

## LA CRISI DA COVID-19 E IL WELFARE

di Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Massimiliano Tancioni

*Covid-19-Induced Crisis and the Effects on the Welfare State*

Questo articolo riassume i principali contenuti del *Rapporto sullo stato sociale* 2022 curato da F. R. Pizzuti, M. Raitano e M. Tancioni. Dapprima si discutono gli effetti economico-sociali della crisi seguita alla pandemia da Covid-19, ragionando sull'impatto esercitato sull'andamento dei sistemi economici, sulle politiche che ne sono seguite, sul processo di costruzione europea e sulle stesse teorie economiche. Vengono quindi discussi i tratti essenziali dei sistemi di welfare europei e di quello italiano, proponendo qualche approfondimento sulla risposta e la tenuta del sistema di fronte alla crisi economica e sociale indotta dalla pandemia. Infine, si discute del sistema pensionistico italiano e, dopo averne evidenziato le principali criticità, si richiamano alcune proposte di policy.

*Parole chiave:* Covid-19, crisi economica, Unione europea, economia italiana, *welfare state*, pensioni.

This article summarises the main contents of the 2022 *Report on the Welfare State* edited by F. R. Pizzuti, M. Raitano, and M. Tancioni. First, the socio-economic effects of the crisis that followed the Covid-19 pandemic are discussed, focusing on the impact exerted on the performance of economic systems, the policies that followed, the process of European construction, and economic theories themselves. The essential features of European and Italian welfare states are then discussed, offering some insights into the response and resilience of the system in the face of the economic and social crisis induced by the pandemic. Finally, the Italian pension system is discussed, and, after highlighting its main critical issues, some policy proposals are recalled.

*Keywords:* Covid-19, economic crisis, European Union, Italian economy, welfare state, pensions.

### 1. INTRODUZIONE

Questo articolo riprende i principali contenuti del *Rapporto sullo stato sociale* 2022 (Pizzuti, Raitano e Tancioni, 2022), giunto alla sua 14esima edizione. Le tematiche che vengono affrontate riguardano in primo luogo i mutamenti economico-sociali indotti dal Co-

---

Felice Roberto Pizzuti, Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Economia e Diritto, Via del Castro Laurenziano 9, 00161, Roma, feliceroberto.pizzuti@uniroma1.it.

Michele Raitano, Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Economia e Diritto, Via del Castro Laurenziano 9, 00161, Roma, michele.raitano@uniroma1.it.

Massimiliano Tancioni, Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Economia e Diritto, Via del Castro Laurenziano 9, 00161, Roma, massimiliano.tancioni@uniroma1.it.

Codici JEL / JEL codes: E3, E6, H5, I3.

Pervenuto alla Redazione nel mese di luglio 2022, revisionato nel mese di luglio 2022, e accettato per la pubblicazione nel mese di luglio 2022 / Submitted to the Editorial Office in July 2022, reviewed in July 2022, and accepted for publication in July 2022.

vid-19, la cui valenza storica travalica gli aspetti sanitari. Infatti, i suoi “effetti collaterali” sulle teorie e sulle politiche economiche prevalenti nei passati decenni prefigurano nuovi equilibri nei rapporti Stato-mercato, un più accentuato ruolo dei sistemi di welfare e una maggiore spinta alla costruzione europea. Successivamente, si valutano le problematiche post-pandemiche dello stato sociale in Europa e in Italia e i cambiamenti intervenuti nelle politiche economico-sociali, presentando anche proposte che interagiscono con il dibattito europeo e nazionale. Più specificamente, si analizza una serie di temi quali: le dinamiche demografiche e migratorie; le politiche del lavoro e della sua nuova organizzazione connesse alla possibilità di svolgerlo in presenza e/o in remoto; la “questione salariale” come fattore non solo di squilibri sociali, ma anche di freno alla crescita e all’innovazione; l’andamento delle diseguaglianze; e le tendenze nella sanità, nell’assistenza e negli ammortizzatori sociali. Particolare attenzione è dedicata alla previdenza pubblica e privata.

In dettaglio, nel prossimo paragrafo si discutono gli effetti economico-sociali della crisi economico-sociale seguita alla pandemia da Covid-19, ragionando sull’impatto esercitato dalla pandemia sull’andamento dei sistemi economici, sulle politiche che ne sono seguite, sul processo di costruzione europea e sulle stesse teorie economiche. Nel terzo paragrafo, si presentano i caratteri essenziali dei sistemi di welfare europeo nella fase precedente la crisi pandemica, approfondendo alcune delle risposte più rilevanti adottate a livello comunitario per il contenimento degli effetti economico-sociali indotti dal Covid-19. Il quarto paragrafo è dedicato alla descrizione del sistema di welfare italiano e delle criticità e adattamenti determinati dalla crisi pandemica. Infine, nel quinto paragrafo, si discute del sistema pensionistico italiano, un tema sempre al centro del nostro dibattito di politica economica e, dopo averne evidenziato le principali criticità, si richiamano le principali proposte di policy contenute nel *Rapporto sullo stato sociale 2022*.

## 2. LA CRISI DA COVID-19 E I SUOI EFFETTI ECONOMICO-SOCIALI

### 2.1. *L’impatto economico della pandemia sui fatti, sulle teorie e sulle politiche*

La pandemia di Covid-19 ha mostrato caratteri di rilevanza storica che travalicano i suoi aspetti sanitari. Tra i suoi effetti, si evidenziano quelli sui sistemi economici, sulle teorie, sulle scelte degli operatori pubblici e privati e sul buon senso comune (Pizzuti, 2020 e 2022). La cosiddetta “coronacrisi” ha esaltato contraddizioni del pensiero economico dominante che per decenni erano state ignorate o sottovalutate, anche dopo la crisi globale del 2008 (Pizzuti, 2022; Saraceno, 2022), che, nonostante abbia riproposto i noti limiti dei mercati, è stata “curata” persistendo nella stessa visione che l’ha determinata<sup>1</sup>, ovvero ritenendo che i principali problemi derivassero dall’indisciplina fiscale dei Governi la cui discrezionalità avrebbe allontanato l’economia dagli equilibri di mercato intesi come “naturali”. L’esplosione della pandemia ha accelerato la criticità di alcuni importanti mutamenti reali che quella visione aveva favorito nei decenni precedenti la crisi del 2008.

Nei processi di globalizzazione non governati iniziati negli anni Ottanta del XX secolo, la scomposizione dei processi produttivi e il loro decentramento territoriale, subordinando la produzione di un bene finale all’ottenimento dei suoi input intermedi da territori e

<sup>1</sup> Per un’analisi dettagliata della crisi del 2008 e dei suoi effetti anche successivi, si rimanda alle precedenti edizioni del *Rapporto sullo stato sociale* (cfr. Pizzuti, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019).

Paesi diversi, aveva già reso potenzialmente più instabili le condizioni dell'offerta. I nuovi vincoli alla circolazione di persone e merci imposti dalla pandemia hanno aumentato e concretizzato gli elementi d'incertezza dei processi produttivi. La guerra in Ucraina sta naturalmente accrescendo questi problemi<sup>2</sup>.

La competitività fondata sui tagli al costo del lavoro, sull'indebolimento anche contrattuale dei lavoratori messi in concorrenza su scala mondiale, e sul conseguente calo della loro partecipazione diretta e indiretta alla distribuzione del reddito<sup>3</sup>, unitamente alle politiche di consolidamento dei bilanci pubblici, avevano già fiaccato la domanda e la crescita; la "coronacrisi" ha accentuato questa tendenza, sia dal lato degli investimenti, penalizzati dall'aumento dell'incertezza, sia dal lato dei consumi, indeboliti dall'ulteriore riduzione e precarietà dei redditi.

Come notato da Dosi *et al.* (2022), le limitazioni imposte al sistema produttivo per ridurre la diffusione del contagio hanno accresciuto le diseguaglianze socio-economiche e geografiche già esistenti. Allo stesso tempo, si è esaltato il ruolo di ammortizzatore economico e sociale e di sostegno alla crescita del welfare pubblico, che, invece, negli ultimi decenni era stato criticato e intaccato dalle politiche di privatizzazione e di incentivi al welfare aziendale. In particolare, è divenuto indiscutibile come il contenimento della sanità pubblica a favore di quella privata abbia reso più fragile e conflittuale l'intero sistema economico-sociale (Giorgi, 2022).

La pandemia ha accentuato gli elementi di contraddizione tra le esigenze dei processi produttivi, quelle della salute e i più generali equilibri ambientali; ha reso più chiara la fallacia di composizione che si realizza nei sistemi produttivi quando le scelte rispondono solo alla logica micro di mercato, ignorandone gli effetti d'assieme e la dimensione sociale.

## 2.2. Ulteriori effetti prospettici della pandemia

La pandemia sta ponendo ulteriori problemi dagli esiti ancora incerti. L'andamento ancora indeterminato delle condizioni sanitarie globali potrebbe riproporre effetti negativi sugli equilibri economico-sociali. Sarà decisiva la capacità di diffondere la copertura vaccinale: se non si proteggono dal contagio le popolazioni di tutti i Paesi, si rischia di non difenderne nessuna.

Come discusso da De Arcangelis e Franzini (2022), la scarsa accessibilità dei Paesi poveri ai vaccini pone problemi non solo etici, ma anche di razionalità economica, e chiama in causa la questione dei brevetti. Questi possono incentivare l'innovazione, ma creando una situazione di monopolio ne frenano la divulgazione. Ciò rende i brevetti particolarmente inadeguati a gestire l'esigenza di rapida diffusione dei vaccini, che nei casi di pandemia è decisiva. D'altra parte, i consistenti contributi statali all'ottenimento in tempi rapidi dei vaccini anti-Covid avuti dalle aziende farmaceutiche private rendono ancora meno giusti-

<sup>2</sup> Gli effetti economico-sociali generati dalla guerra in Ucraina, esplosa nel febbraio 2022, cioè immediatamente prima dell'andata in stampa del *Rapporto sullo stato sociale* 2022, non rientrano tra quelli in esso presi in considerazione e considerati in questo articolo.

