

LA GRANDE RECESSIONE E IL WELFARE STATE

di Felice Roberto Pizzuti

Nella parte iniziale dell'articolo, che riprende i risultati del *Rapporto sullo stato sociale 2015*. *La grande recessione e il welfare state*, si analizzano gli sviluppi della "grande recessione" e gli effetti perversi delle politiche di consolidamento fiscale. L'attenzione viene particolarmente rivolta alla situazione dell'Unione Europea e dell'Eurozona, valutando le incerte prospettive del processo unitario in corso. Le politiche "dell'austerità" hanno anche indotto le istituzioni comunitarie a trascurare la dimensione sociale delle scelte economiche che pure ha sempre caratterizzato le politiche europee. La particolare gravità assunta dalla crisi nell'Unione e il più accentuato peggioramento degli indicatori sociali sono elementi significativi di questa tendenza. Nell'articolo si analizza poi in dettaglio la situazione economica e sociale italiana, si approfondiscono le problematiche del nostro sistema di welfare e si presentano proposte d'intervento nei suoi diversi settori: dal sistema pensionistico a quello sanitario, dagli ammortizzatori sociali all'istruzione.

The first part of the article, which builds upon the results of the *Report on Welfare State 2015*. *The Great Recession and Welfare State*, analyses the developments of the 'great recession' and the extremely negative effects of tax consolidation policies. Particular attention is paid to the situation of the EU and the Eurozone, assessing the uncertain outlook for the ongoing unifying process. Furthermore, 'austerity' policies have led EU institutions to disregard the social dimension of economic choices, which has always been a feature of EU policies. The exceptional seriousness of the EU crisis, and an even sharper worsening of social indicators are important elements of this trend. Moreover, the article includes a more in-depth analysis of the Italian economic and social situation, and deals in detail with critical aspects of the Italian welfare system. The article also presents proposals for action in different fields: from the pension system to the healthcare system, from social safety nets to education.

1. LA "GRANDE RECESSIONE" E LE POLITICHE DI CONSOLIDAMENTO FISCALE

A sette anni dall'inizio della "grande recessione", tra le sue principali cause di natura reale maturate nel precedente trentennio si confermano: l'aumento delle disuguaglianze, la diffusa incertezza dei redditi da lavoro e delle complessive condizioni di vita e lo squilibrio intervenuto nei rapporti tra mercati e istituzioni¹.

Mentre si ripropone la speranza che sia arrivato il punto di svolta positivo, nel dibattito internazionale si diffonde anche l'ipotesi che sia in corso una «stagnazione secolare»².

Felice Roberto Pizzuti, Sapienza Università di Roma.

¹ Sulle cause della crisi si rimanda a Pizzuti (2009a, 2009b, 2011, 2013).

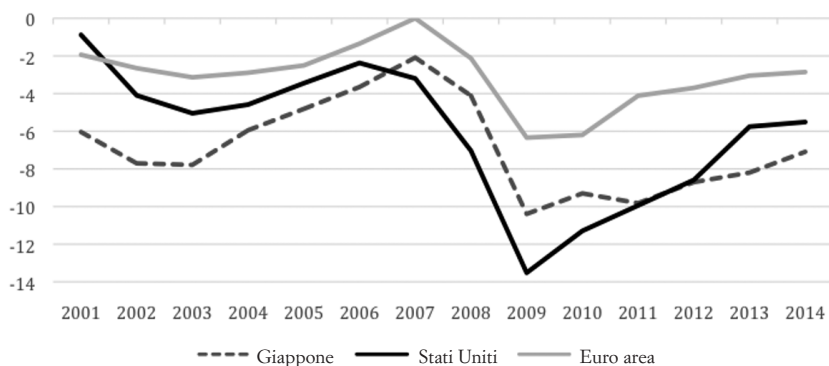
² L'espressione, rilanciata da Larry Summers nel Forum economico del FMI del novembre 2013, ripresa subito dopo dal Premio Nobel Paul Krugman in un articolo sul "New York Times", *Talking Troubled Turkey* e poi oggetto

Nell'Eurozona, si aggiungono i danni di un processo unitario mal impostato e di politiche che accentuano le incongruenze della visione economica che molto ha contribuito alla crisi globale.

I mercati hanno confermato i loro ben noti limiti e la necessità del ruolo interattivo dell'intervento pubblico il quale, all'inizio della crisi, fu invocato da tutti, anche da chi continuava a ritenerlo economicamente distortivo ed eticamente diseducativo. Eppure, solo pochi mesi dopo si è riaffermata la politica di consolidare e ridurre i bilanci statali che erano stati appesantiti proprio dal ripianamento dei debiti privati. Questa indicazione era sostenuta sulla base di indagini econometriche secondo cui gli effetti (de)moltiplicativi della contrazione della spesa pubblica sul PIL avrebbero un valore esiguo, e comunque inferiore a quello di un aumento delle entrate fiscali. Il FMI, per i quarant'anni antecedenti la crisi globale, stimava che nelle economie avanzate il (de)moltiplicatore (della riduzione) della spesa pubblica fosse pari a circa 0,5. Reinhart e Rogoff (2010) erano arrivati a stabilire che quando il debito pubblico supera il 90% del PIL, la crescita si riduce considerevolmente cosicché il superamento di quella soglia diventerebbe la motivazione "oggettiva" per adottare politiche di "austerità".

In connessione all'inizio della crisi, tra il 2007 e il 2009, nelle tre maggiori aree economiche occidentali – USA, Zona Euro e Giappone – il rapporto *deficit*/PIL era aumentato, rispettivamente, di circa 10, 8 e 6 punti percentuali³ (si veda FIG. 1). Da quell'anno sono iniziate le politiche di consolidamento, che hanno assunto maggior vigore nella Zona Euro dove, tuttavia, si è registrata anche la minor capacità di ritornare alla crescita; nel periodo 2008-14, mentre negli USA il PIL è cresciuto complessivamente di 8 punti, nella Zona Euro è calato di un punto⁴ (si veda FIG. 2).

Figura 1. Deficit pubblico/PIL



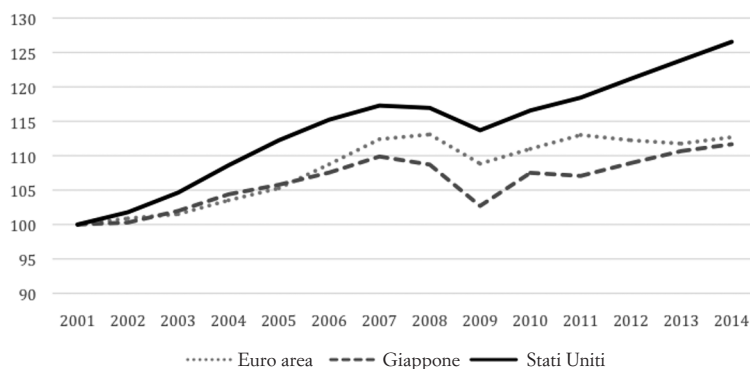
Fonte: FMI (2014).

di un nutrito dibattito fino al più recente Convegno "What's Wrong with the Economy and with Economics", organizzato a New York il 14 marzo 2015 dalla "New York Review of Books", *The Dan David Prize e The Fritt Ord Foundation*, era stata coniata, sempre in America, da Alvin Hansen durante la Grande depressione degli anni Trenta. Quell'ipotesi fu poi (o sembrò) smentita dal forte sviluppo successivo e viene ripresa, a distanza di ottant'anni, in occasione dell'attuale Grande recessione.

