

## WELFARE PUBBLICO E WELFARE OCCUPAZIONALE

di Felice Roberto Pizzuti

---

L'articolo riprende i principali risultati del *Rapporto sullo stato sociale 2019* curato dall'autore. Nella prima parte si analizza il welfare occupazionale: il contesto storico dei più complessivi rapporti Stato-mercato nel quale si è sviluppato; le motivazioni e gli effetti economico-sociali della sua diffusione; le sue aree d'intervento e le dimensioni che ha assunto nei diversi Paesi e in Italia; le sue connessioni con il welfare state; i suoi legami con le condizioni delle relazioni industriali, con l'evoluzione della produttività, con la contrattazione decentrata e le dinamiche salariali; e i suoi effetti sulle disuguaglianze nell'accesso ai beni e servizi sociali. Nelle due parti successive, si esaminano le politiche economico-sociali attuate in Europa e in Italia, e la dinamica quantitativa e qualitativa della spesa. In particolare, vengono valutati gli andamenti e le politiche riguardanti il mercato del lavoro, le tendenze demografiche e migratorie, l'istruzione e la sanità, gli ammortizzatori sociali, le disuguaglianze, i programmi di contrasto alla povertà esistenti in Europa e la misura del Reddito di cittadinanza decisa in Italia. Infine, vengono esaminati gli interventi governativi nel settore previdenziale, le previsioni, le problematiche e le indicazioni riguardanti il sistema pubblico e quello privato.

The article draws from the main results of the *Report on Welfare State 2019* edited by the author. In the first part, the occupational welfare is analysed: the historical context of the most comprehensive state-market relations in which it developed; the reasons and the economic and social effects of its spread; its areas of intervention, and the dimensions it has assumed in the different countries and in Italy; its connections to the welfare state; its links with employer-trade union relationships, productivity trends, decentralised wage bargaining, and wage trends; and its effects on inequalities in the access to social goods and services. In the following two parts, the social and economic policies implemented in Europe and in Italy, and the quantitative and qualitative trends of expenditure are examined, specifically concerning: trends and policies regarding the labour market; demographic and migration trends; education and healthcare; social safety nets; inequalities; the programmes aimed at reducing poverty; and the basic income guarantee (*reddito di cittadinanza*), a measure recently introduced in Italy. Finally, the analysis focuses on the measures adopted by the Italian Government in relation to the pension system, as well as on the forecasts, problems, and recommendations concerning the public and the private systems.

---

### 1. WELFARE PUBBLICO E WELFARE OCCUPAZIONALE

#### 1.1. *Il contesto storico e le dimensioni dello sviluppo del welfare occupazionale*

Nell'oscillante evoluzione dei rapporti Stato-mercato, ai periodi di più accentuato svi-

luppo del secondo spesso sono seguite grandi crisi, non solo economiche, cui hanno fatto seguito fasi storiche di rilancio del ruolo pubblico<sup>1</sup>.

La Grande Recessione iniziata nel 2008 ha riproposto i limiti anche di funzionalità dei mercati e il loro bisogno di una migliore interazione con le istituzioni pubbliche. Tuttavia, anche nei sistemi di welfare, permane la tendenza iniziata nell'ultimo ventennio del secolo scorso ad accentuare la presenza di componenti e criteri privati. È in questo contesto che si collocano la diffusione delle diverse forme del welfare occupazionale (WO) e le loro connessioni con il welfare pubblico.

Pur con modalità e dimensioni differenti, il WO si è sviluppato a partire dagli anni Novanta, per lo più sulla base di accordi tra imprese e lavoratori, stabiliti a livello nazionale o locale, settoriale o aziendale. La sua espansione è stata sostenuta da un insieme composito di interessi e di posizioni ideologiche e politiche, con la partecipazione più o meno sentita delle diverse rappresentanze delle parti sociali. Si è così determinato un variegato e consistente agglomerato di attori che, pur spinti da motivazioni differenti, hanno confluato sulla scelta di sviluppare nuove forme di welfare diverse da quelle pubbliche. Rispetto a queste, le prestazioni del WO possono essere integrative o sostitutive, ma – pur nascendo da iniziative private – per lo più beneficiano di incentivi pubblici anche significativi.

Le principali aree d'intervento del WO sono la previdenza e la sanità, ma se ne aggiungono altre come i programmi di formazione e la conciliazione dei bisogni delle famiglie con le attività produttive.

I beneficiari sono per lo più i lavoratori – ed eventualmente le loro famiglie – che hanno un legame con aziende, con settori produttivi o con un territorio; siamo dunque fuori dalla logica universalistica.

Nell'area dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), i Paesi dove la spesa per WO incide maggiormente in rapporto al PIL sono (si veda la tTab. 1)<sup>2</sup> i Paesi Bassi (7,0%), gli USA (6,7%), il Regno Unito (5,3%) e la Svezia (3,2%); valori nettamente più bassi si registrano in Paesi come Germania (1,2%), Spagna (1,1%), Italia (0,9%) e Polonia (0,4%).

Tra il 1990 e il 2015, questa spesa è cresciuta significativamente in termini reali, con incrementi che hanno superato il 500% in Spagna e il 300% in Svezia; in Italia è cresciuta dell'85%. Negli USA, tra il 1990 e il 2007, la voce della spesa sociale volontaria – cui sono riconducibili le prestazioni del WO – è raddoppiata; ma per gli otto anni successivi – a seguito della riforma sanitaria di Obama, che ha reso obbligatori molti rapporti assicurativi privati – le statistiche segnalano un netto calo di questa spesa, sia in termini assoluti (il suo valore pro capite a prezzi costanti è diminuito del 30% rispetto al 2007) sia rispetto al PIL (–3,2%) sia in rapporto alla spesa sociale totale (dal 61,2% al 27,2%)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. il contributo di Pizzuti, in Pizzuti (2017a, sezione 1.1).

<sup>2</sup> I dati della tab. 1 sono presi dalla tab. 2.5 presente nel contributo di Pavolini e Natali in Pizzuti (2019, sezione 2.2, p. 145).

<sup>3</sup> Cfr. la tab. 2.5 presente nel contributo di Pavolini e Natali in Pizzuti (2019, sezione 2.2, p. 145).

Tabella 1. La spesa per welfare occupazionale

	Spesa sociale volontaria privata (percentuale del PIL)				Variazione percentuale della spesa sociale volontaria privata
	1990	2000	2007	2015	1990-2015
Austria	1,0	1,0	1,0	1,4	+93,1%
Belgio	1,5	1,7	2,1	1,9	+75,9%
Germania	1,5	1,6	1,8	1,2	+4,2%
Italia	0,5	0,5	0,6	0,9	+85,5%
Paesi Bas- si	5,3	6,1	5,9	7,0	+91,7%
Polonia	–	–	0,0	0,4	–
Spagna	0,2	0,3	0,4	1,1	+532,7%
Svezia	1,2	1,9	2,2	3,2	+310,3%
Regno Unito	4,4	6,6	4,4	5,3	+76,5%
USA	6,8	8,4	9,9	6,7	+40,0%

Fonte: OCSE Database SOCX 2019.

I rapporti tra WO e welfare pubblico variano da Paese a Paese e da settore a settore. In Italia si sta diffondendo la concessione ai lavoratori, fiscalmente incentivata per le imprese, di iscrizioni a fondi assicurativi privati, che almeno in parte sostituiscono aumenti salariali monetari e, in sanità, tendono a sostituire le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Nei Paesi scandinavi, invece, il WO nella sanità tende a essere di tipo aggiuntivo rispetto a quello pubblico, mentre è di tipo sostitutivo in campo pensionistico.

### 1.2. Motivazioni ed effetti del welfare occupazionale

Lo sviluppo del WO ha trovato alimento nei cambiamenti economici, sociali, politici e culturali di tipo neoliberista intervenuti nelle economie di mercato più evolute a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Una novità strutturale è stato il riassetto organizzativo dei processi produttivi che ha portato alla loro scomposizione e delocalizzazione. Questi cambiamenti hanno contribuito a modificare i rapporti di forza contrattuali nel mercato del lavoro, favorendo le politiche di contenimento del costo del lavoro e la differenziazione sia dei salari monetari sia delle nuove prestazioni sociali del WO.