<sup>3</sup> La quota dei salari sul PIL a livello globale ha registrato un calo tendenziale dall'inizio degli anni Ottanta, interrotto negli anni della crisi del 2007-2008 solo perché la riduzione dei salari è stata inferiore alla drastica caduta del PIL. In Italia, la quota è scesa dal 69,4% del 1960 al 60,6% nel 2016 (Canelli e Realfonzo, 2018). Peraltro, il calo della quota dei salari sarebbe ancora più accentuata se nei dati non fossero incluse le retribuzioni dei manager, che, invece, hanno registrato fortissimi aumenti. Dal 2004 al 2017, la quota dei redditi da lavoro sul reddito complessivo è scesa dell'1,6% negli USA e del 2% in Europa (ILO, 2019). Tra le cause indirette della redistribuzione del reddito, si segnalano le diverse forme di privatizzazione dei sistemi di welfare e, in particolare, lo sviluppo del welfare occupazionale, che normalmente implica la riduzione dei contributi aziendali al finanziamento delle prestazioni del welfare pubblico ai lavoratori. Per l'approfondimento di questi aspetti, si rimanda all'edizione del *Rapporto sullo stato sociale* 2019 (Pizzuti, 2019).

ficabile il loro vantaggio monopolistico e la scarsa trasparenza dei contratti che regolano le loro forniture alle istituzioni pubbliche. Ciò che occorre è una forte implementazione della cooperazione internazionale che compensi la debolezza finanziaria e organizzativa dei Paesi poveri. Una sua condizione è la revisione della regolamentazione dei risultati della ricerca; la loro circolazione è alla base dello sviluppo della conoscenza, ma oggi è vincolata dal sistema dei brevetti.

Elementi d'incertezza più direttamente economici sono legati al sensibile aumento dell'indebitamento pubblico e privato e alla sua diversità per misura e composizione nei vari Paesi, che potrebbe ostacolare l'adozione di politiche economiche coordinate o, nell'Unione europea (UE), di politiche comuni. Le tensioni inflazionistiche alimentate anche dalle pur necessarie politiche cosiddette "non convenzionali" attuate dalle banche centrali adesso spingono queste ultime a far risalire i tassi d'interesse, facendo aumentare l'onere dei debiti pubblici e privati (Tancioni, 2022; Lucidi e Vassalli, 2022). Le misure anticycliche prese per allentare i vincoli alle banche di concedere credito rischiano di indebolirne la solidità; una loro ricapitalizzazione per rafforzarle nella situazione attuale avrebbe difficoltà a essere attuata tramite il mercato; l'alternativa potrebbe essere il ricorso all'intervento pubblico paneuropeo (Lucidi e Vassalli, 2022).

Il persistere di incerte condizioni sulla crescita dell'economia reale e di bassi rendimenti dei titoli pubblici spinge l'ingente liquidità monetaria alla ricerca di più elevati rendimenti acquisendo attività finanziarie più rischiose, rendendo l'intero sistema economico più fragile. Lo slittamento verso *asset allocations* più rischiose riguarda anche i fondi pensione privati e, dunque, le loro prestazioni pensionistiche. In presenza di bolle, l'approccio tradizionale della politica economica suggerisce di rendere più restrittiva l'azione monetaria, ma, come discusso da Ciccarone *et al.* (2022), in tal modo si ripropongono i rischi di deflazione già sperimentati dopo la crisi del 2008; il ritorno della stagflazione potrebbe assumere una forma più accentuata definibile di "recesflazione"<sup>4</sup>. Un cambio di direzione della politica monetaria che facesse aumentare i tassi d'interesse, frenando la crescita e l'occupazione, potrebbe aumentare il flusso di liquidità che alimenta le bolle speculative, favorendo il rischio della loro esplosione che, naturalmente, penalizzerebbe anche l'economia reale. Come argomentato da Ciccarone *et al.* (2022), diversamente dalla tradizionale visione di un trade-off tra crescita e stabilità finanziaria, tra i due obiettivi potrebbe individuarsi una complementarietà.

### 2.3. Effetti della pandemia sulla costruzione europea

Le diverse esperienze di contrasto al Covid-19 mostrano che la capacità di reagire a una crisi pandemica dipende anche dalla grandezza di un Paese, dalla sua organizzazione economico-produttiva e dall'efficacia sull'intero territorio del suo sistema istituzionale. Dimensioni maggiori possono più facilmente consentire l'isolamento momentaneo e il blocco produttivo delle zone più contagiate, potendo contare sul funzionamento della rimanente parte del sistema nazionale in una logica di mutualità collettiva. La possibilità in Cina di bloccare una regione come l'Hubei con circa 60 milioni di abitanti non si spiega solo e tanto per il diverso grado di liberalità indubbiamente presente nelle sue istituzioni rispetto

<sup>4</sup> Come argomentato da Pizzuti (2020 e 2022), dopo la stagflazione degli anni Settanta, potrebbero crearsi (e cominciano a intravedersi) più deleterie combinazioni tra recessione o depressione, da un lato, e inflazione, dall'altro, alimentando nuovi fenomeni definibili di *recesflazione/depresflazione* con effetti conflittuali nelle relazioni settoriali e nella distribuzione del reddito.

ai Paesi europei, quanto perché la popolazione coinvolta rappresentava meno del 5% di quella nazionale e assisterla per tutelare l'equilibrio economico sociale dell'intero Paese era più facile da parte di un'istituzione statale comune.

Nell'UE, mancando un approccio unitario alla crisi pandemica, al suo inizio è accaduto anche che alcuni Paesi membri abbiano preso misure protezionistiche, contraddittorie rispetto agli aspetti di bene globale della salute. Ma nei mesi successivi, le cose sono progressivamente cambiate anche per aspetti più generali (Pizzuti, 2022; Saraceno, 2022). Incrinata l'egemonia del "fondamentalismo di mercato", sia nell'UE sia nei singoli Paesi membri, sembra essersi riaffermata una rappresentazione di tipo keynesiano della realtà economica. I fautori dell'austerità dei bilanci pubblici hanno dovuto prendere atto di quanto i loro disavanzi possano essere uno strumento efficace per sostenere la crescita, l'occupazione e lo sviluppo economico-sociale. La Banca centrale europea (BCE) ha aperto un sostanzioso ombrello protettivo finanziario, modificando i suoi tradizionali obiettivi e comportamenti. Gli ingenti acquisti di titoli anche pubblici sul mercato secondario – sempre più "comunicante" con quello primario – di fatto sono divenuti una nuova forma di monetizzazione del debito; in tal modo, i Governi sono stati aiutati a sostenere le condizioni d'offerta e di domanda dell'economia reale, con risultati più efficaci dei prestiti finanziabili dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). Gli Eurobond, prima tanto avversati, sono stati implicitamente introdotti con il Next Generation EU (NGEU); per la prima volta, le risorse necessarie all'attuazione di politiche collegiali sono state acquisite con l'emissione di debito comune e allocate tra i Paesi membri in base a criteri di necessità legati ai costi della pandemia, non secondo la ripartizione abituale connessa alla partecipazione di ciascun Paese al bilancio della BCE (la cosiddetta *capital key*).

Ciò che rileva è che, come argomentato da Tancioni (2022), nel loro insieme, le politiche comunitarie contro la crisi economica da Covid sono state nettamente più efficaci rispetto a quelle vecchio stampo attuate dopo la crisi del 2008. Nel 2021, i mercati finanziari si sono stabilizzati nei valori degli scambi, pur in presenza del rischio di bolle; fino al primo trimestre del 2022, i Governi hanno potuto finanziare i loro deficit a tassi contenuti nonostante l'elevato aumento dei debiti; l'attività di credito ai privati non si è interrotta e i costi sono rimasti sostanzialmente stabili; fino alla fine del 2021, la crescita economica si è ripresa abbastanza rapidamente, recuperando buona parte delle perdite generate dalla pandemia nel 2020. La crisi del 2008 e quella pandemica hanno di fatto imposto un ripensamento nelle politiche economiche nazionali ed europee anche superiore a quanto si voglia ammettere, inducendo a praticare un metodo inverso a quello dei "gattopardi", cioè introducendo cambiamenti anche significativi, ma fingendo che poco o nulla cambi<sup>5</sup>.

Tra i suoi "effetti collaterali", il Coronavirus ha confermato la necessità e la convenienza per i cittadini europei di dotarsi di una dimensione istituzionale unitaria. Questa consapevolezza viene però messa alla prova dall'impatto delle nuove tensioni geopolitiche innescate dalla guerra in Ucraina; esse rafforzano le differenti storie nazionali e i diversi interessi come quelli collegati agli approvvigionamenti energetici e agli assetti produttivi e finanziari. Il riemergere delle differenze ripropone la necessità per i Paesi europei di meccanismi stabili di mutua assicurazione tipici degli Stati federali, nonché di politiche comuni per una crescita equilibrata di lungo periodo, basata sull'occupazione piena, sicura e ben remunerata della forza lavoro esistente e sullo sviluppo diffuso dell'innovazione. Si

<sup>5</sup> Una più trasparente convinzione di mutare rotta è presente nella proposta comune presentata dai presidenti Draghi e Macron (2021). Su questa proposta cfr. Pizzuti (2022) e Giavazzi *et al.* (2021).

avrà bisogno di strumenti più o meno automatici di stabilizzazione degli shock asimmetrici. Sarà necessario coordinare le politiche industriali ed energetiche, perfezionare l'unione dei mercati dei capitali e l'unione bancaria, e rivedere le regole e la politica di bilancio, a cominciare dalla riforma del Patto di stabilità momentaneamente sospeso prima fino alla fine del 2022 e poi fino a tutto il 2023. Ma, soprattutto, sarà essenziale una consapevolezza: anche per i Paesi europei più ricchi e grandi, rallentare la costruzione europea e le connesse cessioni di sovranità nazionali, o addirittura tornare indietro, sarebbe molto meno conveniente e più rischioso che andare avanti in modo più veloce e condiviso.