³ Arrivando a superare, rispettivamente, il 13%, il 10% e il 6%.

⁴ Peggio anche del Giappone, dove si è verificato un +1%.

Figura 2. Variazioni del PIL reale. Indice 2001 = 100.



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD⁵.

Il semplice accostamento tra gli andamenti dei bilanci pubblici e della crescita avrebbe in sé una valenza limitata; ma i contributi teorici e le risultanze empiriche⁶ confermano la dannosità delle politiche di consolidamento fiscale tuttora in auge e l'erroneità delle analisi sottostanti. Lo stesso FMI ha dovuto prendere atto della contraddittorietà non solo nominalistica della cosiddetta "contrazione espansiva"⁷.

Ridurre la spesa pubblica, specialmente in condizioni di recessione e bassi tassi d'interesse, genera un effetto negativo sulla crescita e il risultato perverso di aumentare il rapporto debito/PIL⁸. Si dimostra che quelle politiche hanno un esito tanto più controproducente se applicate in paesi con un rapporto debito/PIL elevato, cioè proprio quelli cui la visione economica dominante prescrive una maggiore dose di "austerità"⁹. Inoltre, i mercati penalizzano i paesi la cui crescita è bassa aumentando i tassi d'interesse richiesti per l'emissione dei loro titoli (lo *spread*), il che contribuisce a ingrandire l'onere del loro debito e a ostacolare ulteriormente la loro ripresa, generando un circolo vizioso che alimenta i loro problemi e li diffonde negli altri paesi.

Un'ulteriore contraddizione delle attuali politiche di contenimento dell'intervento pubblico è negli effetti riduttivi che esse esercitano sullo stato sociale¹⁰. Infatti, il suo sviluppo storico deriva non solo da ragioni sociali, ma anche dalla necessità di stabilizzare e favorire la crescita e lo sviluppo. Tuttavia, le politiche di consolidamento fiscale hanno indebolito i sistemi di welfare proprio nel momento di loro maggiore utilità; in particolare, le privatizzazioni, collegando le prestazioni sociali alle performance dei mercati, ne hanno invertito gli effetti in senso pro ciclico.

⁵ Dati 2014 non definitivi.

⁶ Ampiamente analizzate da D. M. Nuti nel capitolo 1 di Pizzuti (2015).

⁷ Blanchard, capo economista del FMI, e Leigh (Blanchard, Leigh, 2012) riconoscono che i (de)moltiplicatori della spesa pubblica sono più alti di quanto precedentemente sostenuto e comunque superiori ai moltiplicatori delle riduzioni delle entrate fiscali (come peraltro insegna il Teorema di Haavelmo, esposto dal suo autore nel 1945). I moltiplicatori della spesa possono attestarsi tra 0,9 e 1,6; altri studi indicano valori anche più elevati, superiori a 3, specialmente nei periodi di recessione.

⁸ Poiché l'effetto di riduzione sul numeratore è inferiore a quello sul denominatore.

⁹ Cfr. Nuti (2013). Si veda anche lo studio dei ricercatori del FMI Cottarelli e Jaramillo (2012).

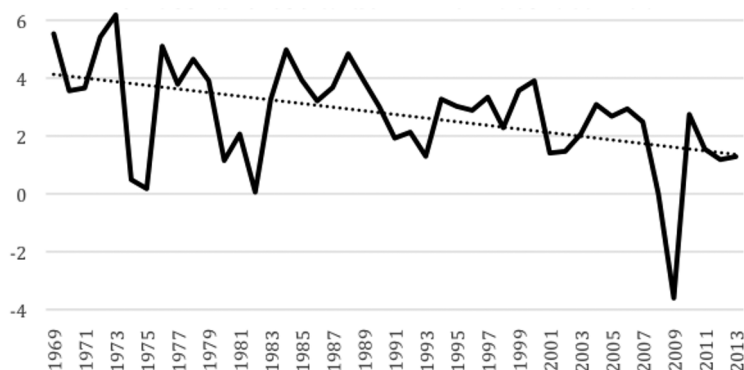
¹⁰ Cfr. R. Artoni in Pizzuti (2015, par. 1.4).

2. LA “STAGNAZIONE SECOLARE”

L'ipotesi che sia in atto una stagnazione secolare propone il quesito se le due grandi crisi – quella degli anni ‘Trenta’ del secolo scorso e quella attuale – siano due episodi circoscritti rispetto al trend dello sviluppo capitalistico o se, invece, rappresentino le fasi acute di problematiche strutturali che negli ultimi ottantasei anni si sono attenuate solo nel trentennio della Golden age successiva alla Seconda guerra mondiale quando, però, i notevoli risultati di sviluppo furono ottenuti sull'onda della ricostruzione successiva alla più devastante guerra della storia umana e con il forte contributo dell'intervento pubblico inserito nel tentativo più ambizioso mai realizzato di conciliare il capitalismo con la democrazia¹¹.

Se si guarda alla tendenza di più lungo periodo della crescita nei paesi capitalistamente sviluppati, si può anche pensare che la crisi attuale stia accentuando un rallentamento già in atto da tempo¹² (si veda FIG. 3).

Figura 3. Tassi di crescita del PIL nei paesi avanzati



Fonte: FMI (2014)¹³.

Nel dibattito attuale sulla stagnazione secolare, le cause vengono attribuite essenzialmente al calo demografico e alle crescenti difficoltà dello sviluppo tecnologico di tradursi in aumenti della produttività. Si può aggiungere che la prima causa comincia ad interessare anche i paesi emergenti mentre la seconda è accentuata dal crescente peso del settore dei servizi che è particolarmente meno incline a recepire il progresso tecnico nei suoi processi produttivi (il *morbo di Baumol*).

¹¹ Cfr. Crouch (2008).

¹² Nei due periodi 1950-80 e 1980-2012, la media annua dei tassi di crescita del prodotto *pro capite* in Europa, Nord America e Giappone è scesa, rispettivamente, dal 3,6% all'1,6%, dal 2,8% all'1,6% e dal 6,7% all'1,5% (Piketty, 2014).

¹³ I paesi avanzati considerati sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Hong Kong SAR, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Corea, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, San Marino, Singapore, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Taiwan Provincia di Cina, Regno Unito e Stati Uniti.

È azzardato chiedere alla scienza economica previsioni di lungo periodo che siano precise e ragionevolmente credibili. Ma anche volgendo lo sguardo ad un orizzonte più ravvicinato, non si intravedono segnali affidabili di cambiamento rispetto ad alcune cause della crisi attuale.