Nella visione economica dominante, il decentramento contrattuale e la diversificazione retributiva a livello aziendale, settoriale o territoriale connessa al contributo specificamente dato alla dinamica della produttività sono giustificati da obiettivi d'efficienza e di merito. In realtà, pensare di isolare il contributo dato da ciascun settore, azienda o lavoratore è analiticamente ed empiricamente incongruo<sup>4</sup>; inoltre fa perdere di vista che la competitività di una singola azienda dipende non tanto dal suo costo del lavoro quanto dalla sua capacità di esprimere qualità e innovazione, aspetti che sono legati a fattori di sviluppo operanti per lo più a livello intersettoriale e connessi all'organizzazione economico-sociale complessiva<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. i contributi di Pizzuti in Pizzuti (2019, sezione 1.3) e in Pizzuti (2017a, sezione 1.6).

<sup>5</sup> *Ibid.*

La diversificazione delle dinamiche retributive, oltre che un effetto del mutamento delle relazioni industriali, l'ha ulteriormente accentuato, riducendo ancor più la forza contrattuale dei lavoratori. Il fatto, poi, che la diversificazione retributiva sia praticata rendendo disomogenee le prestazioni sociali, tramite il welfare contrattualizzato, genera disfunzioni sia sulla crescita sia sull'equità. Circa la crescita, tendono a riproporsi le inefficienze dell'offerta privata dei beni sociali accertate dall'analisi economica e dall'esperienza<sup>6</sup>. In particolare, affidare a risorse di mercato il finanziamento di prestazioni sociali pregiudica la sua funzione di ammortizzatore economico-sociale, rendendolo pro ciclico. Quanto all'equità, affidare alla logica di mercato il soddisfacimento di bisogni meritori primari, spesso garantiti anche dalla Costituzione, accentua l'incongruenza che la loro fruizione sia sperequata e che sia incentivata con un uso regressivo del sistema fiscale<sup>7</sup>.

Tra le ragioni dello sviluppo del WO c'è la maggiore influenza del settore assicurativo e finanziario interessato a gestire i rischi sanitari e il risparmio previdenziale. Pure in questo caso, la logica di mercato peggiora non solo l'equità delle condizioni d'accesso a prestazioni meritorie, ma anche l'efficienza poiché i costi di gestione sono strutturalmente superiori a quelli del welfare pubblico<sup>8</sup>. D'altra parte, la riaffermazione della logica di mercato ha rafforzato le politiche di contenimento dei bilanci pubblici, inducendo anche per questa via la sostituzione delle prestazioni sociali pubbliche con quelle del WO.

Il WO sembra favorire contemporaneamente i lavoratori e i sindacati, le imprese e i governi; tuttavia non mancano le contraddizioni<sup>9</sup>.

I mutati rapporti di forza contrattuali e le ristrettezze del welfare pubblico hanno indotto le organizzazioni dei lavoratori ad accettare – con più o meno convinzione – le offerte datoriali di welfare contrattuale e a condividerne la gestione; ma lo scambio col salario monetario, mentre alle imprese frutta sgravi fiscali e contributivi che circa dimezzano il costo delle prestazioni, per i lavoratori implica una corrispondente riduzione della pensione pubblica e del trattamento di fine rapporto. Il WO diventa per i lavoratori un doppio motivo di redistribuzione negativa: quello indiretto, connesso al peggioramento del bilancio pubblico (da cui potrà discendere una riduzione di beni e servizi e/o un aumento delle imposte) e quello diretto, delle minori prestazioni complessivamente ricevute.

Per le imprese, il welfare contrattuale, oltre a comportare sgravi fiscali, ha pure il pregio di fidelizzare i loro dipendenti che sono legati al posto di lavoro non solo dalla retribuzione, ma anche dalle prestazioni sociali contrattate. Eppure, in una visione più lungimirante, alle imprese non dovrebbe sfuggire che i maggiori costi dell'offerta privata di questi beni e servizi aumentano il costo del lavoro, anche se nello stato attuale delle relazioni industriali l'aumento viene traslato a carico del bilancio pubblico e dei lavoratori.

I governi tendono a vedere nel WO la giustificazione per contenere la spesa sociale. Tuttavia, la detassazione dei premi di produttività e gli ulteriori incentivi fiscali riconosciuti

<sup>6</sup> Cfr. Pizzuti (2017b).

<sup>7</sup> Si veda *infra* in questo stesso paragrafo e cfr. i contributi di Bloise e Raitano in Pizzuti (2019, sezione 1.4), di Di Nicola (sezione 3.2) e di Dirindin (sezione 3.12).

<sup>8</sup> Ciò nonostante, la loro diffusione ha superato anche le finalità integrative assumendo un ruolo sostitutivo; cfr. il contributo di Raitano in Pizzuti (2019, sezione 4.2).

<sup>9</sup> Cfr. il contributo di Arlotti in Pizzuti (2019), sezione 1.5).

ai servizi di welfare offerti dalle imprese implicano, contraddittoriamente, un non indifferente calo delle entrate del bilancio pubblico<sup>10</sup>. Le deduzioni fiscali relative al WO nella sanità sono valutabili intorno ai 2 miliardi di euro e ne usufruiscono maggiormente i titolari di redditi più elevati. Gli stessi effetti regressivi si hanno con le deduzioni dei versamenti ai fondi pensionistici anch'essi accessibili principalmente dai lavoratori con le retribuzioni più stabili e consistenti.

Le analisi empiriche confermano che il WO favorisce coloro che, quasi sempre, sono già i più avvantaggiati: i residenti nel Centro-Nord rispetto a quelli del Meridione; gli uomini rispetto alle donne; gli occupati con contratti più garantiti, in settori più forti e imprese più grandi rispetto a quelli in settori più deboli, nelle piccole imprese e con retribuzioni più precarie; il comparto privato rispetto a quello pubblico; i lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi; i dirigenti rispetto agli operai<sup>11</sup>. La diffusione del WO genera anche un indebolimento quantitativo e qualitativo delle prestazioni del welfare pubblico, riducendo la disponibilità a usufruirne e a finanziarlo da parte dei ceti più agiati, innescando tendenze sfavorevoli ai ceti meno abbienti.

## 2. LE POLITICHE ECONOMICHE, SOCIALI E DEL LAVORO IN EUROPA E IN ITALIA

### 2.1. *Le contraddizioni della costruzione europea, le politiche sociali e del lavoro, la povertà e le disuguaglianze nell'UE*

Nell'Eurozona, dopo il ritorno stabile nel 2014 a valori positivi della crescita, è in corso un suo progressivo rallentamento che interessa anche i Paesi più strutturati<sup>12</sup>. Tra le possibili spiegazioni va segnalato che l'economia mondiale sta risentendo dell'aumentata incertezza degli equilibri geo-politici; incognite crescenti pesano sugli scambi commerciali e sugli andamenti pur positivi delle due principali economie, gli USA e la Cina. È significativo che i programmi delle banche centrali di tornare a politiche monetarie meno accomodanti siano stati annullati. L'accresciuta volatilità dei mercati finanziari e la diminuzione dei rendimenti spingono anche gli investitori istituzionali ad accettare rischi maggiori.

Le nuove spinte protezionistiche contribuiscono a frenare il processo di globalizzazione iniziato negli anni Ottanta, ma l'integrazione economica internazionale potrebbe conoscere una nuova fase, caratterizzata da un suo maggior governo da parte delle autorità di politica economica. Per ciascun Paese europeo, sarebbe comunque molto più vantaggioso partecipare a questa fase storica non in ordine sparso, ma uniti. Tuttavia, la costruzione europea tende a complicarsi. La Brexit indica che si può tornare indietro, ma con molte difficoltà e costi imprevisti. Ulteriori rotture non sarebbero facilmente gestibili in modo ordinato e indolore, eppure sono favorite dalla disaffezione popolare verso l'Unione europea, alimentata dalle politiche controproducenti finora adottate.

