullo stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli (con contributi di Teresa Barbieri, Elton Beqiraj, Roberta Carlini, Paola Chirulli, Dario Colombo, Francesca Corezzi, Fabrizia Covino, Paolo De Ioanna, Elena Fabrizi, Roberto Fantozzi, Francesco Farina, Maurizio Franzini, Caterina Gallina, Enrico Gargiulo, Gianluigi Nocella, Elena Paparella, Felice Roberto Pizzuti, Chiara Assunta Ricci, Andrea Ridolfi, Michele Raitano, Annamaria Simonazzi, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra).
- RANCI ORTIGOSA E. (a cura di) (2011), *Disegniamo il welfare di domani. Una proposta di riforma dell'assistenza attuale e fattibile*, "Prospettive sociali e sanitarie", XLI, 20-22.

- WORLD BANK (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2001), *Social Protection Sector Strategy: From Safety to Springboard*, The World Bank, Washington DC.
- ID. (2008), *The Financial Crisis and Mandatory Pension System in Developing Countries. Note*, in *Human Development Network*, The World Bank, Washington DC.