I dati sulla distribuzione del reddito indicano una caduta di lungo periodo della quota dei salari sul PIL che non accenna a invertirsi. Nelle legislazioni sociali e del mercato del lavoro persiste la tendenza a traslare gli effetti dell'instabilità dei mercati dalle imprese ai dipendenti, con riflessi negativi sulla domanda. Le politiche di compressione dell'intervento pubblico continuano a ridurre il suo contributo all'innovazione, alla domanda e alla stabilizzazione del ciclo. Il sostegno alla domanda derivante dal commercio internazionale si è ridotto d'intensità. Tra il 2008 e il 2014, le esportazioni cinesi sono diminuite del 26% e le importazioni di oltre il 13%. Stanno crescendo preoccupanti tensioni politiche e militari che s'intrecciano con le drammatiche difficoltà a gestire i crescenti flussi migratori. La spinta proveniente dal portentoso sviluppo dei paesi emergenti registrato prima dell'inizio della crisi si è molto ridotta; in Cina, la crescita prevista per il 2015 è ancora molto elevata, il 7%, ma è la metà rispetto al 2007; così pure si è passati dal 10% al 3% in India, dal 6% all'1,5% in Brasile e dall'8,5% allo zero in Russia.

Sull'evoluzione della crisi non mancano, dunque, elementi d'incertezza di natura reale cui, peraltro, si aggiungono nuove preoccupazioni sugli equilibri finanziari. Specialmente in alcune aree valutarie, persistendo basse dinamiche dell'economia reale, l'elevata offerta di liquidità operata con le politiche di *quantitative easing* alimenta le attività speculative; l'aumento delle quotazioni di Borsa e le loro oscillazioni aumentano i timori del riprodursi di bolle finanziarie.

3. LA CRISI E I SUOI SVILUPPI OSSERVATI DALL'EUROPA

Le prospettive non appaiono più ottimistiche se ci si concentra su quelle dell'Europa.

Il processo d'unificazione europea avrebbe potuto e ancora potrebbe attenuare le cause e gli effetti della crisi globale; invece, finora è accaduto il contrario.

La visione che ha guidato la creazione dell'Unione Europea è stata controproducente: istituzionalmente limitata, economicamente rovinosa, socialmente iniqua¹⁴.

L'idea di estendere all'intera Unione il modello tedesco è incongruente.

Se il modello *export-led* della Germania e la dimensione elevata e persistente del suo saldo commerciale si estendessero a tutta la Zona Euro, il suo ammontare in valore assoluto sarebbe di quasi 1000 miliardi di dollari l'anno; si creerebbe uno squilibrio economico con le altre aree del mondo superiore a quello americano del 2007, di segno inverso, che contribuì alla crisi¹⁵.

Anche i risultati interni del modello tedesco vanno attentamente valutati¹⁶. Negli anni Duemila, fino al 2005, la crescita della Germania è stata sistematicamente inferiore a quella francese e italiana; i risultati migliori conseguiti successivamente sono stati trainati da un miglioramento della competitività conseguito non solo e non tanto con l'innovazione quanto con le ristrutturazioni, il decentramento produttivo e la compressione dei

¹⁴ Cfr. il contributo di Pizzuti in Pizzuti (2013, par. 1.1).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Cfr. il contributo di Nocella in Pizzuti (2015, par. 1.6).

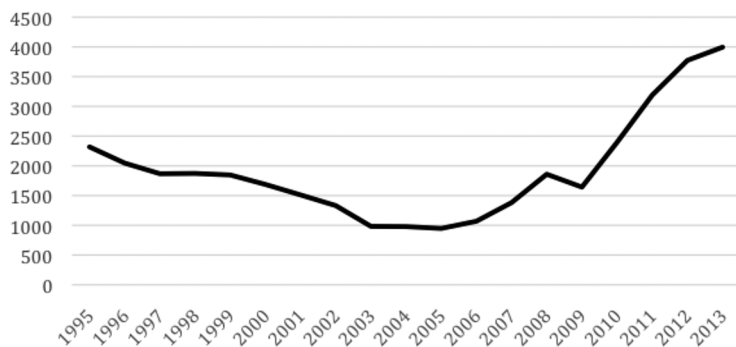
salari e la conseguente redistribuzione del reddito che ha fortemente limitato la domanda interna.

Queste caratteristiche dell'economia tedesca hanno condizionato le modalità della crescita negli altri paesi dell'Eurozona. Venuti meno gli aggiustamenti tramite il tasso di cambio, mancando politiche produttive coordinate, avendo vincolato i bilanci nazionali e, dunque, anche la loro possibilità di sostenere l'innovazione, il modello tedesco ha rafforzato la tendenza negli altri paesi a cercare la competitività seguendo la "via bassa" della riduzione del costo del lavoro¹⁷. Così, nell'intera area, oltre a peggiorare le condizioni sociali, si è attenuato il tradizionale vantaggio competitivo europeo fondato sulla qualità della produzione.

Contemporaneamente si è accentuata la polarizzazione delle situazioni nazionali¹⁸ che è l'esatto contrario di quanto dovrebbe accadere in un processo unitario di successo. Dopo una fase iniziale della costruzione europea con effetti positivi diffusi, la crisi ha esaltato gli aspetti disgreganti del modello seguito¹⁹.

Il divario del PIL *pro capite* medio²⁰ tra i paesi "periferici"²¹ e quelli "centrali" tra il 1995 e il 2005 era diminuito del 60%, ma nei successivi 8 anni è aumentato del 422% (si veda FIG. 4).

Figura 4. PIL pro capite a prezzi costanti PPA. Dollari USA. Divario tra i paesi del "Centro" e della "Periferia"



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD.

Il tasso di disoccupazione medio ponderato dei paesi "periferici" era sceso dal 10% al 7,3% nel 2007 (valore perfino inferiore a quello dei paesi del "Centro"), ma poi è schizzato fino al 19% nel 2013, superando di circa 12 punti il valore dei paesi del "Centro" (si veda FIG. 5).

¹⁷ Cfr. il contributo di Guarascio in Pizzuti (2015, par. 1.7).

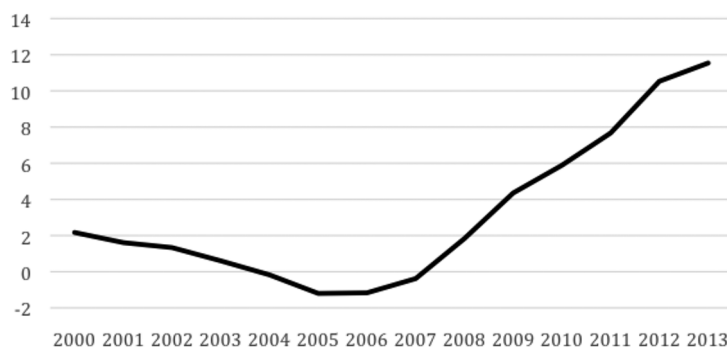
¹⁸ Cfr. il contributo di Cirillo in Pizzuti (2015, par. 1.8).

¹⁹ Cfr. il contributo di Pizzuti in Pizzuti (2015, par. 1.1).

²⁰ A prezzi costanti e a parità di potere d'acquisto.