Nell'Unione europea, in assenza di una politica fiscale comune espansiva, si continua ad affidare alla politica monetaria responsabilità superiori alle sue stesse possibilità. Le politiche economico-sociali hanno accentuato le differenze nazionali anziché ridurle e in

<sup>10</sup> Cfr. i contributi di Bloise e Raitano in Pizzuti (2019, sezione 1.4), di Di Nicola (sezione 3.2) e di Dirindin (sezione 3.12).

<sup>11</sup> Cfr., in particolare, i contributi di Bloise e Raitano in Pizzuti (2019, sezione 1.4), e di Arlotti (sezione 1.5).

<sup>12</sup> La crescita del PIL prevista dal governo tedesco per il 2019 è stata dimezzata dall'1% allo 0,5%, valore non molto diverso da quello di quasi stagnazione previsto per l'Italia.

ciascun Paese hanno accresciuto il dualismo tra i lavoratori più garantiti e meglio retribuiti e gli altri in situazioni di precarietà e bassi salari. La flessibilità della forza lavoro e il decentramento contrattuale perseguiti in ciascun Paese per migliorare la propria competitività riducendo i costi, hanno contenuto la domanda per tutti, rendendo più difficile superare la crisi, specialmente nei Paesi del Sud. La ripresa occupazionale, specialmente per i giovani, si è accompagnata a una diminuzione del numero medio di ore lavorate e alla crescita dell'occupazione precaria, intermittente e a tempo parziale involontario. L'occupazione femminile è relativamente migliorata, ma rimane inferiore di 12,2 punti rispetto a quella maschile.

Dopo il 2008, le differenze tra i tassi di occupazione dei vari Paesi sono cresciute. Il target stabilito dalla Commissione europea è del 75% nel 2020, ma i valori fissati da ciascun Paese oscillano dal 63% della Croazia all'80% di Svezia, Paesi Bassi e Danimarca; quello dell'Italia è del 67%, mentre per la Germania e la Francia sono, rispettivamente, del 77% e del 75%.

Solo nove Paesi dell'EU28, per lo più del Centro-Nord (più Malta), hanno raggiunto i loro obiettivi; tutti quelli del Meridione non lo hanno realizzato. L'Italia è risalita solo dal 60% del 2014 al 62% del 2017<sup>13</sup>.

Divari maggiori si registrano per i NEET, cioè i giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano, non studiano e non cercano lavoro (per lo più scoraggiati a farlo). In Italia c'è il valore più elevato dell'EU15, pari al 24,1% nel 2017<sup>14</sup>, dovuto alla presenza di molti giovani con elevata formazione che alimentano anche il flusso degli emigranti. Tra il 2013 e il 2017, nella fascia di età sopra i 24 anni c'è stata un'emigrazione netta di 244.000 unità di cui il 64% con titolo di studio medio-alto e, tra questi, con i laureati in aumento<sup>15</sup>.

Nonostante i tradizionali richiami all'Europa sociale, la visione economica che finora ha prevalso nell'Unione europea tende a considerare gli obiettivi sociali non come giustificati in sé e funzionali alla crescita, ma come costi poco compatibili con il risanamento dei bilanci statali. La spesa sociale pubblica nell'insieme dei 28 Paesi, dall'inizio della Grande Recessione è aumentata tra i 2 e i 3 punti percentuali di PIL<sup>16</sup>, ma non tanto per l'aumento delle prestazioni, quanto per la bassa crescita del reddito. Nel 2016, la spesa media è stata pari al 27,1% del PIL<sup>17</sup>, con differenze nazionali che vanno dal 32,1% della Francia al 14,3% della Romania. Il dato italiano, pari al 28,6% del PIL<sup>18</sup>, è superiore alla media, ma la nostra spesa pro capite, a parità di potere d'acquisto, è più bassa di circa il 10%<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. il contributo di Barbieri in Pizzuti (2019, sezione 2.4).

<sup>14</sup> Cfr. il contributo di Segre in Pizzuti (2019, sezione 2.6).

<sup>15</sup> Cfr. il contributo di Guarascio in Pizzuti (2019, sezione 2.8, p. 235).

<sup>16</sup> Dati Eurostat (2018). Nell'EU a 15, dal 2009, si è passati da valori che per circa un ventennio erano stati compresi tra il 24,5 e il 25,5% a cifre sempre superiori al 28% (tranne il 27,9% nel 2016). Cfr. il contributo di Corezzi in Pizzuti (2019, sezione 2.1).

<sup>17</sup> Sale al 28,2% considerando anche i costi amministrativi e le altre spese. Nelle statistiche Eurostat cui si fa riferimento, le spese per la protezione sociale comprendono: prestazioni sociali consistenti in trasferimenti da istituzioni pubbliche, in denaro o in natura, a famiglie e individui per sollevarli dall'onere di un insieme definito di rischi o bisogni; costi di amministrazione, che rappresentano quelli addebitati al sistema per la sua gestione e amministrazione; altre spese varie per regimi di protezione sociale (pagamento di redditi da capitale e altro).

<sup>18</sup> Lo 0,7 in più rispetto alla media dell'EU15 e +1,5 nei confronti dell'EU28. L'incidenza della spesa sul PIL sale al 29,7% considerando anche i costi amministrativi e altre spese.

<sup>19</sup> Fatto pari a 100 il valore dell'EU15, quello italiano è 89,6. Come si vedrà nel par. 3.4, la spesa sociale italiana, in particolare quella pensionistica, è comparativamente sopravvalutata dalla maggiore incidenza nel nostro Paese del prelievo fiscale sulle prestazioni sociali.



I sistemi di welfare europei hanno attutito solo in parte gli effetti sociali della crisi. Gli obiettivi sociali stabiliti con la Strategia di Lisbona sono stati anche clamorosamente disattesi e le distanze nazionali sono aumentate<sup>20</sup>.

Rispetto all'intento di ridurre di 20 milioni i poveri nell'Unione europea (pari a 116 milioni nel 2008<sup>21</sup>), dopo tre anni il loro numero è aumentato di 7 milioni, per poi calare a 111 milioni nel 2017. In Italia la quota dei poveri è cresciuta anche negli ultimi sette anni, passando dal 25% al 29%<sup>22</sup>.

Le disuguaglianze di reddito sono cresciute anche all'interno di ciascuno Paese, e nel nostro più che nella media: nell'Eurozona, la quota di reddito percepita dal 20% più povero della popolazione è diminuita dall'8,1% al 7,8%<sup>23</sup>; in Italia, dal 7,4% al 6,3%<sup>24</sup>.

La riduzione della quota dei salari sul PIL, già in atto dagli anni Ottanta, con la crisi si è ulteriormente rafforzata.

Da un lato, il mercato ha ampliato le disuguaglianze di reddito, anche tra i lavoratori dipendenti, a discapito di quelli meno specializzati e a favore dei dirigenti; d'altro lato, i sistemi di welfare, sempre più vincolati dalle politiche di consolidamento fiscale, hanno fatto più fatica a compensare questa tendenza.

Tra il 2007 e il 2015, le differenze di reddito stabilite dal mercato sono aumentate in quasi tutti i Paesi, tranne che in Germania: +8% in Svezia, +4% nel Regno Unito, +3% in Italia, +2% in Francia, -4% in Germania. Confrontando i redditi disponibili dopo i trasferimenti di welfare e il prelievo fiscale, in Svezia le disuguaglianze sono addirittura aumentate al 12% e in Italia rimangono al 3%; invece, si sono ridotte dell'1% in Francia e di circa il 4% in Germania e nel Regno Unito.

Dunque, durante la crisi, i sistemi di welfare e fiscali hanno operato un'azione redistributiva più o meno efficace in questi ultimi tre Paesi, nulla in Italia e negativa in Svezia<sup>25</sup>.