### 3. LO STATO SOCIALE EUROPEO ALLA PROVA DELLA PANDEMIA

#### *3.1. L'andamento della spesa per welfare nel decennio pre-pandemico*

La pandemia manifestatasi in Europa allo scadere del primo trimestre del 2020 ha innesato, anche attraverso le politiche di contrasto adottate, dei cambiamenti evidenti sia negli obiettivi sia nelle necessità di finanziamento di particolari componenti della spesa sociale. In questo paragrafo, si confrontano le dinamiche in atto nel contesto europeo nel periodo precedente la crisi pandemica con quelle da essa attivate per il contenimento degli effetti macroeconomici e sociali, endogenamente o per effetto di politiche discrezionali specifiche.

Iniziando dall'analisi della spesa media europea destinata alla protezione sociale, questa ha subito un lieve incremento nel decennio immediatamente precedente la crisi pandemica. Barbieri (2022a) mostra che in media, a muovere da una consistenza pari al 26% del PIL nel 2008 (prima della recessione indotta dalla crisi finanziaria) al 2019, si registra un'incidenza pari al 28,1% del PIL. Tale aumento ha due caratteristiche principali, presumibilmente non indipendenti: non è omogeneo tra Paesi, e sembra essere guidato più dalla dinamica eterogenea del denominatore del rapporto, che non dalla variazione dei livelli di spesa. Tali livelli risultano essere relativamente costanti, soprattutto nei Paesi europei del segmento non orientale e a più alto debito pubblico, il che suggerisce che ciò sia connesso alle politiche di austerità adottate a seguito dell'innesto della crisi del debito sovrano da parte di quella finanziaria. Nella media europea, infatti, la spesa per prestazioni sociali passa dal 26% del PIL nel 2008 al 28,9% nel 2013, per poi scendere al 28,1% nel 2019.

Barbieri (2022a) rileva inoltre una forte eterogeneità nei livelli di spesa, sia in rapporto al PIL che in termini pro capite. A fronte di un'incidenza media di spesa per protezione sociale pari al 28,1% del PIL nel 2019, l'incidenza è superiore al 30% in Francia (33,6%), Danimarca (31,3%) e Germania (30,3%), mentre appare inferiore al 20% in Irlanda (13,6%), Cipro (18,7%) e nei Paesi dell'Europa orientale. Ulteriori differenze emergono con riferimento alla spesa pro capite. I livelli di spesa più alti si hanno in Danimarca, Svezia e Paesi Bassi, per i quali si rilevano livelli di spesa superiori del 40% rispetto alla media europea (7.942 euro). La spesa sociale pro capite più bassa si registra per la Bulgaria e la Romania, sotto la media europea per oltre l'80%.

Con riferimento alla composizione per funzioni, Barbieri (2022a) rileva la dominanza della componente riferibile alla copertura dei rischi di "vecchiaia" (40%). Sebbene tale dominanza valga per tutti i Paesi europei a esclusione di Irlanda e Germania, si rilevano comunque forti differenze tra Paesi, registrandosi livelli di incidenza che vanno dal 54,3% della Grecia al 32% di Irlanda e Lussemburgo. La funzione "salute" assorbe in media il 29,5% della spesa per welfare, con valori massimi registrati per l'Irlanda e la Germania

(rispettivamente, 39,4% e 35,7%) e valori minimi poco superiori al 19% per Grecia e Portogallo. La spesa per “famiglia” assorbe in media una quota di spesa dell’8,4% (Italia 4%), la spesa per “disoccupazione” una quota del 4,5%, e quelle per politiche abitative e di lotta all’esclusione sociale una quota complessiva del 3,7%. Anche per queste funzioni, si registra una forte eterogeneità tra Paesi.

Le prestazioni per protezione sociale vengono erogate per lo più in forma universalistica, a eccezione della Danimarca, dove sono più diffuse le prestazioni in moneta vincolate alla prova dei mezzi (*means-tested*).

Sotto il punto di vista del finanziamento della spesa sociale, Barbieri (2022a) mostra che i contributi sociali rappresentano la fonte principale nella maggior parte dei Paesi europei considerati (57,3%). Tale quota è molto ridotta in Danimarca (20%) e Irlanda (38,8%), dove si riscontra un maggiore ricorso alla fiscalità generale.

### *3.2. Il grado di raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020*

La strategia Europa 2020 adotta i temi dell’occupazione, innovazione, clima ed energia, istruzione e coesione sociale, rispetto ai quali i singoli Paesi hanno fissato i loro obiettivi strutturali.

Per quanto riguarda il target occupazionale, fissato per l’Europa nel suo complesso a un tasso di occupazione al 75% per la popolazione tra 20 e 64 anni, si rileva, al 2020, una mancata convergenza (dal 67,8% del 2010 a circa il 72,5% nel 2020). Barbieri (2022b) mostra che Italia, Spagna e Grecia condividono la persistenza di un forte gap rispetto agli obiettivi di Paese prefissati.

L’obiettivo relativo alla formazione ha una doppia declinazione: portare il tasso di abbandono scolastico sotto il 10% e far superare alla quota di individui con un diploma di istruzione terziaria la soglia del 40%. Rispetto al primo sotto-obiettivo, Barbieri (2022b) rileva che 15 su 28 Paesi europei hanno raggiunto il target fissato. Rispetto al secondo sotto-obiettivo, il target europeo del 40% è stato in media raggiunto (da circa il 33% nel 2010 al 41% nel 2020).

Per ciò che attiene all’obiettivo relativo alla povertà ed esclusione sociale, si registra un sostanziale fallimento della strategia europea, che si era fissata di ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio. La quota di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale rimane al di sopra dei target fissati nella media europea e nella maggior parte dei Paesi considerati, a eccezione dei Paesi dell’est europeo, che mostrano una discreta velocità di convergenza. La maggioranza dei Paesi mostra inoltre un forte incremento del rischio di povertà dal 2010 al 2015, che poi tende a contrarsi nella seconda metà del decennio.

Barbieri (2022b) propone quindi ragionamenti a supporto dell’idea che gli effetti della crisi finanziaria e dei debiti sovrani, nonché verosimilmente quelli delle politiche fiscali di rientro, siano stati pesanti sia per il mercato del lavoro, sia per i rischi di povertà e di esclusione sociale.

### *3.3. La risposta comunitaria alla crisi pandemica*

Le misure di sostegno all’economia attuate in ambito europeo per contenere gli effetti della pandemia sono state strutturate su più fronti. Alcune di esse si collocano all’interno della strumentazione esistente, sebbene non necessariamente utilizzata, altre sono del tutto nuove, e in tal senso possono configurare un passo decisivo nel processo di evoluzione delle istituzioni europee.

Nel novero della strumentazione esistente, Cataldi (2022) nota che l'attivazione tempestiva dei meccanismi temporanei previsti nell'ambito della governance europea in caso di situazioni di crisi economiche eccezionali è stata la prima risposta comunitaria all'emergenza sanitaria ed economica. Tali meccanismi sono essenzialmente finalizzati a rilassare la disciplina di bilancio e le norme in materia di aiuti di Stato, ampliando la capacità di spesa degli Stati membri. In particolare, la BCE, utilizzando e rinforzando strumenti esistenti, si è impegnata in un'iniezione di liquidità virtualmente illimitata (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP).

La novità di policy risiede tuttavia nella definizione di strumenti di intervento prima inesistenti, basati su meccanismi perequativi e di solidarietà tra Stati membri. Tra questi, assumono rilevanza peculiare lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) e il pacchetto di misure NGEU, di cui la Recovery and Resilience Facility costituisce l'elemento principale. Essa fornisce agli Stati membri il contributo finanziario più consistente, e rappresenta un elemento decisamente nuovo all'interno dell'architettura europea. Sia il SURE che il NGEU attingono, infatti, da nuove risorse reperite dalla Commissione europea sui mercati attraverso l'emissione di titoli dedicati.

Il SURE opera come una sorta di "Cassa integrazione europea" nella fase di emergenza, fornendo prestiti agli Stati membri per finanziare le maggiori spese in schemi di lavoro a orario ridotto, anche per i lavoratori autonomi. La dotazione finanziaria, di 100 miliardi di euro, viene raccolta con l'emissione, da parte della Commissione europea, di obbligazioni garantite per 25 miliardi di euro attraverso contributi dagli Stati membri, definiti in proporzione al rispettivo reddito nazionale lordo. Cataldi (2022) sottolinea che un elemento di forte innovazione è rinvenibile nel fatto che i prestiti erogati non sono proporzionali alle garanzie fornite dagli Stati membri.

Il sostegno finanziario fornito dal NGEU è ancora più consistente, data una dotazione pari a 750 miliardi da erogare entro il 2026 agli Stati membri, per 360 miliardi in prestiti e 390 miliardi in sovvenzioni. Cataldi (2022) mostra che l'elemento di forte innovazione risiede nel fatto che la raccolta avviene tramite l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione europea e che, sebbene i prestiti saranno rimborsati direttamente dagli Stati membri beneficiari, le sovvenzioni saranno ripagate attraverso il bilancio dell'UE.

La garanzia delle emissioni obbligazionarie della Commissione europea viene posta a capo di tutti gli Stati membri aumentando il margine di manovra del bilancio dell'UE.

Inoltre, il bilancio dell'UE servirà anche per il rimborso delle risorse del NGEU erogate a titolo di sovvenzioni e, a tal fine, saranno introdotte nuove entrate.

Cataldi (2022) specifica che i programmi inclusi nel NGEU sono sette: la Recovery and Resilience Facility (finalizzata a sostenere la ripresa economica, per un valore di 672,5 miliardi di euro, 312 in finanziamenti e 360 in prestiti); REACT-EU (che amplia le misure di risposta alla crisi in essere, per un valore di 47,5 miliardi); Horizon Europe (a sostegno di ricerca e innovazione, per un valore di 5 miliardi); InvestEU (che istituisce una garanzia per fornire sostegno agli investimenti, per 5,6 miliardi); il Fondo per lo sviluppo rurale (FESR, per 7,5 miliardi); il Fondo per una transizione giusta (per controbilanciare i costi della transizione verso la neutralità climatica, per 10 miliardi); e RescEU (per rafforzare il meccanismo di protezione civile, con 1,9 miliardi).