²¹ Nei paesi "periferici" sono stati inclusi: Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna. Nei paesi "centrali" sono stati inclusi: Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Repubblica Slovacca, Slovenia. Rispetto ai 19 membri attuali dell'Eurozona mancano Cipro e Malta, entrati nel 2008, e la Lettonia, entrata nel 2014.

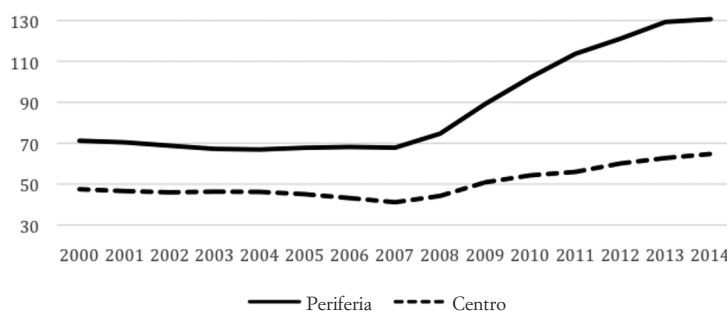
Figura 5. Tassi di disoccupazione. Divario tra i paesi del “Centro” e della “Periferia”



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD. Valori percentuali.

Il rapporto debito/PIL è cresciuto per tutti i paesi dell'Unione, ma molto di più nei paesi “periferici” costretti dalla Commissione Europea a politiche fiscali particolarmente restrittive che si sono confermate altrettanto controproducenti; il divario tra le due aree è cresciuto da 27 punti nel 2007 a 66 nel 2013 (si veda FIG. 6).

Figura 6. Andamento Debito/PIL % nei paesi del “Centro” e della “Periferia”



Fonte: FMI (2014).

4. LE PROSPETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

La “questione greca” conferma che i contrasti nell'Unione Europea continuano a concentrarsi sulle politiche di bilancio da attuare (o imporre) nei paesi membri e il suo esito ha assunto una valenza più di tipo dimostrativo che non attenta al migliora-

mento degli equilibri economico-sociali dell'Unione e ai crescenti rischi di una loro rottura.

Considerate le dimensioni economiche relative della Grecia – il suo PIL è pari all'1,8% di tutta l'Eurozona – la sua uscita dall'area valutaria comune avrebbe come effetto di gran lunga più rilevante e controproducente per tutti la dimostrazione che dall'Euro si può tornare indietro, incoraggiando gli euroscettici e nuove prospettive di profitto per la speculazione internazionale.

Un efficace processo d'unificazione implica che le aree più arretrate siano messe nelle condizioni di recuperare il loro ritardo. Questa semplice verità – che aveva guidato le autorità della Germania dell'Ovest in occasione della riunificazione tedesca – non ha trovato spazio adeguato nel processo unitario europeo. Cosicché, mentre la Germania continua a contravvenire la regola che il saldo commerciale non superi il 6% del PIL, il *Fiscal compact* si erge come ostacolo alla ripresa specialmente per i paesi già maggiormente in difficoltà.

Questi esiti negativi erano stati lucidamente previsti già negli anni Settanta del secolo scorso.

Federico Caffè, nel 1979, esprimendosi sul progetto d'unificazione europea²², scriveva: «in questo processo di avvicinamento delle economie esistono diverse velocità di percorso. [...] Tutto il nostro impegno deve essere posto nell'eliminare le tensioni che derivano da queste diverse velocità. [...] Lo sviluppo dell'occupazione non può considerarsi come una conseguenza necessaria della stabilità monetaria; purtroppo, alla luce delle evidenze empiriche, nemmeno una conseguenza probabile. [...] In queste forme di ingegneria monetaria, [...] non si è assolutamente affrontato il problema del parallelismo degli obblighi che devono essere a carico dei Paesi eccedentari». E con riferimento a questo mancato parallelismo, Caffè segnalava due pericoli strettamente connessi: «il predominio economico della Germania e un'accresciuta influenza, a livello europeo, di concezioni economiche poco favorevoli al sostegno dell'occupazione».

Questo è quanto una buona economia avrebbe potuto indicare per una costruzione europea più equa e produttiva; e non si tratta d'insegnamenti fatti con il senno del poi; anzi!

Conferme in tal senso vengono da simulazioni econometriche attuali sugli effetti macroeconomici e sociali di diversi scenari ipotizzabili per l'Unione Europea²³ che includono l'accentuazione delle attuali politiche di consolidamento fiscale – fino alla rottura dell'Eurozona o anche dell'area di libero scambio europea – oppure la creazione dell'Europa federale con l'adozione di politiche orientate alla crescita e alla riduzione delle diseguaglianze.

Negli scenari più vicini alla situazione attuale dominata da politiche di consolidamento fiscale si verificherebbero i risultati peggiori, sia dal punto di vista economico che sociale, sia per i paesi del "Centro" che per quelli della "Periferia". Nell'ipotesi di forte cambiamento della politica economica, con un sensibile aumento del bilancio europeo e con trasferimenti fiscali orientati a contrastare le asimmetrie territoriali, si avrebbero i migliori risultati non solo degli indicatori sociali, ma anche della crescita e dell'occupazione in tutti i paesi.

Rispetto alle prospettive dell'Unione Europea si possono fare tre considerazioni.

La prima è che nessuno dei paesi membri – nemmeno il più grande e ricco – ha un'alternativa nazionale economicamente superiore rispetto alla sua collocazione in una Unione Europea federale.

²² Cfr. Caffè (1979, pp. 551, 553, 556 e 557).

²³ Cfr. il contributo di Begiraj e Tancioni in Pizzuti (2015, par. 1.10).

La seconda è che nuove istituzioni comuni operanti su scala continentale ridurrebbero l'attuale squilibrio, da un lato, tra la sfera d'azione dei singoli stati nazionali e, d'altro lato, quella dei mercati sovranazionali e delle loro attività speculative. Istituzioni maggiormente in grado d'interagire con i mercati avvantaggerebbero non solo gli equilibri economici e sociali, ma anche quelli democratici.

La terza è che sarebbe necessaria molta più cooperazione per tornare ordinatamente anche solo dalla moneta comune a quelle nazionali che non per andare avanti verso gli Stati Uniti d'Europa. Ma è verosimile che tornare indietro innescherebbe una conflittualità nazionalistica, suscettibile di travalicare la sfera economica.

È fortemente auspicabile che il miope inasprimento della "questione greca" non si spinga fino alla rottura; forse evocare tale possibilità fa parte di un rituale atteggiamento tattico, ma la storia mette in guardia anche dagli apprendisti stregoni. Gli stessi mercati sembrano comprensibilmente preoccupati più da una rottura che non da un accordo con la Grecia e dall'allentamento del "rigore" esemplare.

Anche la critica delle modalità seguite finora nella costruzione europea, se è istruttiva per come cambiare rotta, non deve far perdere di vista che oggi non è più in discussione se costruire *ex novo* l'Unione e/o la moneta unica, ma come intervenire su scelte già fatte, tenendo conto che tornare alla pienezza delle autonomie nazionali costituirebbe non solo un peggioramento per tutti, ma anche una strada difficile da gestire in modo ordinato.