## 2.2. *Il peggioramento relativo della situazione economico-sociale italiana*

L'economia italiana non ha ancora recuperato gli arretramenti indotti dalla crisi iniziata nel 2008. I preesistenti divari negativi rispetto alla media europea sono aumentati, ma il nostro declino era iniziato già negli anni Novanta.

<sup>20</sup> Cfr. l'analisi degli Indicatori comuni calcolati da Eurostat nel contributo di Barbieri in Pizzuti (2019, sezione 2.4).

<sup>21</sup> Il numero di individui a rischio di povertà o esclusione sociale è dato dalla somma degli individui che vivono in famiglie con bassa intensità lavorativa, degli individui con gravi deprivazioni materiali e degli individui a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali.

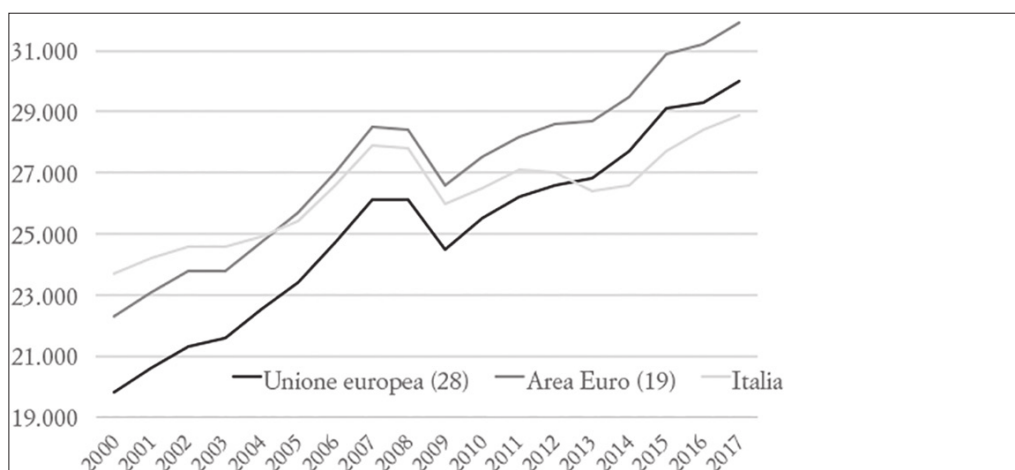
<sup>22</sup> Mentre nella media europea scendeva dal 23,8% al 22,4%. In Italia, rispetto all'obiettivo per il 2020 di ridurre di 2,2 milioni il numero dei poveri presenti nel 2008 (circa 15 milioni), finora il risultato è stato addirittura opposto; infatti nel 2017 i poveri sono aumentati di 2,3 milioni (cfr. la sezione 2.4).

<sup>23</sup> Dal 3% al 2,8% per l'ultimo decile.

<sup>24</sup> Mentre la quota di reddito dell'ultimo decile è sceso dal 2,6% all'1,8%; cfr. il contributo di Freguja, Masi e Pannuzi in Pizzuti (2019, sezione 3.6).

<sup>25</sup> Cfr. il contributo di Barbieri e Bloise in Pizzuti (2019, sezione 2.3).

Figura 1. Il declino dell'economia italiana: il PIL procapite, prezzi correnti, a parità di potere d'acquisto



Fonte: Dati Eurostat Database by themes, giugno 2019.

A metà di quel decennio, il PIL pro capite italiano a parità di potere d'acquisto era superiore del 9,3% a quello medio dei Paesi dell'attuale Area Euro e del 24% a quello medio dei Paesi dell'EU28. Il valore italiano viene sorpassato nel 2005 da quello dell'Area Euro e nel 2013 anche da quello dell'EU28; nel 2017, era inferiore di circa il 4% a quello dell'EU28 e del 9,4% a quello dell'Area Euro<sup>26</sup>.

Alla vigilia della crisi, nel 2007, il tasso di disoccupazione era del 6,1% in Italia, del 7,2% in EU28 e del 7,5 nell'Area Euro<sup>27</sup>. Nel 2013, il dato italiano diventa il peggiore, e il suo divario negativo aumenta costantemente. Attualmente (aprile 2019) è pari al 10,2%, contro il 7,7% dell'Area Euro e il 6,4% dell'EU28.

Dal 1995 al 2018, l'indice della produttività<sup>28</sup> è cresciuto di 23 punti nell'EU28 e di 17 punti nell'EU15, mentre in Italia è diminuito di un punto<sup>29</sup>. Limitando il periodo al 2010-2018, solo la Grecia ha fatto peggio di noi.

Tra gli altri aspetti che descrivono il nostro declino, si segnalano le carenze degli investimenti, specialmente pubblici e con particolare riferimento all'innovazione<sup>30</sup>; l'inadeguatezza delle infrastrutture e della pubblica amministrazione; la precarizzazione dei contratti di lavoro, la compressione della dinamica salariale e l'aumento delle diseguaglianze anche tra le retribuzioni da lavoro dipendente<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Eurostat, in [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg\\_10\\_10&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_10_10&plugin=1).

<sup>27</sup> Dati OECD Harmonised unemployment rate (HUR), aprile 2019, in <https://data.oecd.org/unemp/harmonised-unemployment-rate-hur.htm>.

<sup>28</sup> Fatto pari a 100 il valore del 1995.

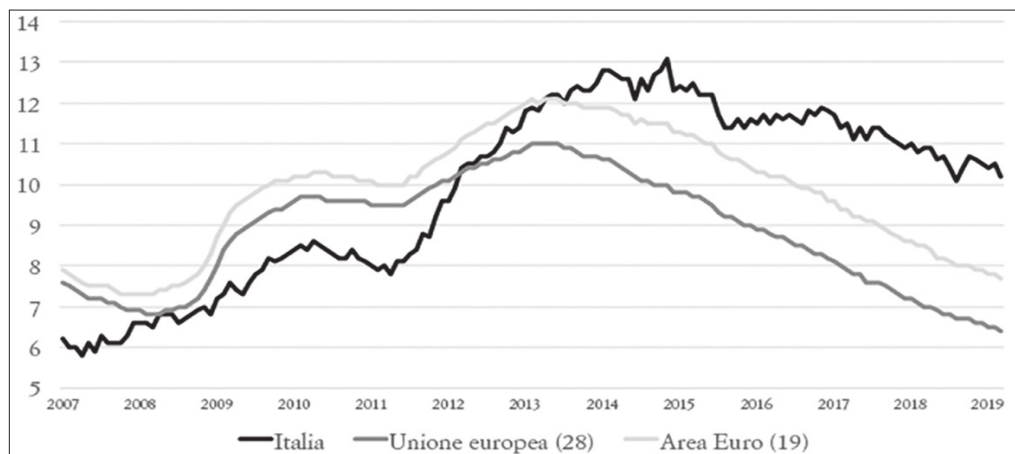
<sup>29</sup> Dati Eurostat, Labour productivity and unit labour costs, update 1 April 2019.

<sup>30</sup> Cfr. il contributo di Centra, Gualtieri, Guarascio e Raitano in Pizzuti (2019, sezione 3.7).

<sup>31</sup> Cfr. il contributo di Freguja, Masi e Pannuzi in Pizzuti (2019, sezione 3.6).