Per la Recovery and Resilience Facility, l'erogazione dei fondi avviene su base condizionale. Le condizioni, che riguardano riforme e tipologie di investimento (tra cui transizione verde e trasformazione digitale pesano per il 37% e il 20%, rispettivamente), sono stabilite nei Piani nazionali di riforma e resilienza (PNRR), soggetti ad approvazione da parte del-

la Commissione europea. La condizionalità macroeconomica è implementata prevedendo che il Consiglio possa sospendere i pagamenti qualora uno Stato non abbia adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo. Cataldi (2022) sottolinea che, di fatto, il patto di stabilità, quando non disattivato per ragioni di grave recessione economica, condiziona anche la fase di attuazione della facility.

### *3.4. Tre approfondimenti: disuguaglianza reddituale, azioni di sostegno al reddito, e migrazioni*

Un primo approfondimento sul contesto europeo è dedicato all'analisi della disuguaglianza tra cittadini europei e non solo tra cittadini di Stati europei. L'analisi proposta da Filauro (2022) evidenzia un ulteriore elemento di caratterizzazione della disuguaglianza registrata a livello europeo, stante nella decomposizione rispetto alla parte attribuibile alla disuguaglianza interna ai singoli Stati membri piuttosto che ai differenziali di reddito medio tra i Paesi dell'UE<sup>6</sup>.

La disuguaglianza nel reddito disponibile delle famiglie UE è simile a quella registrata nei Paesi più disuguali dell'UE (Lettonia, Lituania e Bulgaria), ed è leggermente diminuita nel tempo quando riferita a tutti i Paesi UE, mentre è leggermente aumentata quando riferita ai Paesi dell'area valutaria.

Filauro (2022) osserva che circa il 20% della disuguaglianza totale è imputabile ai divari di reddito medio tra Paesi europei. Tale frazione si riduce al 10% quando si prendono a riferimento i Paesi dell'area valutaria.

La relativa stabilità delle misure di disuguaglianza europea nel tempo, nota Filauro (2022), è connessa a due spinte divergenti: in contrazione nella componente tra Paesi (convergenza macroeconomica), e in aumento in relazione alla componente idiosincratica.

Un secondo approfondimento sul contesto europeo riguarda le misure di sostegno al reddito poste in essere durante la crisi pandemica (Palomba, 2022).

Nell'insieme dei diversi provvedimenti adottati per la pandemia, l'Italia ha stanziato complessivamente oltre 108 miliardi di euro, tutti finanziati in deficit. Di questi, circa 35 miliardi sono stati stanziati con lo scopo di salvaguardare i livelli occupazionali e il reddito dei lavoratori e delle famiglie. Palomba (2022) nota che la strada intrapresa dal Governo italiano è stata quella di utilizzare in primo luogo i canali di sostegno al reddito già esistenti, provvedendo poi a coprire quanti ne erano esclusi con interventi di tipo "residuale". Oltre all'estensione degli strumenti in essere, sono state introdotte indennità per i lavoratori autonomi, e una nuova forma di reddito di base per coloro che, sulla base di alcuni requisiti di reddito e patrimonio, non rientravano nella copertura del Reddito di cittadinanza (RC), denominata Reddito di emergenza (REm).

Nel panorama europeo, la Germania è il Paese che ha stanziato complessivamente la cifra maggiore, sia in termini assoluti (oltre 280 miliardi di euro) che in rapporto al PIL, per buona parte finanziata a debito. Anche la Germania ha concentrato la maggior parte degli sforzi nelle misure di sostegno al reddito, che includono un'espansione dello schema *Kurzarbeit* – un sistema equivalente alla Cassa integrazione guadagni (CIG) –, l'estensione della durata dei sussidi di disoccupazione, con relativo rilassamento dei termini di condizionalità, e altri provvedimenti minori.

<sup>6</sup> La quota di disuguaglianza *tra* gli Stati membri è quella che si avrebbe qualora ogni famiglia ricevesse il reddito medio del suo Stato, mentre la quota di disuguaglianza *all'interno* degli Stati è la media pesata per la popolazione delle disuguaglianze di reddito osservate nei 28 Paesi membri.

Il pacchetto adottato dalla Francia è secondo per dimensione nel panorama europeo. Sono stati spesi per sostegno ai redditi 124 miliardi di euro (5,5% del PIL francese del 2019). Anche in tal caso, la misura più rilevante è stata quella del rafforzamento dello *chômage partiel*, la versione francese della CIG italiana o dello schema *Kurzarbeit* tedesco.

In Spagna, l'intervento ha riguardato il blocco dei licenziamenti e della scadenza dei contratti a termine, l'estensione e la semplificazione del sussidio di disoccupazione ai lavoratori rientranti nel sistema di ammortizzatori sociali, un benefit straordinario per i lavoratori autonomi, l'estensione di diversi sussidi sociali, e un'indennità temporanea di 430 euro mensili per i contratti a tempo determinato scaduti durante l'emergenza e privi di requisiti per il sussidio di disoccupazione. Tra gli strumenti nuovi, è stato introdotto il “reddito minimo vitale”, uno schema di reddito di base condizionato alla prova dei mezzi e alla partecipazione a programmi di reinserimento.

Sul piano delle istituzioni europee, il SURE ha costituito lo strumento comunitario più rilevante. Tale fondo ha finanziato l'Italia per 27,4 miliardi di euro (80% della spesa per misure di sostegno al reddito) e la Spagna per 21,3 miliardi.

Un dato comune a tutti i Paesi europei, sottolineato da Palomba (2022), è certamente il ricorso preponderante a schemi di ammortizzatori sociali esistenti centrati sul finanziamento di riduzioni temporanee dell'orario lavorativo, e la presa in carico, da parte del bilancio pubblico, di una quota del salario dei lavoratori. Un secondo elemento condiviso nell'esperienza europea è la predisposizione di schemi di sostegno per i lavoratori autonomi, esclusi dagli strumenti di ammortizzazione più tipici.

Il terzo approfondimento riguarda le dinamiche demografiche e migratorie nel periodo della pandemia. Conti, Sanguinetti e Strozza (2022) notano che la chiusura delle frontiere decisa per contrastare la diffusione pandemica, e gli andamenti economici innescati dai provvedimenti di contenimento hanno avuto inevitabilmente conseguenze rilevanti sui movimenti migratori e sulla condizione dei migranti. Per la prima volta dopo tanti anni, molti Paesi dell'UE hanno sperimentato un arresto dell'immigrazione. Conti, Sanguinetti e Strozza (2022) mostrano che, nel corso del 2020, si sono registrate nell'UE quasi 227.500 richieste di asilo in meno rispetto al 2019 (-33%). La contrazione assoluta più rilevante è stata registrata in Germania e Francia (rispettivamente -47.705 e -41.555), seguita da Italia (-15.135) e Spagna (-13.980).

Per l'Italia, la contrazione migratoria del 2020 si associa a un eccesso di mortalità dell'ordine di 110.000 unità rispetto alla media quinquennale passata, e a un difetto di natalità di circa 51.000 unità, il che risulta in un saldo demografico negativo per 342.000 residenti.

Per quanti già immigrati, Conti, Sanguinetti e Strozza (2022) riscontrano che la pandemia sia stata sofferta in misura maggiore rispetto agli autoctoni, nella diffusione della malattia, nella letalità registrata e negli effetti lavorativi ed economici. Rilevano inoltre che la maggiore sofferenza dell'occupazione degli immigrati sia connessa sia alla loro “vulnerabilità” in termini di stabilità lavorativa, sia perché l'impiego prevalente è in settori che più di altri hanno risentito del lockdown.

#### 4. LO STATO SOCIALE IN ITALIA

##### 4.1. *Evoluzione della composizione della spesa sociale e del suo finanziamento*

Sulla base delle informazioni rese disponibili dall'Ufficio parlamentare di bilancio per il 2020, Fantozzi (2022a) mostra che la spesa per prestazioni sociali in denaro delle am-

ministrazioni pubbliche ha registrato un'incidenza sul PIL pari al 24,2%, in aumento di 4 punti percentuali rispetto al 2019 (+20,2%). Tale incremento è il risultato dell'effetto congiunto della diminuzione del PIL nominale (-7,8%) e la corrispondente crescita (10,6%) delle prestazioni sociali, guidata dal forte incremento della spesa per integrazione salariale (CIG), passata da circa 800 milioni nel 2019 a oltre 14,5 miliardi nel 2020, per assegni e sussidi assistenziali (da 20,1 miliardi del 2019 a 34,6 miliardi nel 2020) e per pensioni e rendite (+6,6 miliardi, +2,4%). Queste prime informazioni circa gli effetti sulla protezione sociale indotti dalla crisi pandemica si inseriscono in un quadro di relativa stabilità dell'evoluzione storica dei principali aggregati di spesa.

Per quanto riguarda la composizione della spesa, Fantozzi (2022a) rileva che poco più dei due terzi del totale di spesa al 2019 era connesso alla componente previdenziale (68,1%), con il restante terzo ripartito tra sanità e assistenza (rispettivamente, 21,4% e 10,6%).

In prospettiva storica, l'incidenza della spesa per assistenza ha sperimentato la crescita maggiore (3,5% rispetto al 1995), pur rimanendo la componente a minor peso relativo. Tale incremento si realizza soprattutto a partire dal 2014, anno in cui è stato introdotto il cosiddetto "Bonus 80 euro", e si consolida negli anni successivi, a seguito dell'adozione di ulteriori misure come il Reddito di inclusione (REI) nel 2018 e il RC nel 2019.