5. LA DINAMICA DELLA SPESA SOCIALE EUROPEA E IL DECLINO DEGLI OBIETTIVI SOCIALI NELLE STRATEGIE COMUNITARIE

In Europa, dopo circa un ventennio nel quale la complessiva spesa sociale si era stabilizzata tra il 25% e il 26% del PIL, con l'inizio della crisi si è verificato un aumento di quasi tre punti dovuto, tuttavia, non solo alle maggiori prestazioni indotte dalla crisi, ma anche al calo del PIL²⁴.

I valori più elevati si riscontrano in Danimarca (33,1%) e in Francia (32,1%) e quelli più bassi (intorno al 15-16%) nei paesi nuovi entranti. Il dato italiano (29%) è lievemente inferiore a quello medio dell'UE-15 (29,2%), ma il suo aumento ha risentito particolarmente della bassa dinamica del PIL. Se si confrontano i dati della spesa *pro capite* a prezzi costanti, fatto pari a 100 il valore della UE-15, quello italiano è significativamente più basso e continua a diminuire: da 90,8 nel 1998, si è ridotto a 81,4 nel 2007 e poi fino a 74,8 nel 2012²⁵.

5.1. Povertà e diseguaglianze

Nella tradizione europea, la dimensione sociale delle scelte economiche ha un peso rilevante, ma l'attenzione che le è stata dedicata dalle autorità comunitarie è andata sbiadendo nel tempo. Le politiche di consolidamento fiscale hanno progressivamente fagocitato le problematiche sociali. Nei documenti della Commissione, obiettivi come la lotta alla povertà e alle diseguaglianze hanno decisamente perso di rilievo. Viceversa, sono cresciuti i richiami per il rispetto della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e sanitari pubblici (ma, come si vedrà, non più all'Italia).

²⁴ Cfr. il contributo di Corezzi in Pizzuti (2015, par. 2.1).

²⁵ Per un'analisi disaggregata della spesa sociale italiana e del suo finanziamento cfr. il contributo di R. Fantozzi in Pizzuti (2015, par. 3.1).

Nella prima *Growth survey* annuale della nuova Commissione a guida Juncker, non trovano posto obiettivi specifici di carattere sociale. La speranza è che dalla ripresa auspicata – ma non certo favorita da questa strategia economica – possa “sgocciolare” qualcosa anche a fini sociali²⁶. Anche i *target* sociali fissati dai singoli paesi membri nei loro margini di autonomia sono inadeguati rispetto all’obiettivo della *Strategia Europa 2020* di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri nell’Unione. Non è strano, dunque, che le persone “a rischio di povertà” o di “esclusione sociale”, anziché diminuire, siano aumentate di 7 milioni, arrivando ad essere nel 2013 circa 123 milioni, pari al 24,5% della popolazione residente²⁷. Le differenze tra i vari paesi sono molto ampie; nel nostro, le persone comprese in quest’area sono più di 17,3 milioni – circa 2,6 milioni in più che nel 2010 – pari al 28,4% della popolazione; tra i 15 paesi originari della UE, solo Portogallo e Grecia hanno valori maggiori.

Un importante aspetto del malessere sociale, che è tra le cause e le conseguenze della crisi, è costituito dalle disuguaglianze del reddito e della ricchezza.

Nella media europea, il quinto della popolazione con entrate maggiori riceve un reddito pari a cinque volte quello del quinto più povero. L’Italia ha un valore più elevato (5,7) e nella classifica per disuguaglianza di reddito dei 28 paesi della UE si colloca all’ottavo posto.

In gran parte dei paesi dell’Unione, prima dell’inizio della crisi, le disuguaglianze dei redditi erano già superiori rispetto ai decenni precedenti²⁸. Successivamente le cose sono peggiorate e la situazione europea si è avvicinata a quella americana, tradizionalmente molto sperequata. Dal 2007 al 2011, l’indice di Gini è aumentato nella generalità dei paesi membri, ma non nel Regno Unito (dove è rimasto costante, ma attestandosi al valore europeo più elevato di 34,4) e in Olanda (dove è diminuito da 28,6 a 27,8). Il maggior incremento si è avuto in Spagna (da 31,5 a 34,4); in Italia è salito da 31,7 a 32,1.

Negli anni della crisi, le disuguaglianze sono aumentate anche per la ricchezza; la quota detenuta dal 10% più ricco è aumentata in quasi tutti i paesi, tranne in Germania e in Svezia, mentre negli USA è leggermente diminuita; il dato italiano, pur avendo avuto l’incremento maggiore, è ancora il più basso, mentre i paesi scandinavi sono nelle posizioni più elevate e vicine a quella americana.

Sempre negli anni della crisi – dal 2008 al 2011 – il peggioramento distributivo è stato più consistente per i redditi di mercato e meno per quelli disponibili dopo l’azione redistributiva dei sistemi di welfare (tranne in Svezia). I sistemi di welfare hanno dunque attenuato la crescita delle disuguaglianze generate dai mercati, ma in misura diversa nei vari paesi. In Svezia le ha addirittura peggiorate; in Italia le ha migliorate, più che in Francia e Germania, ma meno che in Olanda, Spagna, Regno Unito, Danimarca e Stati Uniti.

5.2. Le politiche per il reddito minimo garantito e la ricerca del lavoro

Tra le cause della povertà e delle disuguaglianze ci sono sia la disoccupazione e la precarizzazione del lavoro sia gli ostacoli che le politiche di consolidamento fiscale pongono alle misure di sostegno al reddito²⁹.

²⁶ Per un approfondimento di questi aspetti cfr. il contributo di R. Tangorra in Pizzuti (2015, par. 2.3).

²⁷ In questa categoria sono incluse le persone a rischio di povertà, quelle con gravi deprivazioni materiali (chi non può permettersi almeno 4 di 9 beni e servizi considerati basilari per il benessere di una famiglia) e chi vive in famiglie i cui componenti in età attiva lavorano meno del 20% del loro potenziale. Cfr. il contributo di Gallina e Tangorra in Pizzuti (2015, par. 2.2).

²⁸ Per l’analisi delle disuguaglianze prima e dopo la redistribuzione dei sistemi di welfare negli anni della crisi cfr. il contributo di Franzini in Pizzuti (2015, par. 2.4).

²⁹ Anche per queste misure va rilevata la duplicità della loro funzione che non è solo di sollievo all’indigenza, ma pure di ammortizzatore sociale e di sostegno alla domanda.

Tutti i paesi dell'Unione a 28, esclusa l'Italia e la Grecia, sono dotati di misure di "reddito minimo garantito" (RMG). Le differenze riguardano i requisiti d'accesso – legati alla condizione di residenza o di nazionalità – e la generosità dei trattamenti previsti che, in media, arrivano a poco più della metà della soglia di povertà. L'efficacia di queste misure può essere accresciuta se inserite in uno schema più generale di politiche assistenziali e previdenziali integrate.

Le esperienze tedesca e francese mostrano due diverse modalità d'impiego del RMG.