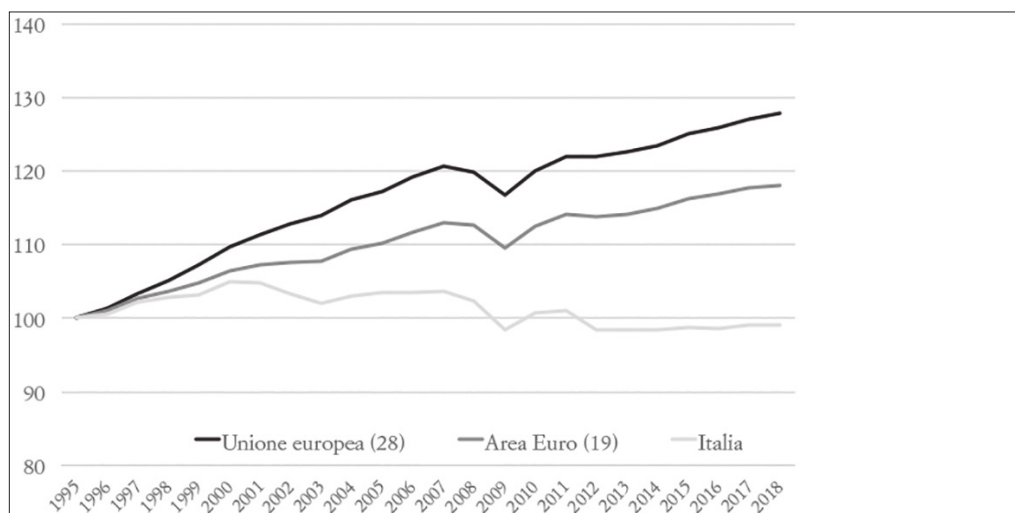


Figura 2. Il declino dell'economia italiana: il tasso di disoccupazione



Fonte: OECD, Harmonised unemployment rate (HUR), aprile 2019.

Figura 3. Il declino dell'economia italiana: la dinamica della produttività (fatto 100 il valore del 1995)



Fonte: Eurostat Database by themes, Labour productivity and unit labour costs (nama\_10\_lp\_ulc), aprile 2019.

Con particolare riferimento al mercato del lavoro, dal 1998 al 2014, la quota dei lavoratori con contratto a tempo pieno e indeterminato sul totale dell'occupazione dipendente è diminuita di oltre 20 punti percentuali.

Dal 2008, i livelli retributivi sono progressivamente diminuiti fino al 2014; successivamente c'è stato un leggero recupero, ma nel 2017 i salari reali medi erano ancora inferiori di circa il 5% a quelli del 2008.

Il valore italiano dell'indice di diseguaglianza tra le retribuzioni orarie è superiore a quello medio dei Paesi ad alto reddito (28,4 contro 26,1)<sup>32</sup>.

Queste tendenze riflettono e stimolano la strategia diffusa tra le nostre imprese di aumentare la competitività più comprimendo i costi delle retribuzioni<sup>33</sup> che non migliorando la qualità e il contenuto innovativo della produzione; ma il risultato complessivo è di indebolire la quantità e la qualità della domanda interna, riducendo gli stimoli alla crescita e innescando la spirale perversa del declino che riguarda non solo la dimensione economica ma anche le prospettive sociali, culturali e civili del Paese.

Pur in presenza di queste problematiche strutturali, la prima legge di bilancio della nuova legislatura (Nadef, 2018)<sup>34</sup> e il dibattito che l'ha accompagnata si sono concentrati essenzialmente su due provvedimenti, il Reddito di cittadinanza e "Quota 100", e sull'entità del deficit di bilancio. Sia nei provvedimenti sia nelle critiche a essi rivolte si nota, in primo luogo, una non adeguata attenzione al lungo periodo che invece sarebbe necessaria per affrontare i nostri problemi strutturali. In secondo luogo, le misure adottate mostrano una limitata capacità espansiva. La riduzione degli investimenti pubblici e la concentrazione degli impegni su voci di trasferimento e sul disinnescare delle clausole di salvaguardia tendono a contenere il complessivo effetto moltiplicativo della manovra sul PIL.

Ma un aspetto per certi aspetti più preoccupante emerso nel dibattito è la valutazione che una manovra di bilancio in disavanzo possa dar luogo a effetti restrittivi sulla crescita<sup>35</sup>. Quella che tende a riproporsi è una visione speculare all'"austerità espansiva" che pure è già stata ampiamente acclarata come analiticamente ed empiricamente infondata e che, specialmente dove è stata applicata con maggior "rigore", come nell'Unione europea, ha generato performance economiche particolarmente insoddisfacenti<sup>36</sup>.

### 3. ALCUNE PROBLEMATICHE DEL BENESSERE SOCIALE IN ITALIA

#### 3.1. *Gli effetti dell'evoluzione demografica e dei flussi migratori sul nostro sistema economico-sociale*

Tra i problemi strutturali della situazione economico-sociale italiana, uno collocabile sia tra le cause sia tra gli effetti del suo declino è la sua evoluzione demografica.

Nell'ultimo trentennio, l'invecchiamento della nostra popolazione è stato particolarmente accentuato: dal 1987 al 2017, l'incidenza degli ultra sessantacinquenni sulle persone in età attiva è salita dal 20,6% al 36,3%, mentre il dato medio europeo è del 30,5%; il rapporto tra gli ultra sessantacinquenni e i giovani sotto i 15 anni è salito dal 76% al 170%, mentre quello europeo è 128%<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. il contributo di Freguja, Masi e Pannuzi in Pizzuti (2019, sezione 3.6, p. 328).

<sup>33</sup> Cfr. il contributo di Centra, Gualtieri, Guarascio e Raitano in Pizzuti (2019, sezione 3.7).

<sup>34</sup> Ministero dell'economia e delle finanze (2018a).

<sup>35</sup> Cfr. Blanchard, Zettelmeyer (2018), e Blanchard *et al.* (2018). Per una valutazione di queste posizioni, cfr. Pizzuti (2018).

<sup>36</sup> Per una critica analitica ed empirica delle politiche dell'austerità si rimanda ai due precedenti rapporti: cfr. Pizzuti (2017 e 2015).

<sup>37</sup> Cfr. i contributi di De Rose, Polli e Arezzo in Pizzuti (2019, sezione 3.4).

L'invecchiamento della popolazione si ripercuote su quello della forza lavoro, con conseguenze negative sulla sua formazione, sulla qualità e quantità della produzione, sulla produttività e competitività del nostro sistema produttivo e sull'entità e stabilità delle retribuzioni.

L'aumento della popolazione non attiva rispetto a quella attiva rende più onerosi i trasferimenti intergenerazionali operati dai sistemi di welfare.

Queste conseguenze, a loro volta, influenzano negativamente le nascite creando un'interazione negativa tra invecchiamento demografico e risultati economici, la quale, però, può essere contrastata proprio con adeguate politiche sociali indirizzate a migliorare le condizioni dell'offerta e ad alimentare la domanda.

Un efficace contrasto all'invecchiamento della nostra popolazione può venire dall'immigrazione che, tuttavia, viene gestita con modalità che ne esaltano più le problematiche che le opportunità.

Gli immigrati, che rappresentano circa l'8,5% della popolazione, finora, non solo hanno più che compensato il complessivo calo delle nascite nel nostro Paese, ma si sono concentrati nelle fasce di popolazione lasciate più scoperte dagli italiani: quella dell'età lavorativa e quella dei lavoratori meno istruiti e meno disponibili per le mansioni di più basso profilo<sup>38</sup>, i quali, tuttavia, continuano a essere richiesti dal sistema sociale e produttivo. Particolarmente utile è stato l'incremento degli stranieri impiegati nelle attività di collaborazione domestica, assistenza e cura di anziani e ammalati, che hanno risposto a una domanda crescente, compensando le carenze specifiche del sistema di welfare pubblico e dell'offerta dei lavoratori italiani. In Italia i collaboratori domestici sono oltre due milioni; per tre quarti sono stranieri, per lo più donne (circa il 90%), e si stima che solo il 40% siano regolarizzati<sup>39</sup>. Negli ultimi anni si è pressoché arrestato il flusso degli ingressi programmati con la concessione di permessi di soggiorno, i quali, complessivamente<sup>40</sup>, sono scesi dai 238.000 nel 2007 ai 30.850 previsti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 12 del 16 gennaio 2018. L'inevitabile conseguenza è la diffusione dell'irregolarità dei rapporti di lavoro, che tende a estendersi anche agli italiani presenti nel settore e, più in generale, accentua il tradizionale problema delle attività sommerse. Andrebbe dunque impostata una più efficace politica di gestione dei flussi di lavoratori stranieri. Invece, si rafforza un approccio che non solo è privo di senso civico e della coscienza di quanto il fenomeno migratorio coinvolga come protagonisti il passato e il presente degli italiani; ma, inoltre, non ci si rende conto che questo approccio risulta controproducente anche rispetto alle nostre necessità materiali.