Nello stesso periodo, la componente previdenziale ha registrato un decremento di 4,6 punti percentuali. Fantozzi (2022a) argomenta che, dopo gli elevati livelli raggiunti tra il 1995 e il 1999 (con un'incidenza media pari al 72,8%), per effetto delle riforme previdenziali adottate è iniziato un graduale percorso di riduzione. Nei periodi successivi alle crisi finanziarie e del debito sovrano, la previdenza continua a registrare un decremento, seppur più contenuto, passando dal 68,8% del 2014 al 68,1% del 2018 (-0,7 punti percentuali), mentre la componente sanità segna una leggera diminuzione (-0,4%).

Per quanto riguarda il finanziamento della spesa per protezione sociale, per l'Italia incentrato sui contributi sociali a carico di datori e lavoratori, per il 2019 si rileva un aumento del 3,2% rispetto all'anno precedente, segnando di fatto una ripresa nella dinamica delle entrate contributive, in stagnazione durante il periodo delle crisi finanziarie e del debito sovrano.

#### *4.2. Evoluzione pandemica, monitoraggio e comunicazione. Un tentativo di razionalizzazione*

Alleva e Zuliani (2022) mostrano come il fatto che la crisi pandemica abbia colto di sorpresa il sistema sanitario e di protezione nazionale risulti in una raccolta dei dati sulla diffusione del virus priva di un disegno organico. Le decisioni sono state quindi adottate utilizzando dati disponibili correntemente (ricoveri ospedalieri) o riferiti ai processi che venivano via via attivati.

Sebbene la misurazione della diffusione pandemica proceda a frequenza giornaliera, Alleva e Zuliani (2022) rilevano una forte eterogeneità spaziale e temporale dell'attività di monitoraggio. Questo risulta tecnicamente in un elevato errore di misurazione dei tassi di positività, che può precludere uno studio affidabile da porre alla base delle decisioni di contenimento pandemico.

Alleva e Zuliani (2022) notano inoltre che i problemi di misurazione non si esauriscono nella definizione della prevalenza in popolazione della pandemia, estendendosi di fatto al conteggio dei ricoveri ospedalieri, incompleto, e – in misura ridotta – a quello dei morti, che risulta sostanzialmente sottostimato quando si prende a riferimento il dato (meno incerto) dell'eccesso di mortalità. La logica dei 21 indicatori per la definizione delle aree

e dell'intensità di intervento rappresenta, secondo i due autori, un'ulteriore occasione di razionalizzazione mancata. Questi dovrebbero comporre tre categorie concettuali latenti: *a*) capacità di monitoraggio (sei indicatori), *b*) capacità di accertamento diagnostico (sei indicatori), e *c*) intensità di trasmissione del virus e tenuta dei servizi sanitari (nove indicatori). Alleva e Zuliani (2022) notano che in realtà la classificazione delle regioni per classe di rischio epidemico si basa essenzialmente su tre informazioni: *a*) progressione dei contagi, *b*) presenza di focolai (comunque accertata o riferita), e *c*) occupazione, da parte di pazienti Covid-19, dei reparti ospedalieri ordinari e di terapia intensiva.

#### *4.3. Le politiche di contrasto alla povertà durante la pandemia: RC e REm*

La risposta italiana alla necessità di sostegno reddituale durante la pandemia si è sorretta su due istituti principali, il RC e il REm, attivato per coprire i nuovi rischi non tutelati dal primo.

Natili (2022) nota come la revisione degli schemi di tutela reddituale, data la natura della crisi, sia inevitabile. Il decisore pubblico si è trovato infatti nella necessità di estendere l'ampiezza e la dimensione degli interventi, avendo di fronte due possibilità: *a*) revisione dell'impianto del RC; e *b*) introduzione di un ulteriore strumento di natura emergenziale a copertura dei rischi non tutelati dal RC. Il Governo ha scelto di seguire la seconda strada nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (cosiddetto “Decreto rilancio”), introducendo una nuova misura soggetta a prova dei mezzi, il REm.

Natili (2022) sottolinea come il rilassamento delle clausole condizionali, adottato con relativa tempestività a livello internazionale, non sia infatti risultato sufficiente al raggiungimento della platea degli esposti ai rischi da assicurare durante la pandemia. Non fa eccezione, nel caso italiano, il RC, che necessariamente sconta i limiti tipici delle misure ordinarie di contrasto della povertà (tra le quali il più importante è connesso al riferimento reddituale dell'anno precedente), con la debolezza aggiuntiva connessa all'esclusione degli stranieri residenti da meno di 10 anni in Italia.

Il REm è uno schema di reddito minimo “temporaneo ed emergenziale”. La consistenza monetaria è in somma fissa, in base alla composizione familiare (400 euro per i single, fino a un massimo di 800 euro per i nuclei numerosi e 840 euro se in presenza anche di un disabile). Nel complesso, i requisiti di accesso al REm sono più laschi rispetto al RC, e per esserne beneficiari non si richiede una durata minima di permanenza in Italia. A differenza del RC, nel caso del REm non sono previsti requisiti relativi al patrimonio immobiliare (oltre al suo ruolo nella definizione dell'Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE) e al possesso di alcune tipologie di beni durevoli (ad esempio, automobili), né meccanismi di condizionalità al lavoro per i beneficiari (già attenuati anche per il RC). Natili (2022) nota che il REm possiede quindi una natura ibrida, con un'architettura che per alcuni versi ricalca quella del RC (scala di equivalenza, molteplicità dei requisiti e soprattutto ricorso all'ISEE), mentre per altri se ne discosta sensibilmente (requisiti di residenza, valore di quelli economici, e metodo di calcolo della prestazione). Tuttavia, i dati forniti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sui beneficiari del REm nel corso del 2020 mostrano che il numero dei beneficiari nei primi due mesi di erogazione della misura è stato pari a 291.206 (tra i quali circa 65.000 con cittadinanza non comunitaria), quindi un numero ben inferiore alla stima effettuata dal Governo prima dell'entrata del provvedimento che indicava 868.000 potenziali beneficiari.

#### 4.4. Necessità e prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali

L'entità senza precedenti dello shock che ha colpito l'economia e il mercato del lavoro ha messo in luce i punti di forza e i limiti del sistema di protezione sociale italiano. Le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro si sono infatti rivelate strumenti di straordinaria importanza sia nel garantire la continuità dei flussi di reddito e dei rapporti di lavoro, sia per la creazione di spazi di gestione delle fasi di crisi. Gli stessi strumenti hanno tuttavia mostrato criticità ascrivibili sia all'eterogeneità degli strumenti, sia ai criteri di accesso, caratterizzati da forte condizionalità e complessità delle procedure amministrative di erogazione.

Barbieri *et al.* (2022) argomentano che la sperimentazione di tali limiti, non pienamente risolti con l'istituzione del reddito di emergenza, suggerisce una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Secondo Barbieri *et al.* (2022), una logica di "universalismo differenziato" si potrebbe porre l'obiettivo di fornire una protezione sociale (tendenzialmente) unica. La riforma degli ammortizzatori "in costanza di rapporto di lavoro" dovrebbe in sostanza mirare a superare la natura settoriale-selettiva che ha caratterizzato, anche per ragioni storiche, tali strumenti, riducendo quindi sia la frammentazione del sistema, sia l'ampiezza delle aree contraddistinte da carenza di tutela.

Un ulteriore elemento caratterizzante la riforma, secondo Barbieri *et al.* (2022), risiederebbe nel produrre una prestazione universale sia per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto sia per quelli in carenza di occupazione, estendendo gli strumenti ordinari e straordinari alle categorie d'impresa oggi escluse, limitando in tal modo il ricorso a strumenti emergenziali. L'estensione delle tutele alle categorie autonome, in una logica di tetti reddituali e di erogazione legata alle contrazioni di fatturato, dovrebbe costituire un ulteriore obiettivo di una riforma in senso universalistico.

Con riferimento al finanziamento delle prestazioni, Barbieri *et al.* (2022) argomentano che il sistema dovrebbe mantenersi sostanzialmente di tipo mutualistico-assicurativo, pensando a un ventaglio di aliquote di contribuzione opportunamente calibrato rispetto alle diverse capacità reddituali d'impresa.

#### 4.5. Il mercato del lavoro nella crisi pandemica. Ruolo dei caratteri strutturali

L'emergenza sanitaria innescata dalla pandemia ha avuto un impatto rilevante sull'occupazione, principalmente per effetto delle misure di contenimento del contagio adottate. Per effetto della crisi, è possibile scorgere alcuni accenni di un mutamento strutturale nella direzione di un acuirsi dei problemi che hanno contraddistinto il mercato del lavoro italiano nell'ultimo ventennio.

Centra, Gualtieri e Guarascio (2022) notano che i settori popolati da lavoratori precari e a basso reddito hanno posto in essere forme di riorganizzazione che si sono, in molti casi, tradotte in una riduzione delle ore lavorate e nell'intensificazione dei ritmi di lavoro. Inoltre, l'altrettanto asimmetrica distribuzione delle opportunità di ricorrere al lavoro agile (*smart working*) ha determinato il materializzarsi di una nuova faglia tra, da un lato, lavoratori nelle condizioni di preservare il proprio rapporto di lavoro, e il reddito a esso associato, e, dall'altro, lavoratori esposti a livelli di rischio significativamente più elevati. Centra, Gualtieri e Guarascio (2022) sottolineano che la flessione occupazionale ha infatti investito principalmente i lavoratori a termine, i giovani e la componente femminile dell'occupazione.

Buona parte della concentrazione della riduzione occupazionale in tali sottopopolazioni è dovuta a effetti di composizione settoriale: nei settori più colpiti dalle misure di sospensione delle attività sono occupate donne, giovani e lavoratori a termine in misura più che proporzionale rispetto al totale dell'economia.

La perdita occupazionale registrata nel 2020 è dovuta in larga prevalenza ai contratti di lavoro dipendente a tempo determinato. Tra il mese di dicembre 2019 e lo stesso mese del 2020, i lavoratori a termine sono diminuiti di circa 400.000 unità, a fronte di un aumento delle relazioni a tempo indeterminato di 158.000 unità. L'occupazione autonoma, in declino quasi costante dal 2008, registra nello stesso periodo una flessione di oltre 200.000 unità.