In Germania, le riforme del mercato del lavoro fatte nei primi anni Duemila hanno sensibilmente ridotto i salari in generale, creandone di particolarmente bassi associati a minori tutele e ridotti oneri contributivi. La diffusione di questa categoria inferiore di lavoratori è stata favorita dalla possibilità di trovare qualche integrazione ai loro redditi bassi e precari nelle misure di RMG, oltre che in agevolazioni per la casa, cure mediche, trasporti e la cura dei figli.

In Francia, già nell'ultimo decennio del secolo scorso, le misure di RMG si sono collocate tra forme di sovvenzionamento di lavori a basso reddito e incentivi alla formazione e all'inserimento nel mercato del lavoro. Con le riforme del 2009, si è accentuato il dualismo del mercato del lavoro e l'affidamento dei lavoratori meno garantiti alle tutele di tipo assistenziale; esse generano una spesa più alta che in Germania, ma le quote di popolazione a rischio di povertà sono arrivate ai bassi livelli scandinavi, ben inferiori a quelli tedeschi, spagnoli e italiani.

In Italia il dibattito sull'introduzione di misure di RMG rimane aperto e condizionato dai vincoli del bilancio pubblico, anche se la spesa che comporterebbero è molto variabile; gli oneri di progetti studiati in passato oscillavano tra i 4 e i 10 miliardi, in funzione della generosità della copertura e delle modalità di raccordo e sostituzione delle prestazioni rispetto ad altre misure di natura previdenziale esistenti³⁰.

Vicine alle politiche per il RMG sono quelle che affrontano i problemi di transizione dallo studio al lavoro e che si occupano dell'organizzazione dei Centri per l'impiego (CPI). Queste esigenze trovano soluzioni molto diverse nei differenti sistemi di welfare esistenti³¹, ma un aspetto generale su cui riflettere è che anche nei sistemi più efficaci, le assunzioni create tramite i centri per l'impiego sono solo una piccola parte di quelle complessive. In Germania – a fronte di una ingente spesa, pari al 3% del PIL – si raggiunge la quota massima in Europa dell'intermediazione delle nuove assunzioni, ma il suo valore non supera il 13%. In Svezia, la quota è di poco più bassa (12%), anche se la spesa è molto inferiore (1,3% del PIL). In un sistema considerato efficace e poco costoso come quello britannico, la quota si ferma sotto l'8%. In Italia si arriva solo al 3,7%, con una spesa comunque pari all'1,3% del PIL.

6. LA SPECIFICITÀ DELLA CRISI ITALIANA E INDICAZIONI D'INTERVENTO IN CAMPO SOCIALE

Nell'ambito delle peculiarità negative della crisi registrate nella Zona Euro, quelle italiane sono ben peggiori della media.

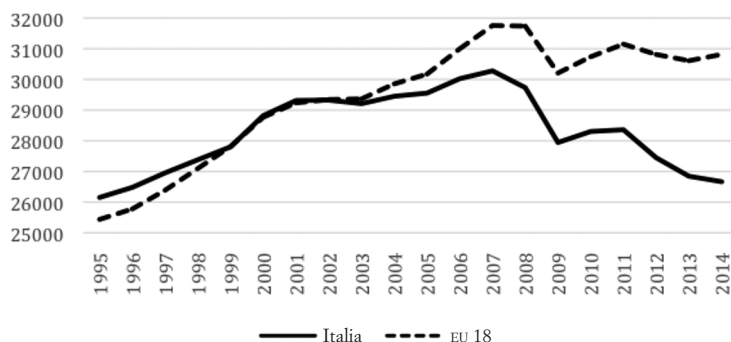
³⁰ Cfr. il contributo di Busilacchi e Ciarini in Pizzuti (2015, par. 2.6). Proposte più recenti di assicurare a tutti un reddito pari alla soglia di povertà assoluta (nel 2013, per una persona tra i 18 e i 59 anni, oscillava da 820 euro mensili in un'area metropolitana del Nord a 546 nei piccoli comuni del Sud) implicano costi ben maggiori (in base ai dati del 2013, i poveri assoluti sono circa 6 milioni: 3,07 nel Sud, 2,03 nel Nord e 0,91 nel Centro).

³¹ Cfr. il contributo di Pastore in Pizzuti (2015, par. 2.7).

Dal 2007 al 2014, mentre nella Zona Euro il PIL è rimasto sostanzialmente fermo, in Italia è diminuito di circa 9 punti³²; il tasso di disoccupazione, che nell'area valutaria comune è cresciuto di 3,7 punti percentuali, nel nostro paese è aumentato di quasi 7 punti; quella giovanile è al 43 %. La nostra produzione industriale si è ridotta di circa un quarto, tornando ai valori di quasi 30 anni fa. Gli indicatori della disuguaglianza sono peggiorati più che nella media europea; la riduzione della quota dei salari sul PIL è stata maggiore che nella media dell'UE a 15 paesi (-4,9 punti contro -3,0, dal 1991 al 2013). Il crescente divario negativo della nostra spesa sociale *pro capite* rispetto alla media europea s'inserisce in questo contesto di declino relativo.

Anche se la crisi e le politiche dell'austerità hanno esercitato un'influenza particolarmente negativa sull'economia italiana, il più accentuato decadimento della sua struttura produttiva è iniziato nei primi anni Novanta del secolo scorso.

Figura 7. PIL pro capite a prezzi costanti PPA. Dollari USA



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD.

Ancora nella seconda metà di quel decennio, il PIL *pro capite* italiano era superiore a quello medio dei paesi che poi sarebbero entrati nell'Area Euro. Il sorpasso avvenne nel 1999, il divario è cresciuto progressivamente e nel 2014 il dato medio europeo ha superato quello italiano del 15,6% (si veda FIG. 7).

Il nostro sistema economico, sociale e politico ha avuto difficoltà ad adattarsi ai cambiamenti iniziati in ambito mondiale già negli anni Ottanta del secolo scorso.

Anche le prospettive appaiono pregiudicate: la curva del nostro prodotto potenziale, che nell'anno antecedente la crisi era stata stimata dall'OCSE in crescita al ritmo medio dell'1,4% annuo, nel 2014 è stata ridimensionata a una tendenza sostanzialmente stazionaria³³.

L'interazione negativa tra i mutamenti esterni e le carenze interne ha alimentato un circolo perverso che ha spinto il nostro sistema produttivo, più di quanto sia avvenuto in altri paesi europei, a cercare la competitività riducendo i costi del lavoro – inclusi quelli sociali

³² Dopo 14 trimestri, nel primo del 2015, il PIL è tornato a crescere (+0,3%)

³³ Cfr. il contributo di Ciccarone e Saltari in Pizzuti (2015, par. 1.9).

– aumentando la flessibilità d’impiego dei lavoratori, ma senza aumentarne la sicurezza sociale, riducendo ulteriormente gli investimenti innovativi e la formazione del capitale umano necessari ad aumentare la concorrenzialità qualitativa.