### *3.2. Il contrasto alla povertà: i programmi di sostegno al reddito in Europa e in Italia*

Le disuguaglianze economico-sociali e la condizione di povertà hanno da sempre stimolato programmi di sostegno al reddito in tutti i sistemi di welfare<sup>41</sup>. La loro adozione è stata costantemente incoraggiata dalla Commissione europea, ma si è completata solo di recente con la loro introduzione negli ultimi Paesi dove erano assenti: in Grecia, nel 2017, e in Italia, dove nel 2018 è stato avviato il Reddito d'inclusione, sostituito nel 2019 dal Reddito di cittadinanza.

<sup>38</sup> Particolarmente nell'agricoltura, nell'edilizia, nella ristorazione, nei servizi alle famiglie; cfr. il contributo di Dandolo, Strangio e Strozza in Pizzuti (2019, sezione 3.5).

<sup>39</sup> Cfr. il paragrafo 3.5.2 in Pizzuti (2019, sezione 3.5).

<sup>40</sup> Per lavoro subordinato e per lavori stagionali.

<sup>41</sup> Cfr. il contributo di Natili in Pizzuti (2019, sezione 2.7).

Nella generalità degli schemi esistenti, il sussidio dipende dalla differenza tra la soglia di povertà e il reddito stimato del beneficiario. In Europa, il versamento mensile massimo riconosciuto a un *single* varia, in termini assoluti, da valori bassi (tra 32 e 126 euro) erogati nei Paesi dell'Est, a valori medi (tra 400 e 500 euro) di Regno Unito, Germania, Spagna, Svezia, Finlandia e Francia, e a quelli più elevati (tra gli 800 dell'Austria e i 1.400 euro di Danimarca e Lussemburgo). Per una coppia con due figli si oscilla tra i 100 euro della Romania ai 4.112 euro in Danimarca.

Rapportato alla soglia di povertà<sup>42</sup>, il sussidio a un *single* varia da valori intorno al 20% di molti Paesi dell'Est a oltre il 100% della Danimarca. La generosità di queste prestazioni ha subito una riduzione nel ventennio tra il 1990 e il 2009, specialmente nell'Europa del Nord e dell'Est.

Le condizioni di accesso alle prestazioni sono molto disomogenee. Il numero dei beneficiari rapportato alla popolazione sotto i 65 anni in condizioni di severa povertà (cioè con reddito inferiore al 40% della soglia di povertà) oscilla tra i valori bassi (12-60%) di Paesi molto diversi come Bulgaria (11,7%), Spagna (16,2%) e Regno Unito (48,6%), i valori medi (85-100%) di Danimarca, Paesi Bassi e Austria, e valori alti compresi tra il 175% della Germania e il 340% della Finlandia.

I dati del 2018, quando in Italia era operante il Reddito d'inclusione, collocavano il nostro Paese tra quelli con i livelli più bassi, sia per la generosità delle prestazioni sia per i livelli di spesa sia per i livelli di copertura. Le risorse stanziare, pari allo 0,11% del PIL, erano inferiori anche a quelle di Paesi con reddito pro capite molto più basso del nostro come la Grecia, il Portogallo e la Lituania. Con l'introduzione del Reddito di cittadinanza, gli stanziamenti sono aumentati allo 0,40% del PIL<sup>43</sup>; se effettivamente spesi, farebbero salire il nostro Paese dalla fascia bassa dei Paesi europei (con valori sotto lo 0,20%) a quella media (con valori sotto lo 0,50%), lasciandolo comunque lontano dai Paesi della fascia alta (con valori che arrivano a sfiorare l'1,40%)<sup>44</sup>. Tuttavia, rispetto alla previsione di 1,3 milioni di domande accolte, le richieste pervenute al 30 aprile 2019 sono state 1.016.000, di cui si stima che quelle conformi ai requisiti richiesti saranno il 70%, le quali, quindi, interesserebbero poco più della metà dei 5 milioni di persone indicati come obiettivo dal Governo.

Negli ultimi decenni, con l'affermazione dell'approccio *workfare* ispirato alla logica di mercato, all'obiettivo di sostenere le persone in povertà si è aggiunto, e in parte sostituito, quello del loro inserimento nel mercato del lavoro. Gli schemi di contrasto alla povertà hanno dunque incorporato elementi di condizionalità più o meno stringenti per l'accesso alle prestazioni che li avvicinano alle politiche per il lavoro. Naturalmente, l'inclusione nel mondo del lavoro costituisce un obiettivo economico e sociale di importanza primaria e un modo efficace per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Va tuttavia considerato, in primo luogo, che l'occupazione e ancor più il pensionamento non garantiscono l'assenza di povertà. In secondo luogo, l'assenza di pieno impiego è normale e perfino confacente alle economie di mercato cosicché il contrasto alla povertà non può basarsi solo sugli incentivi alla loro funzionalità. D'altra parte, più in generale, i sistemi di welfare state si sono sviluppati anche per corrispondere a necessità che i mercati generano, ma non riescono a soddisfare.

<sup>42</sup> Pari al 60% del reddito pro capite mediano equivalente.

<sup>43</sup> Per il 2019 sono passati da 2,2 a 7,1 miliardi di euro e per i due anni successivi sono 8,05 e 8,3 miliardi; cfr. il contributo di Natili in Pizzuti (2019, sezione 3.9).

<sup>44</sup> Cfr. i contributi di Natili in Pizzuti (2019, sezioni 2.7 e 3.9).

### 3.3. *L'assistenza sanitaria*

Superati i 40 anni dalla sua istituzione, il nostro SSN, pur essendo tra i meno costosi, garantisce ancora prestazioni mediamente buone alla generalità dei cittadini, ma il perdurante contenimento dei finanziamenti – che lo stesso settore pubblico non fa mancare alla sanità privata – ne sta riducendo la funzionalità, specialmente nel Meridione.

La nostra spesa sanitaria pubblica e privata, pari all'8,9% del PIL, è perfettamente in linea con la media OCSE, ma è inferiore alla media dell'EU28, pari al 9,6%<sup>45</sup>.

Negli ultimi anni, il divario negativo è cresciuto, essenzialmente per la riduzione della componente pubblica, che dal 2010 al 2017 è scesa dal 78,4% al 74,0%, mentre in EU28 è aumentata.

Il bilancio pubblico contribuisce con 3,4 miliardi di euro di sgravi fiscali alla spesa sanitaria privata effettuata direttamente sul mercato. Altri 2 miliardi di euro sono riconosciuti come sussidi alle prestazioni sanitarie previste dai contratti aziendali. Ulteriori deduzioni per circa 270 milioni riguardano le assicurazioni sanitarie fuori dal rapporto di lavoro. Complessivamente, l'onere a carico del bilancio pubblico per sostenere la spesa sanitaria privata è valutabile intorno ai 5,7 miliardi di euro (dati riferiti al 2017) con una tendenza in aumento parallela alle restrizioni crescenti per il finanziamento al SSN.

È dunque in atto una sostituzione di prestazioni pubbliche con quelle private che genera le inefficienze ben evidenziate dalla teoria economica e dalle esperienze empiriche. Si aggiungono gli effetti sperequativi degli sgravi fiscali, che favoriscono i fruitori di redditi più elevati.

### 3.4. *Il sistema pensionistico pubblico e la coesione sociale*

In campo previdenziale, il recente dibattito si è molto soffermato sull'introduzione di "Quota 100", ma si continua a trascurare un'emergenza sociale che è in formazione già da tempo: oltre la metà dei lavoratori dipendenti entrati nel mercato del lavoro dopo il 1995, avendo avuto retribuzioni basse e saltuarie, in mancanza di un loro netto miglioramento e di cambiamenti dell'attuale assetto previdenziale, matureranno una pensione del tutto inadeguata a tutelarli dalla povertà.