Gli occupati sotto i 34 anni sono diminuiti mediamente nel 2020 di 245.000 unità rispetto al 2019, con una riduzione del 4,7%. La classe di età centrale, tra 35 e 49 anni, ha subito anch'essa una riduzione consistente, pari al 3,3% rispetto al 2019. Solo gli occupati in età più avanzata, oltre i 50 anni, hanno registrato una variazione positiva nel 2020, peraltro di intensità non trascurabile, e pari a poco meno di 200.000 unità (+1,6% rispetto al 2019).

A fronte di un calo dell'occupazione complessiva pari al 2,0% nel 2020, l'occupazione femminile è diminuita del 2,5%, quella maschile dell'1,5%. Dal dicembre 2019 allo stesso mese del 2020 sono stati persi 132.000 posti di lavoro maschili, a fronte di una contrazione dell'occupazione femminile di 312.000 unità, pari a oltre il 70% della diminuzione complessiva dei posti di lavoro.

Centra, Gualtieri e Guarascio (2022) argomentano che l'elemento determinante della flessione occupazionale nel 2020 è stato il lavoro a tempo determinato. La pandemia ha quindi ulteriormente esacerbato una dinamica di segmentazione che le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro attuate nell'ultimo ventennio avevano contribuito a consolidare.

La dinamica salariale rispecchia, almeno parzialmente, tale segmentazione. Guarascio (2022) mostra che tra il 1991 e il 2016 il reddito reale (a prezzi 2010) della famiglia mediana italiana si è ridotto passando da 27.499 euro a 23.227 euro (unico Paese europeo in evidente declino). In un contesto di contrazione salariale generalizzata a tutte le classi di reddito, Guarascio (2022) registra che nello stesso periodo il 10% più ricco ha subito una perdita del 6%, mentre il 25% più povero ha sperimentato una perdita reale del 15%. La quota di famiglie appartenenti a questo quantile è passata dal 16,1% registrato nel periodo 1989-1991 al 21,4% del 2012-2014. Guarascio (2022) sottolinea che un importante elemento di eterogeneità nella dinamica reddituale italiana riguarda la dimensione geografica, in cui il Meridione perde circa 20 punti percentuali rispetto alle retribuzioni medie del Nord e 10 punti rispetto a quelle del Centro.

Un ulteriore elemento di segmentazione del mercato del lavoro messo in evidenza dalla crisi pandemica è rinvenibile nell'accesso al lavoro da casa. Cetrulo, Guarascio e Virgillito (2022) mostrano che solo il 30% delle occupazioni italiane può essere svolta da remoto. Si tratta della fascia alta della gerarchica occupazionale, meglio retribuita e più frequentemente caratterizzata da contratti stabili.

Integrando le informazioni contenute in indagini condotte dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), dall'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) e dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), Cetrulo, Guarascio e Virgillito (2022) rilevano una struttura occupazionale telelavorabile fortemente polarizzata, con una forte concentrazione di opportunità per i vertici della gerarchia organizzativa (dirigenti, imprenditori e legislatori) e per i professionisti scientifico-intel-

lettuali e tecnici. Il telelavoro rappresenta una possibilità anche per coloro che svolgono compiti amministrativi, mentre la possibilità di telelavorare risulta pressoché inesistente per la quasi totalità dei lavori collocati nella parte bassa della classificazione ISCO. Gli autori notano che un ulteriore elemento di eterogeneità è connesso al fatto che la maggior parte delle professioni telelavorabili sono concentrate nel nord del Paese e che i soggetti inquadrati in posizioni non telelavorabili risultano essere sistematicamente più esposti ai rischi occupazionali, reddituali e di salute del lavoro (probabilità di infortunio e malattia professionale).

#### *4.6. La simulazione degli effetti distributivi della crisi pandemica*

In assenza di informazione tempestiva sui redditi individuali, un'analisi degli effetti distributivi connessi alla crisi pandemica sembrerebbe impercorribile. Gallo, Granato e Raitano (2022) mostrano come sia possibile ottenere informazioni rilevanti sui mutamenti distributivi attesi connessi alla pandemia attraverso la microsimulazione dello shock pandemico. Considerando il quadro normativo precedente e successivo all'evento pandemico, gli autori notano che è inoltre possibile valutare la crisi anche in termini controfattuali, ossia scomponendo l'effetto distributivo atteso nella componente pandemica e in quella sottesa all'intervento a tutela dei redditi e delle posizioni lavorative.

Gallo, Granato e Raitano (2022) mostrano che, nell'aggregato, la contrazione attesa delle retribuzioni annue lorde è del 12,2% rispetto al mondo "pre-Covid" (-6,4% per i dipendenti e -29,2% per gli autonomi). Le misure di sostegno ai redditi attenuano sensibilmente le contrazioni del reddito lordo. Per la media dei redditi individuali essi ottengono una riduzione attesa del reddito dell'8,4% (-4,1% e -23,4% per dipendenti e autonomi, rispettivamente). La simulazione mostra inoltre che il 24,9% dei lavoratori è atteso sperimentare una perdita pari ad almeno il 10% del reddito lordo pre-crisi (considerati i trasferimenti di protezione reddituale). In assenza di interventi di sostegno ai redditi, la quota di chi avrebbe sofferto una caduta di reddito di almeno il 10% sarebbe stata pari al 41,2%. Nel complesso, il 60,2% dei lavoratori è atteso percepire un reddito complessivo inferiore a quello dello scenario no-Covid, e tale quota sale al 64,7% quando non si includono i trasferimenti. Gallo, Granato e Raitano (2022) mostrano che in media i trasferimenti coprono il 30,6% della caduta attesa dei redditi da lavoro, peraltro con elementi di progressività. Il rapporto fra importo dei trasferimenti e caduta del reddito, seppur sempre positivo, decresce infatti sensibilmente lungo la distribuzione dei redditi pre-Covid.

In assenza di trasferimenti di tutela reddituale, la quota di soggetti a rischio di povertà è attesa in crescita dal 24,8% al 33,3% (+8,5 punti percentuali). Considerando i trasferimenti, l'aumento della quota di rischio è rilevante (+3,8 punti percentuali), ma ben più contenuto.

La disuguaglianza retributiva, grazie alla progressività dei trasferimenti emergenziali, è attesa rimanere costante se valutata sui redditi inclusivi dei trasferimenti, mentre è attesa in crescita di 1,9 punti percentuali in assenza delle misure di sostegno ai redditi per i lavoratori. Gallo, Granato e Raitano (2022) notano inoltre che il mancato incremento della disuguaglianza si accompagna a un calo dei redditi per una quota rilevante di popolazione anche non particolarmente abbiente, come segnalato anche dagli indicatori di povertà.

## 5. IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

### 5.1. Le tendenze del bilancio previdenziale

Prima dell'esplodere della pandemia, la dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si era venuta a stabilizzare (Fantozzi, 2022b). La pandemia ha invertito questa tendenza a causa del drammatico calo del PIL mentre, come è normale che fosse, le prestazioni pensionistiche hanno continuato ad assicurare la popolazione anziana. L'andamento futuro del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è chiaramente condizionato dal progressivo invecchiamento della popolazione che (non essendo compensato interamente dai flussi migratori in entrata), dovrebbe comportare un forte aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (quota di over-65 sulla popolazione di età 15-64), dal 36,4% del 2020 a circa il 60% nel 2070. Grazie alle riforme introdotte dal 1992 in poi e alla crescita della base occupazionale, l'incremento della quota di popolazione anziana non comporterà un aumento nel lungo periodo del rapporto fra spesa pensionistica e PIL (Pizzuti e Raitano, 2022). Qualora le dinamiche occupazionali e della produttività dovessero poi rivelarsi più sostenute di quelle registrate negli ultimi anni, migliorerebbero sia le prospettive del bilancio pensionistico sia le condizioni della popolazione anziana, dal momento che il tasso di rendimento nozionale dello schema contributivo è ancorato al tasso di crescita del PIL.

Per quanto riguarda le tendenze recenti del bilancio pensionistico, il saldo fra entrate e uscite non destava segni di preoccupazione e ciò vale, a maggior ragione, quando questo viene calcolato al netto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) versata sulle prestazioni pensionistiche. Addirittura, se dal bilancio previdenziale si sottrae sia l'intera quota GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) dell'INPS, sia la quota di IRPEF attribuibile alle pensioni erogate, nel 2020 il bilancio previdenziale risulta aver registrato un surplus di entità pari al 2,1% del PIL.

Tuttavia, distinguere previdenza e assistenza è un tema per nulla semplice e da sempre divisivo nel dibattito italiano (Raitano, 2022c). Alla luce dei suggerimenti della teoria economica, appare prioritaria un'interpretazione di cosa sia l'assistenza fondata principalmente sul ricorso alla prova dei mezzi per l'accesso alle prestazioni. Guardare alla fonte di finanziamento della spesa (contributiva o mediante fiscalità generale) non è invece sufficiente per distinguere previdenza e assistenza. A conferma di ciò, si consideri che, se nel futuro dovessero continuare a manifestarsi tendenze di riduzione della quota di reddito appropriata dal fattore lavoro – e alcuni scenari su un futuro progresso tecnologico *labour-saving* paventano ciò (Natali e Raitano, 2022) –, sarebbe necessario fare un uso sempre maggiore di forme di finanziamento alternative ai contributi sociali (ad esempio, imposte sui robot) per finanziare la spesa sociale.