Specialmente negli ultimi cinque anni, i nostri governi hanno concentrato i loro sforzi sulla deregolamentazione del mercato del lavoro e la compressione delle prestazioni sociali³⁴. Eppure, lo studio delle traiettorie individuali di carriera mostra che, già prima della crisi, la mobilità del lavoro non era pregiudicata dall’assetto precedente le riforme del 2011 e del 2014-15³⁵. In ogni caso, la progressiva abolizione dell’articolo 18 e l’incentivo fiscale al nuovo a contratto a tempo indeterminato non possono ovviare alle carenze della domanda e degli investimenti innovativi, ma spingono ulteriormente verso la “via bassa” e perdente che insegue la competitività riducendo i costi. Tutto ciò ha comportato una retrocessione del nostro sistema produttivo nel contesto internazionale e un peggioramento degli equilibri sociali e civili.

6.1. L’istruzione

Il futuro di un paese è nei suoi giovani e nella capacità delle generazioni precedenti di trasmettergli il loro bagaglio positivo di conoscenze. Più elevati livelli d’istruzione favoriscono il benessere della collettività e dei singoli; dalla formazione scaturiscono vantaggi economici e sociali; l’educazione in senso lato è un importante fattore di miglioramento anche delle condizioni di salute. Ma il nostro paese e il suo sistema produttivo non sembrano fatti per persone istruite.

Nella media dei paesi OCSE, il confronto tra i costi sostenuti per laurearsi e i vantaggi che ne derivano in termini di maggiori redditi dà luogo ad un tasso di rendimento interno privato del 14%; nella media dei paesi europei supera il 15%, in Italia è solo dell’8%. Da noi studiare conviene molto meno³⁶.

La nostra spesa pubblica per istruzione è scesa al 4,2% del PIL contro il 5,3% della media europea e siamo al penultimo posto nell’EU15. Dal 2008 al 2011 la spesa per studente è diminuita del 12% e siamo sotto la media europea di 13 punti percentuali. I nostri docenti sono tra i meno pagati (l’83% della media OCSE; il loro stipendio è pari al 60% del guadagno medio di un lavoratore italiano laureato). L’alfabetizzazione degli adulti registra la posizione peggiore nell’EU15: il 70% non raggiunge il livello ritenuto “il minimo indispensabile per un positivo inserimento nelle dinamiche sociali e occupazionali”. Nella popolazione tra i 30 e i 34 anni, solo il 22% è laureata, contro il 40% dell’EU15. A differenza di quanto avviene in Italia, nei paesi dell’EU15 i laureati registrano un tasso di occupazione nettamente più alto dei meno istruiti. Nel nostro paese, i giovani tra i 15 e i 29 che non studiano, non hanno e non cercano lavoro – i cosiddetti NEET – sono cresciuti dal 20% nel 2005 al 26% nel 2013, mentre nella media europea si è passati dal 14% al 15%.

Dunque è nell’istruzione che si riscontra una nostra vera anomalia. La Commissione Europea da anni non esprime più preoccupazioni per la sostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico (mentre continua a farlo per altri paesi); invece ci ha richiamato ad accrescere la nostra spesa per istruzione e formazione, ci chiede di ridurre i nostri bassi tassi d’istruzione, la scarsa diffusione della formazione permanente e gli elevati tassi di

³⁴ Cfr i contributi di Alleva in Pizzuti (2015, par. 3.4) e di Segre in Pizzuti (2015, par 3.3.1).

³⁵ Cfr il contributo di Raitano in Pizzuti (2015, par. 3.3.3).

³⁶ Cfr. il contributo di Segre in Pizzuti (2015, par. 2.5).

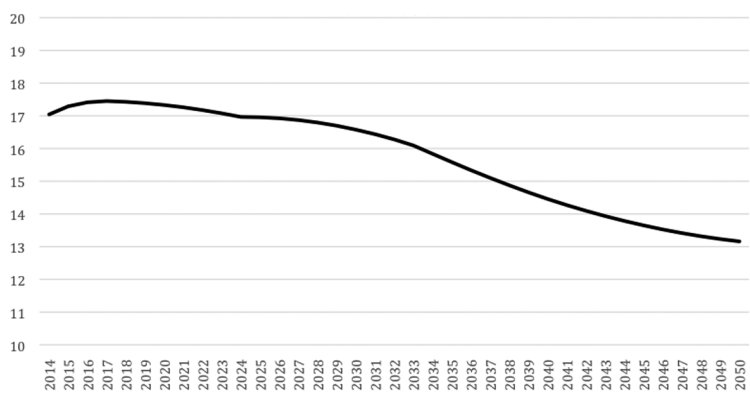
abbandono scolastici³⁷. Si aggiunga che il sistema di precariato nella nostra scuola ha suscitato una procedura d'infrazione da parte della Commissione e una sentenza della Corte di giustizia europea.

Il disegno di riforma "la buona scuola"³⁸ non sembra mirato a risolvere queste emergenze, ed altre come il pericoloso stato d'abbandono degli edifici scolastici. Invece, prevede la sottrazione delle già scarse risorse disponibili per la scuola pubblica a favore di quelle private; i nuovi meccanismi di finanziamento da parte dei privati e i disegni di aziendalizzazione degli studi scolastici rischiano d'influenzare sia i contenuti e l'orientamento dell'insegnamento sia l'equità dell'accesso all'istruzione che costituiscono responsabilità primarie delle istituzioni pubbliche.

6.2. Il sistema pensionistico

La sostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico pubblico è stata assicurata già dalle riforme degli anni Novanta del secolo scorso. Dal 1996, il saldo tra le entrate contributive e le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali è attivo per valori che hanno superato anche il 2% del PIL; nell'ultimo anno è stato di 21 miliardi di euro³⁹. Il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL è in calo, smentendo tutte le previsioni di "gobbe" fatte in passato e portate a sostegno della lunga serie di riforme restrittive fino a quella del 2011 (si veda FIG. 8)⁴⁰. Nel prossimo ventennio la pensione media si ridurrà sempre più rispetto al salario medio, passando dal rapporto attuale del 45% al 33% nel 2036 (si veda FIG. 9). Le pensioni che verranno liquidate nei prossimi anni saranno progressivamente più basse di quelle vigenti.

Figura 8. Rapporto % tra spesa pensionistica IVS* e PIL. Anni 2014-50



* Pensioni per invalidità, vecchiaia e superstiti.

Fonte: figura tratta dal contributo di M. Tancioni in Pizzuti (2015, par. 4.3).

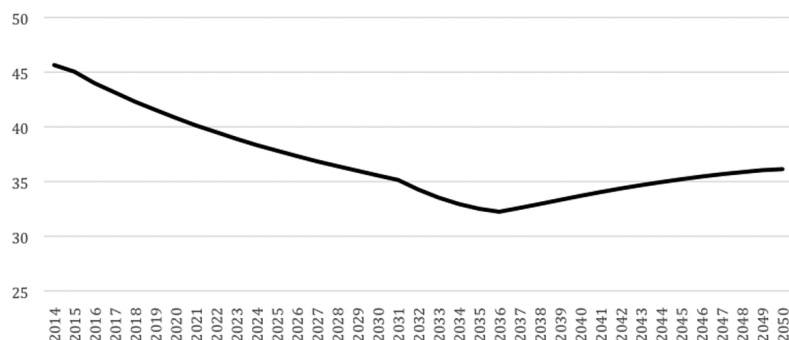
³⁷ Da noi è pari al 17% contro la media europea del 12%.