Attualmente, questi lavoratori sono concentrati su difficoltà più immediate come mettere su casa e fare figli; ma quando fra qualche anno realizzeranno che l'inadeguatezza di reddito della vita lavorativa sta per riproporsi, e aggravata, anche nella vecchiaia, potrebbe insorgere una seria crisi sociale.

Le valutazioni comparative dei nostri bilanci pensionistici a volte sono falsate da disomogeneità statistiche e confusioni contabili che tendono a sopravvalutare il rilievo relativo della nostra spesa rispetto al PIL. Ad esempio, alle spese previdenziali da finanziare con la contribuzione spesso vengono aggiunte quelle assistenziali che, invece, riguardano la fiscalità generale e incidono per il 2,65% del PIL<sup>46</sup>; oppure si trascura che i valori della spesa pensionistica includono le imposte sul reddito (pari a circa il 2,5% del PIL), che nel bilancio pubblico sono una partita di giro<sup>47</sup> e che in altri Paesi incidono anche molto

<sup>45</sup> Dati OECD (2018), riferiti al 2017.

<sup>46</sup> Spesso si ignora del tutto il ruolo della Gestione Interventi Assistenziali (GIAS), la quale nel 2017 ha erogato prestazioni pensionistiche assistenziali pari a circa 45,6 miliardi di euro (cfr. il contributo di Fantozzi in Pizzuti, 2019, sezione 4.1 e, in particolare, la Tab. 4.1, p. 422).

<sup>47</sup> Le somme che effettivamente escono dal bilancio della pubblica amministrazione sono quelle al netto delle ritenute fiscali.

meno o sono addirittura negative<sup>48</sup>; inoltre si trascura che, nelle statistiche Eurostat, i nostri trattamenti di fine rapporto vengono incongruamente inclusi nella spesa pensionistica, la quale, dunque, solo per questo, risulta sopravvalutata di circa l'1,4%<sup>49</sup>.

Considerando queste disomogeneità statistiche, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando a metà tra quella francese e quella tedesca, in entrambi i casi a distanza di circa un punto<sup>50</sup>.

In ogni caso, dopo le riforme della prima metà degli anni Novanta, già dal 1996, il saldo annuale tra le entrate contributive e le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali è tornato significativamente in attivo; nel 2017 è stato di circa 32 miliardi, pari all'1,8% del PIL<sup>51</sup>.

Le previsioni effettuate nel *Rapporto*<sup>52</sup> segnalano che, nel breve periodo, il peggioramento del quadro demografico accentuato dal rallentamento degli immigrati, e il calo atteso della crescita incideranno negativamente sul rapporto tra spesa pensionistica e PIL.

Per evitare che aumenti, la crescita reale dovrebbe attestarsi vicino all'1,3% (supponendo l'inflazione pari all'1%). Questo è il tasso di crescita più o meno atteso nelle previsioni di medio-lungo periodo<sup>53</sup>, ma quello programmato nel Documento di economia e finanza (DEF) 2019 è dello 0,2% per l'anno in corso e dello 0,8% per i tre anni successivi.

Nel breve-medio periodo, l'aumento della spesa pensionistica dipende anche dal grado di adesione al provvedimento "Quota 100"; in ogni caso, la maggiore spesa iniziale dovuta al maggior numero di pensionati verrà compensata nel medio periodo dal minor ammontare delle prestazioni liquidate.

Le aspettative del Governo sono che le adesioni arrivino all'80% dei potenziali beneficiari, valutati in 365.000<sup>54</sup>, corrispondenti a una maggiore spesa di 4,8 miliardi nel 2019. All'11 aprile 2019, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha ricevuto 116.486 domande e di quelle esaminate, circa il 20% sono state respinte per mancanza dei requisiti.

Riguardo al numero definitivo dei fruitori di "Quota 100", va considerato che andare prima in quiescenza implica ravvicinare il normale calo di reddito che interviene nel passaggio dalla retribuzione alla pensione, per di più accentuato dall'anticipo del collocamento a riposo<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> In Italia, nel 2017 le trattenute Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) sulle pensioni sono state oltre 42 miliardi (cfr. il contributo di Fantozzi in Pizzuti, 2019, sezione 4.1 e, in particolare, la Tab. 4.1, p. 422), pari a circa il 2,5% del PIL. In altri Paesi, come in Francia, l'imposizione fiscale sulle pensioni è minore rispetto agli altri redditi (il prelievo complessivo incide per circa l'1,5%), mentre in Germania – prima della recente riforma che sta molto gradualmente modificando il meccanismo impositivo del sistema pensionistico – non c'era differenza tra prestazioni lorde e nette poiché le pensioni erano tassate nella fase contributiva. In Paesi, come gli USA, dove gli incentivi fiscali alle assicurazioni pensionistiche private sono molto alti e superano il prelievo fiscale, la spesa lorda è addirittura inferiore a quella netta.

<sup>49</sup> Cfr. i contributi di Corezzi in Pizzuti (2019, sezione 2.1) e di Fantozzi (la sezione 3.1). Cfr. anche Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2018), da p. 308.

<sup>50</sup> 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 complessivo cuneo fiscale – l'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 41,5%; il valore italiano è superiore (47,7%), ma è pressoché in linea con quelli della Francia (47,6%) e della Germania (49,7%).

<sup>51</sup> Cfr. il contributo di Fantozzi in Pizzuti (2019, sezione 4.1 e, in particolare, la Tab. 4.1, p. 422).

<sup>52</sup> Mediante il modello di macrosimulazione deterministica MoDEP, sviluppato nel 2006 e aggiornato a intervalli annuali presso il Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza Università di Roma. Cfr. il contributo di Beqiraj e Tancioni in Pizzuti (2019, sezione 4.3).

<sup>53</sup> Cfr. il contributo di Beqiraj e Tancioni in Pizzuti (2019, sezione 4.3). Si veda anche Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2018).

<sup>54</sup> Nella relazione tecnica al Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4.

<sup>55</sup> Un lavoratore con una retribuzione di 2.000 euro netti che avesse un'adeguata storia contributiva e potesse



Dunque, questo provvedimento ha il pregio di ampliare i margini di scelta in un delicato passaggio di vita e potrebbe essere particolarmente utile per chi si trova nella condizione dei cosiddetti “esodati”<sup>56</sup>. Ma specialmente se l’economia italiana continuerà a infondere incertezza, è verosimile che “Quota 100” avrà adesioni ridotte, con effetti corrispondenti sia sul bilancio pubblico, sia sugli altri suoi obiettivi di ringiovanire la forza lavoro e migliorare la produttività del sistema produttivo.

Rimane invece che ci sarebbe urgente bisogno d’intervenire sul sistema previdenziale, sia per evitare la crisi sociale che si prospetta nel medio periodo, sia per dare un stimolo positivo allo sviluppo del Paese già nel breve periodo. Le proiezioni macroeconomiche<sup>57</sup> mostrano che, nei prossimi tre decenni, la pensione media diminuirà rispetto al salario medio e al PIL per occupato, penalizzando ancora le generazioni entrate nel mondo del lavoro nell’ultimo quarto di secolo. Per contrastare questa tendenza, occorre riconoscere alle attuali generazioni attive – penalizzate da storie lavorative saltuarie – una contribuzione corrispondente a tutti gli anni di presenza nel mercato del lavoro, inclusi quelli di disoccupazione involontaria. Questa misura non peserebbe affatto sui conti pubblici attuali e sui relativi vincoli europei. Quanto ai bilanci futuri, le maggiori prestazioni che maturerebbero per la contribuzione figurativa andrebbero rapportate ai valori contemporanei del PIL, i quali dipenderanno anche dalle politiche economico-sociali attuali.

Disinnescare subito la crisi sociale in formazione, iniettando negli attivi di oggi qualche assicurazione per il loro futuro, favorirebbe le loro aspettative di vita, l’attuale propensione al consumo e gli investimenti delle imprese, i quali non dipendono solo e tanto dal costo del lavoro, ma anche dal clima di fiducia e dalla domanda effettiva.