A ogni modo, le tendenze in atto smentiscono i luoghi comuni su una presunta insostenibilità finanziaria del sistema pensionistico italiano, e ciò varrà, a maggior ragione, nei prossimi anni quando crescerà il flusso di nuove pensioni calcolate interamente in base alla formula contributiva. Dal punto di vista macroeconomico, l'applicazione del contributivo rende automatico il legame fra spesa previdenziale, dinamica demografica e dinamica macroeconomica. La revisione periodica dei coefficienti di trasformazione fa sì che un incremento della speranza di vita media sia compensato da una riduzione dell'entità unitaria della prestazione, senza causare effetti sulla spesa aggregata, mentre il tasso di rendimento allineato alla crescita del PIL garantisce il tendenziale equilibrio finanziario di un sistema pubblico a ripartizione. La sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana è, dunque, garantita “per definizione”. Tuttavia, il contributivo non assicura i lavoratori

contro shock aggregati che possano colpire il sistema socio-economico. La quota della spesa per pensioni sul PIL è, infatti, invariante al mutare delle variabili macroeconomiche e demografiche, e, di conseguenza, i meccanismi del contributivo riversano sull'entità delle prestazioni pagate le variazioni di tali grandezze aggregate.

Nel dibattito italiano, il timore del “non avremo mai la pensione” viene, dunque, posto in modo incongruo, dato che, “per definizione”, col contributivo il bilancio previdenziale intertemporale sarà sempre tendenzialmente in equilibrio e, salvo motivi indipendenti dal sistema pensionistico (ad esempio, gravissime crisi economiche o demografiche che riducano consistentemente le fonti di finanziamento correnti nel sistema a ripartizione), ci saranno risorse per pagare le pensioni. L’attenzione va, dunque, spostata dal piano della sostenibilità finanziaria a quello dell’adeguatezza delle prestazioni erogate.

### *5.2. I rischi di inadeguatezza delle prestazioni attese*

A parità di trend macroeconomici e demografici, nel contributivo la prestazione di ogni pensionato è il riflesso della sua storia lavorativa: vite lavorative meno fortunate si rifletteranno in una pensione d’importo proporzionalmente minore. Basandosi su criteri di neutralità attuariale fra versamenti e prestazioni, e non prevedendo strumenti redistributivi interni al sistema pensionistico, il contributivo risulta scevro da elementi redistributivi esplicativi, e costituisce uno specchio di quanto accade all’individuo nel mercato del lavoro.

Simulazioni sulle pensioni attese da individui con carriere “piene” e lunghe mostrano come il rapporto fra pensione e ultima retribuzione sarebbe del tutto simile (attorno all’80%), se non superiore, a quello dello schema retributivo, dove però prestazioni di simile importo erano pagate a età anagrafiche ben inferiori (Raitano, 2019). Tuttavia, in presenza di carriere sfavorevoli, non basterà l’incremento dell’età pensionabile stabilito dalle riforme del 2009-2011 per far sì che il montante accumulato sia sufficiente per raggiungere pensioni di importo significativamente maggiore delle misure assistenziali garantite agli anziani poveri.

Ovviamente, non si sa quanti individui avranno storie lavorative talmente sfavorevoli da rischiare di avere in futuro pensioni inadeguate. Per ragionare sulle prospettive pensionistiche delle coorti di individui per le quali la pensione verrà interamente calcolata mediante il metodo contributivo, si è posta l’attenzione sulle dinamiche di carriera finora registrate dalle persone che hanno iniziato a lavorare dal 1996 in poi (Raitano, 2022d), facendo uso di un ampio campione di dati amministrativi dell’INPS sulle storie lavorative individuali. Nonostante i dati a disposizione, non rilevando chi transita verso il pubblico impiego e la libera professione, potrebbero sovrastimare la frequenza di carriere fragili, i dati che emergono sono drammatici.

A causa di frequenti periodi di interruzione lavorativa e di retribuzioni molto limitate, il 51,1% degli entrati in attività fra il 1996 e il 1998 (60,9% fra le donne e 44,1% fra gli uomini) ha accumulato nei primi 20 anni di carriera meno di quanto avrebbe accumulato nello stesso periodo un individuo con retribuzione lorda reale pari a circa 11.500 euro annui (ovvero, il 60% della retribuzione mediana annua da lavoro dipendente privato). Considerando che una persona con questo livello retributivo otterebbe, a 69 anni, dopo 45 di attività, una prestazione pari a poco più di 800 euro netti reali – importo in linea con la soglia di povertà relativa per un single – si può affermare che chi ha finora accumulato meno di questo “dipendente rappresentativo” rischia di ricevere una pensione di importo molto limitato qualora la carriera non dovesse evolvere positivamente negli anni a venire. Inoltre, limitando l’attenzione ai primi 10 anni di carriera di chi ha iniziato a lavorare fra il

1996 e il 2008, la situazione si fa ancora più preoccupante per le generazioni più giovani, che hanno risentito maggiormente delle criticità legate alla “grande recessione” e che registrano montanti contributivi ancora più limitati.

Bisogna, quindi, ragionare attentamente su misure di policy capaci di tutelare strati crescenti di popolazione che – pur vedendo dilatarsi la loro fase di vita attiva, ma con occupazione saltuaria e mal retribuita – rischiano di ricevere pensioni di importo molto limitato.

### *5.3. Il ruolo della previdenza integrativa*

Al rischio di prestazioni limitate da parte del sistema pubblico non può offrire soluzioni la previdenza privata; infatti, è molto poco plausibile che un lavoratore con salari bassi e saltuari possa risparmiare per finanziare una pensione aggiuntiva. Non è casuale che la dinamica di iscrizione dei fondi pensione in Italia non sia particolarmente accentuata, sebbene si registri negli ultimi anni una crescita del numero di aderenti alle varie forme di previdenza integrativa (Raitano, 2022a). A conferma della difficoltà congenita della previdenza privata di aumentare la copertura pensionistica di chi avrà pensioni pubbliche di importo limitato, va notato che l’adesione ai fondi cresce all’aumentare dell’età dei lavoratori: il tasso di partecipazione si attesta, infatti, al 22,7% per chi ha meno di 35 anni, e cresce al 29,4%, al 33,7% e al 42,9% fra chi ha un’età compresa, rispettivamente, fra i 35 e i 44 anni, i 45 e i 54 anni e i 55 e i 64 anni.

Il totale delle risorse destinate alle prestazioni a disposizione dei gestori delle diverse forme di previdenza integrativa, seppure in crescita, è ancora limitato, essendo pari a circa l’11,9% del PIL italiano. Queste risorse sono investite in prevalenza in titoli di Stato, non solo italiani. Nel complesso, nel nostro Paese si esporta all’estero oltre tre quarti del risparmio gestito dai fondi pensione in titoli o azioni. Addirittura, nel 2020 solo l’1,0% del patrimonio dei fondi veniva investito in azioni italiane, a fronte di una quota del 9,8% diretta agli altri Paesi UE e del 12,9% diretta negli Stati Uniti.

Nel periodo 2000-2021 (da quando sono attivi i fondi pensione di nuova istituzione), la serie dei rendimenti medi nominali annui conseguiti dai fondi pensione chiusi e aperti evidenzia un’accentuata volatilità. Simulazioni sul montante che avrebbero accumulato alcuni ipotetici individui che fossero entrati nel settore previdenziale privato nel 2000 e avessero conseguito tassi di rendimento annui pari alla rivalutazione sul trattamento di fine rapporto (TFR) o al tasso di rendimento dello schema contributivo o ai rendimenti medi annui di fondi pensione chiusi o aperti mostrano come il TFR sia divenuto meno conveniente di investimenti in un ipotetico fondo chiuso “medio” solo a partire dal 2013, mentre i fondi aperti registrano, in media pluriennale, performance simili al TFR a causa delle più alte oscillazioni dei rendimenti degli investimenti azionari, più diffusi in questi fondi (Raitano, 2022a). Inoltre, unicamente dal 2013 in poi, l’investimento cumulato nel fondo negoziale medio è stato più conveniente di quello nello schema pubblico contributivo, mentre un lieve vantaggio per i fondi aperti emerge solo nel 2021.

### *5.4. Come intervenire per correggere le criticità del sistema pensionistico italiano?*

Le principali problematiche del sistema pensionistico italiano sono di due tipi. Da un lato, riguardano il livello elevato e rigido dell’età pensionabile, in larga parte indipendente dalle condizioni di lavoro e salute degli anziani. Dall’altro lato, le prospettive pensionistiche rischiano di essere inadeguate per molti fra i lavoratori delle generazioni che vedranno calcolata la pensione interamente con il contributivo. Come si discute in Raitano (2022b),

per affrontare questi problemi, da un lato andrebbero previsti strumenti che offrano effettiva flessibilità di scelta riguardo al momento in cui ci si può ritirare, dall'altro occorrebbero misure capaci di tutelare chi è destinato a ricevere un trattamento pensionistico di importo molto modesto a causa di carriere lavorative precarie e con basse retribuzioni.

Le misure che consentono il pensionamento prima dell'età legale rappresentano un insieme confuso, incapace di corrispondere alle diverse esigenze di ritirarsi anticipatamente senza al contempo aggravare i conti pubblici. Mentre alcune misure – come l'anticipo pensionistico (APE) sociale – cercano, meritoriamente, di tutelare selettivamente le categorie di individui ritenute maggiormente bisognose, altre – come Quota 100 e 102 – beneficiano coloro che rispettano i requisiti di anzianità, indipendentemente dalle condizioni socio-economiche, avvantaggiando persone non particolarmente bisognose, poiché l'elevata anzianità contributiva richiesta tutela chi ha avuto vite lavorative continue. Inoltre – con l'eccezione dell'APE volontaria, che scaricava sui beneficiari il costo del pensionamento anticipato e parte dei costi di erogazione del prestito bancario, e di Opzione donna, basata integralmente sul metodo contributivo –, tutte queste misure comportano un esborso per il bilancio pubblico, sia in termini di cassa che di competenza<sup>7</sup>.

Sfruttando le potenzialità offerte dal passaggio al contributivo, si potrebbe invece, da una parte, porre la parola fine all'annoso dibattito sul come introdurre forme di flessibilità dell'età pensionabile che offrano libertà di scelta a tutti, indipendentemente dalle loro condizioni; d'altra parte, si potrebbe razionalizzare il quadro delle misure di tutela a vantaggio di lavoratori e lavoratrici meno avvantaggiate.