Effetti positivi si avrebbero anche nel contrasto alla denatalità e all’invecchiamento della popolazione. Invece, ogni sostituzione del sistema pubblico a ripartizione con quello privato a capitalizzazione implica subito la necessità di risorse finanziarie aggiuntive, cioè ulteriore risparmio in una situazione economica che, invece, richiede maggiori consumi e investimenti.

Va poi considerato che l’adesione ai fondi privati è più praticabile per chi ha una buona storia lavorativa che fa già maturare una pensione pubblica adeguata; lo è meno per chi avrebbe più bisogno di compensare gli effetti di una carriera contributiva insufficiente.

In ogni caso, la possibilità di aumentare la copertura pensionistica oltre quella obbligatoria – attualmente limitata all’adesione ai fondi privati a capitalizzazione – andrebbe ampliata con la facoltà di accrescere, anche per periodi circoscritti, la contribuzione al sistema pubblico a ripartizione.

Tale scelta non implicherebbe nessun costo addizionale per l’INPS, con evidente vantaggio per le prestazioni agli iscritti; non da ultimo, le nuove entrate contributive migliorerebbero il bilancio pubblico<sup>58</sup>.

contare a 67 anni su un buon tasso di sostituzione, supponiamo il 75%, a quell’età vedrebbe calare il suo reddito a 1.500 euro; ritirandosi a 62 anni, non solo anticiperebbe di cinque anni questo calo delle entrate, ma lo accentuerebbe di circa un ulteriore 15%, riducendo la pensione per il resto della sua vita a 1.275 euro.

<sup>56</sup> Cioè di non aver più un posto di lavoro ma di essere ancora distanti dall’età di pensionamento prevista nell’attuale assetto stabilito dalla riforma Fornero

<sup>57</sup> Cfr. il contributo di Beqiraj e Tancioni in Pizzuti (2019, sezione 4.4).

<sup>58</sup> Per un approfondimento di questa proposta, si rimanda al contributo di Pizzuti in Pizzuti (2015, sezione 4.6, p. 451). Questa proposta ha anche ispirato il disegno di legge n. 2154 “IntegraINPS” d’iniziativa del Sen. Mucchetti, XVII legislatura, comunicato alla Presidenza il 2 dicembre 2015.



La previdenza integrativa richiede maggiore informazione per gli aderenti. È sintomatico che negli ultimi anni si siano particolarmente diffusi i Piani individuali pensionistici (PIP), i quali hanno costi di gestione sei volte superiori rispetto ai Fondi negoziali.

Un'incongruenza informativa è presente anche nel computo della pensione prospettata dai fondi agli iscritti. Su indicazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), il calcolo viene effettuato ipotizzando che, per l'intero periodo, i rendimenti reali annui dei contributi investiti siano del 4% o del 2% se impiegati, rispettivamente, in azioni o in obbligazioni. Poiché viene anche ipotizzata un'inflazione annua del 2%, i due tassi di rendimento nominali salgono al 6% e al 4%, valori che da tempo appaiono decisamente ottimistici, rischiando di indurre speranze eccessive al momento dell'iscrizione, e delusioni con effetti irrecuperabili al momento del pensionamento.

Nel valutare il ruolo auspicabile per la previdenza privata, va anche considerato che i suoi gestori, dato il minore spessore dei nostri mercati finanziari, investono prevalentemente su quelli stranieri. Dei 167 miliardi di euro di risparmio raccolto, circa 115 vengono allocati all'estero<sup>59</sup>, dove, peraltro, finalmente si ricongiungono anche con la nostra forza lavoro più giovane e istruita che formiamo con le scarse risorse a disposizione del nostro sistema d'istruzione, ma che non riusciamo a occupare nel nostro Paese.

Fermo rimanendo gli obiettivi di sicurezza e di rendimento del risparmio previdenziale e la necessità di evitare ogni conflitto d'interesse nella sua allocazione, sarebbe opportuno incentivarne l'impiego in progetti di ammodernamento dell'economia reale del nostro Paese<sup>60</sup>.

Ma nonostante la questione sia rilevante e già segnalata da tempo, finora né i responsabili della politica economica né quelli dei fondi pensione vi hanno prestato concreta attenzione.

#### 4. UNA CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Questa negligenza suggerisce, in conclusione, una valutazione più generale che riconduce ai rapporti Stato-mercato e al ruolo delle politiche sociali.

Gli apparati pubblici di welfare rappresentano un aspetto caratterizzante dei Paesi europei, ma le politiche che guidano l'Unione europea tendono a contrarne il ruolo in favore del welfare privato, pregiudicando la possibilità di compensare i limiti dei mercati e suscitando reazioni negative alla costruzione europea.

Nel nostro Paese, il benessere sociale richiede che si affrontino problematiche di rilievo strutturale, senza lasciarsi deviare da obiettivi di consenso contingenti, e senza reintrodurre modalità di mercato che aumentano le differenze anziché ridurle, che riproducono inefficienze e iniquità anziché contrastarle.

A questo riguardo rimane valida l'avvertenza segnalata da Federico Caffè: «come il problema dello stato generato dal benessere sociale (poiché un problema indubbiamente esiste) sia quello della sua mancata realizzazione; non già quello del suo declino, o del suo superamento» (Caffè, 1982).

<sup>59</sup> Cfr. Covip (2019).

<sup>60</sup> Per l'approfondimento di questa proposta, si rimanda al contributo di Beqiraj e Pizzuti in Pizzuti (2015, sezione 4.7, pp. 452-8).

E che nel nostro Paese ci sia ancora molto da fare per realizzare lo stato di benessere sociale ce lo ricordano (anche) due recenti vicende, tra loro molto diverse, ma ciascuna a suo modo emblematica: i 1.860 dipendenti di Mercatone Uno licenziati via Facebook, e l'uccisione di Leonardo, il bimbo di due anni straziato dalla propria famiglia<sup>61</sup>.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BLANCHARD O., LEANDRO A., MERLER S., ZETTELMEYER J. (2018), *Impact of Ital'y's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency*, Piie-Peterson Institute for International Economics, November, 2018.
- BLANCHARD O., ZETTELMEYER J. (2018), *La manovra italiana, un caso di espansione fiscale restrittiva?*, "Voce. Info", 27 ottobre. La versione originale *The Italian Budget: A Case of Contractionary fiscal Expansion?* è stata pubblicata sul sito Piie-Peterson Institute for International Economics, October 25, 2018.
- CAFFÈ F. (1982), *La fine del welfare state come riedizione del crollismo*, Giuffrè, Milano.
- COVIP (2019), *Relazione per l'anno 2018*, Roma.
- EUROSTAT (2019), *Database by themes*.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2018a), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza*.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2018b), Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 19, Roma.
- OECD (2018), *Health at a Glance: Europe 2018. State of Health in the EU CYcle*, OECD Publishing, Paris, in [https://doi.org/10.1787/health\\_glance\\_eur-2018-en](https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en).
- OECD (2019), <https://data.oecd.org/unemp/harmonised-unemployment-rate-hur.htm>, aprile.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2017a), *Rapporto sullo stato sociale 2017. "Stagnazione secolare, produttività, contrattazione salariale e benessere sociale"*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- PIZZUTI F. R. (2017b), *Le politiche redistributive e gli effetti sulla crescita: il ruolo sociale ed economico del welfare state*, in M. Franzini, L. Marcello Milone, F. R. Pizzuti, *Politica economica. Temi scelti*, Egea, Milano.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2015), *Rapporto sullo stato sociale 2015. La grande recessione e il welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- PIZZUTI F. R. (2018), *Manovra 2019: problema di spread o di qualità?*, "Economia e Politica", Rivista online di critica della politica economica, 28 novembre 2018, in [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it).
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2019), *Rapporto sullo stato sociale 2019. "Welfare pubblico e Welfare occupazionale"*, Sapienza Università Editrice, Roma.

<sup>61</sup> Le due vicende sono accadute nei giorni immediatamente precedenti la presentazione del *Rapporto sullo stato sociale 2019* (29 maggio 2019), che è stata dedicata da chi scrive ai loro involontari protagonisti.