Rispetto al primo aspetto, si potrebbe permettere, a partire da una certa età (63 o 64 anni), di ritirarsi subendo una riduzione della quota retributiva della pensione che compensi, in modo attuarialmente equo, il vantaggio della sua percezione per un numero maggiore di anni. La penalizzazione economica dovrebbe essere intorno al 3% per ogni anno di anticipo rispetto all'età legale, in linea con la variazione fra un'età e l'altra dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita. Se ben definita, una misura di questo tipo offrirebbe un'opportunità a tutti, senza generare problemi per il bilancio pubblico nel lungo periodo, diminuendo la prestazione anticipata in misura coerente con la riduzione attuariale necessaria per compensare la più lunga durata del pensionamento. Rimarrebbero due principali criticità: l'impatto sul bilancio pubblico "di cassa" dovuto al più elevato flusso di uscite nell'immediato, e la richiamata esigenza di tutelare in modo selettivo (e senza penalizzazioni dell'importo) i più svantaggiati.

La prima criticità è, con tutta probabilità, molto sovrastimata a causa della tendenza a ipotizzare che tutti si ritirino appena raggiunti i requisiti minimi. Sulla base dell'osservazione del numero effettivo, ben più limitato del previsto, di domande pervenute per Quota 100 e Opzione donna, è molto plausibile che non sia così e che, quindi, l'impatto di cassa sarebbe limitato. Rispetto alla seconda criticità, bisognerebbe continuare una riflessione scientificamente fondata sulla difficoltà a proseguire determinate mansioni in età avanzata e su come le diverse mansioni influiscano sull'aspettativa di vita, individuando così le "mansioni gravose" da tutelare prioritariamente.

Riguardo al rischio di avere un elevato numero di pensionati poveri, bisogna ragionare sull'opportunità di modificare la formula contributiva in modo da tutelare chi dovesse

<sup>7</sup> Per quanto riguarda il bilancio di cassa, ogni forma di pensionamento anticipato genera un anticipo della spesa per pensioni erogate ai beneficiari. In termini di competenza, in assenza di una correzione attuariale dell'importo della pensione in base alla durata della sua erogazione (come accade nello schema contributivo), il pensionamento anticipato accresce l'ammontare complessivo che verrà erogato ai beneficiari nel corso della loro vita.

avere carriere sfavorevoli. L'equità attuariale, propria della formula contributiva, non va confusa con la giustizia distributiva: chi ritiene che la previdenza debba basarsi su un rigido meccanismo di controprestazione fra contributi e benefici condivide, in realtà, un forte giudizio di valore secondo cui si ritiene “giusta” e immodificabile qualsiasi situazione che si crei nel mercato, laddove, invece, i tratti del mercato del lavoro italiano inducono a ritener che molte differenze nelle storie lavorative non siano affatto un risultato efficiente e “giusto” da “cristallizzare” negli importi pensionistici. È dunque opportuno riflettere sull'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive, garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto a instabilità occupazionale e retribuzioni limitate, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di disagio economico, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro.

In questo quadro si inserisce la proposta di “pensione contributiva di garanzia” (Raitano 2011, 2019 e 2022b), che nasce dalla constatazione che, diversamente dal retributivo, nel contributivo pensioni di importo limitato possono avversi anche se la vita lavorativa non è stata breve. Per questo motivo, la risposta di policy dovrebbe essere di carattere previdenziale, basata cioè su una ridefinizione della formula di calcolo della pensione, anziché di tipo assistenziale, come sarebbe una misura *means-tested* di sostegno contro la povertà.

Si dovrebbe quindi inserire nel contributivo un importo garantito, legato agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa) e all'età di ritiro, in modo da rendere l'importo coerente con la logica del sistema stesso, che mira a premiare chi lavora o è disposto a farlo di più. La garanzia potrebbe, ad esempio, essere pari a 14.000 euro annui lordi in caso di ritiro a 66 anni e 40 di anzianità, da ridurre o aumentare proporzionalmente in caso di carriere meno o più lunghe e a seconda dell'età di ritiro. Ogniqualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione a cui si ha diritto in base ai propri contributi fosse inferiore alla prestazione garantita, essa verrebbe integrata dalla differenza fra queste due grandezze.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALLEVA G., ZULIANI A. (2022), *Epidemia di Covid-19: informazione, misure, comunicazione, comportamenti*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- BARBIERI M., GUARASCIO D., MAGNANI M., PINTO V., RENGA S. (2022), *Gli ammortizzatori sociali dopo la pandemia da Sars-Cov-2. Una proposta di riforma*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- BARBIERI T. (2022a), *La spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- BARBIERI T. (2022b), *La Strategia Eu2020: a che punto siamo dopo 10 anni*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- CANELLI R., REALFONZO R. (2018), *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, “Economia e Politica”, 9 febbraio.
- CATALDI A. (2022), *La risposta dell'Unione Europea alla crisi*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- CENTRA M., GUALTIERI V., GUARASCIO D. (2022), *Effetti del Covid sul mercato del lavoro italiano*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- CETRULO A., GUARASCIO D., VIRGILLITO M. E. (2022), *I rischi socio-economici del lavoro da casa*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.

- CICCARONE G., GIULI F., MARCHETTI E. (2022), *Politiche monetarie non convenzionali e bolle finanziarie: i rischi di una stretta monetaria*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- CONTI C., SANGUINETTI A., STROZZA S. (2022), *Migrazioni e migranti durante la pandemia: l'Italia nel contesto europeo*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- DE ARCANGELIS G., FRANZINI M. (2022), *Disuguaglianze vaccinali: problemi e prospettive dell'immunizzazione mondiale dal Covid-19*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- DOSI G., FANTI L., VIRGILLITO M. E. (2022), *Da società diseguali a società ingiuste: trasformazioni socio-economiche ai tempi della pandemia*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- DRAGHI M., MACRON E. (2021), *The EU's Fiscal Rules Must Be Reformed if We Are to Secure the Recovery*, "Financial Times", December 23.
- FANTOZZI R. (2022a), *Evoluzione e composizione della spesa sociale e del suo finanziamento*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- FANTOZZI R. (2022b), *Il sistema pubblico a ripartizione*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- FILAURO S. (2022), *Anatomia della disuguaglianza tra i cittadini dell'Unione Europea*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- GALLO G., GRANATO S., RAITANO M. (2022), *Pandemia e distribuzione dei redditi da lavoro e familiari in Italia nel 2020*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- GIAVAZZI F., GUERRIERI V., LORENZONI G., WEYMULLER C. (2021), "Revising the European Fiscal Framework", VoxEU.org, 14-15 January 2022.
- GIORGIO M. C. (2022), *La traiettoria delle politiche sanitarie italiane*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- GUARASCIO D. (2022), *Indebolimento della struttura produttiva italiana e questione salariale*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- ILO (2019), *La quota del lavoro nel reddito globale e la sua distribuzione*, ILO Publications, Ginevra.
- LUCIDI F. S., VASSALLI F. (2022), *Crisi pandemica e scenari macroeconomici in un sistema finanziario vulnerabile*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- NATALI D., RAITANO M. (2022), *Digitalization and Automation: What Challenges for European Pension Policies?*, in M. Busemeyer, A. Kemmerling, P. Marx, K. van Kersbergen (eds.), *Digitalisation and the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- NATILI M. (2022), *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: le politiche di contrasto alla povertà in Italia alla prova del Covid-19*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- PALOMBA G. (2022), *Il sostegno al reddito delle famiglie durante la pandemia di Covid-19: un confronto internazionale*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2009), *Rapporto sullo stato sociale 2010: La grande crisi del 2008 e lo stato sociale*, Academia Universa Press, Milano.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2011), *Rapporto sullo stato sociale 2011: Questione giovanile. Crisi e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2013), *Rapporto sullo stato sociale 2013: Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- 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. (a cura di) (2017), *Rapporto sullo stato sociale 2017. Stagnazione secolare, produttività, contrattazione salariale e benessere sociale*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2019), *Rapporto sullo stato sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Sapienza Università Editrice, Roma.

- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2020), Sette articoli su “il manifesto”: *Spazio anticiclico dell'intervento pubblico* (19.3.2020); *Le filiere spezzate da delocalizzazione e vuoto europeo* (26.3.2020); *Ottimismo della ragione e della solidarietà* (12.4.2020); *Nella Grande Depressione il MES è un falso problema* (17.4.2020); *Corona-crisi. Cambiare fingendo che nulla cambi* (24.4.2020); *Recovery Fund. Dall'Unione una prova d'orchestra*, (28.5.2020); *Recovery Fund. Un cambio di rotta nell'economia europea post Covid* (22.7.2020).
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2022), *Mutamenti economico sociali indotti dalla Corona-crisi*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- PIZZUTI F. R., RAITANO M. (2022), *The Italian Pension System: Reform Trajectories and Open Issues*, in J. Kolaczkowski, M. Maher, Y. Stevens, J. M. Werbrouck, *The Evolution of Supplementary Pensions. 25 Years of Pension Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- PIZZUTI F. R., RAITANO M., TANCIONI M. (a cura di) (2022), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- RAITANO M. (2011), *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, “Rivista delle Politiche Sociali”, 3.
- RAITANO M. (2019), *Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una pensione contributiva di garanzia*, “Rivista delle Politiche Sociali”, 3.
- RAITANO M. (2022a), *La previdenza complementare in Italia*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- RAITANO M. (2022b), *Riflessioni per un'agenda di riforma del sistema pensionistico italiano*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- RAITANO M. (2022c), *Riflessioni sui criteri di distinzione fra previdenza e assistenza*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- RAITANO M. (2022d), *Storie lavorative e accumulazioni contributive nella prima fase di carriera*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- SARACENO F. (2022), *Quali riforme per l'UE dopo il Covid?*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- TANCIONI M. (2022), *I caratteri della crisi economica indotta dalla pandemia da Covid-19*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2022. La crisi da Covid-19 e il welfare*, Sapienza Università Editrice, Roma.