³⁸ Per un'analisi di questo disegno di riforma, si veda il contributo di Gabriele in Pizzuti (2015, par. 3.6).

³⁹ Cfr. il contributo di Fantozzi in Pizzuti (2015, par. 4.1).

⁴⁰ Cfr. il contributo di Tancioni in Pizzuti (2015, par. 4.3).

Figura 9. Rapporto % tra importi medi di pensione IVS e salario



Fonte: figura tratta dal contributo di M. Tancioni in Pizzuti (2015, par. 4.3).

Nel suo assetto attuale, il sistema pensionistico riproduce rigidamente le difficoltà che sempre più diffusamente s'incontrano nella vita lavorativa. Il calcolo contributivo può consentire anche tassi di sostituzione elevati, ma con età di pensionamento e anzianità contributive molto alte e con aliquote di versamento non ridotte⁴¹; però si tratta di circostanze difficili da combinare nelle condizioni del mercato del lavoro affermatesi dagli anni Novanta, e per le quali non s'intravedono cambiamenti. La riforma del 2011 ha elevato considerevolmente e istantaneamente l'età di pensionamento, per di più legandola anche all'ammontare assoluto della pensione cosicché il ritiro dal lavoro si allontana maggiormente per chi ha una carriera lavorativa più modesta. D'altra parte, il repentino aumento dell'età di pensionamento in un contesto di bassa occupazione ha ridotto il turn-over a danno dell'occupazione giovanile, della produttività e delle spinte innovative; ma le difficoltà di tenere al lavoro anche gli anziani riduce le possibilità di maturare i potenziali tassi di sostituzione.

La combinazione della situazione di crisi con il nuovo assetto del sistema pensionistico pubblico rende più problematico anche il ruolo che nel corso del passato ventennio era stato assegnato alla previdenza privata a capitalizzazione⁴².

I lavoratori che potranno avere salari adeguati senza interruzioni e fino a tarda età acquisiranno nel sistema pubblico una pensione che non rende necessaria un'integrazione della previdenza privata; invece, chi avrà una vita lavorativa con salari modesti e discontinui e la necessità d'integrare la sua insufficiente pensione pubblica non potrà permettersi di finanziarne una privata i cui rendimenti, peraltro, saranno essi stessi legati all'andamento dei mercati.

Una circostanza su cui riflettere è che, da diversi anni, i fondi pensione negoziali – pur usufruendo della contribuzione aziendale e di costi strutturalmente minori – vedono ridursi il numero degli iscritti mentre aumentano le adesioni ai fondi aperti e a quelli individuali che non hanno quei vantaggi. Nella previdenza privata si avverte la mancanza di una informazione adeguata e diffusa che, peraltro, si manifesta anche riguardo all'entità attesa delle

⁴¹ Cfr. il contributo di Raitano in Pizzuti (2015, par. 4.4).

⁴² Cfr. il contributo di Raitano in Pizzuti (2015, par. 4.2).

prestazioni. In base alle indicazioni della COVIP, i fondi prospettano le prestazioni future di ciascun iscritto applicando ai contributi versati nella vita lavorativa tassi di rendimento annuo molto ottimistici, del 2% o del 4% reale, se investiti, rispettivamente, in titoli di debito o in titoli azionari⁴³.

La crisi ha reso più manifesta un'altra incongruità connessa ad un'eccessiva diffusione nel nostro sistema economico dei fondi a capitalizzazione. Essi, a causa della ristrettezza della nostra Borsa, allocano all'estero il 70% del risparmio che gestiscono, e solo lo 0,8% è impiegato per acquisti di azioni nazionali. Dunque, oltre a far emigrare i nostri giovani più formati cui non sono offerte possibilità di lavoro, viene esportato anche il nostro risparmio che si ricongiunge ai primi e insieme creano ricchezza in imprese straniere nostre concorrenti.

Peraltro, va notata una serie di provvedimenti presi dall'attuale governo che sembrano indicare un cambiamento d'approccio verso la previdenza complementare⁴⁴. L'aliquota di tassazione dei rendimenti dei fondi è stata aumentata dal 11% al 20%, mentre l'imposta sulla rivalutazione del TFR lasciato in azienda è aumentata solo dall'11% al 17%. La nuova possibilità di trasferire il TFR in busta paga, estesa anche alle sue quote già indirizzate ai fondi pensione, costituisce una scelta alternativa al finanziamento dei fondi. La libertà degli iscritti ai fondi negoziali di trasferirsi in qualsiasi altro fondo introduce la possibilità per quelli aperti e quelli individuali di gestire i contributi aziendali contrattati dai sindacati per i fondi di categoria. La facilitata possibilità di anticipare il pensionamento nei fondi pensione rispetto all'età prevista dal sistema pubblico implica un corrispondente ritiro dei capitali gestiti dai fondi. Il nuovo regolamento sui criteri e i limiti d'investimento diminuisce i vincoli dei fondi, li invita ad ottimizzare il rapporto rischio/rendimento e ad adeguare le loro strutture finanziarie per poter operare anche nei mercati non regolamentati; ma nelle attuali condizioni di bassi tassi d'interessi queste indicazioni spingeranno ad aumentare il rischio dell'assetto allocativo.

Nel loro insieme questi cambiamenti sono ispirati da una visione astrattamente concorrenziale che, tuttavia, sottovalutando gli elementi di meritorietà, le economie di scala e le asimmetrie informative presenti nel settore, nonché l'incertezza dei mercati finanziari, tenderà ad aumentare i costi e i rischi di gestione.

Quanto al trasferimento del TFR in busta paga, va aggiunto che non solo pregiudica il suo ruolo di ammortizzatore contro la perdita del posto di lavoro proprio quando più è richiesto dalla crisi; ma c'è il serio rischio che questa componente del salario, oltre ad essere maggiormente tassata, possa essere riassorbita in poco tempo dalle ricontrattazioni salariali, specialmente nelle piccole imprese.

6.3. Alcune indicazioni sintetiche per un riassetto del sistema pensionistico⁴⁵

La crisi dei mercati e la particolare instabilità di quelli finanziari confermano che gli obiettivi di sicurezza sociale e di stabilizzazione economica dei sistemi pensionistici debbano essere affidati essenzialmente al sistema pubblico, assegnando al sistema a capitalizzazione un ruolo aggiuntivo. Ma nel suo assetto attuale, il nostro sistema pubblico non è nelle condizioni di raggiungere quegli obiettivi.

⁴³ Cfr. il contributo di Pizzuti in Pizzuti (2015, par. 4.6).

⁴⁴ Cfr. il contributo di Pizzuti in Pizzuti (2015, par. 4.6.1).

⁴⁵ Per una loro analisi approfondita il contributo di Pizzuti in Pizzuti (2015, par 4.6).

Per evitare che nei prossimi decenni un gran numero di pensionati riceva prestazioni inadeguate e si crei una vera e propria emergenza sociale, nel calcolo della pensione sarà necessario includere contribuzioni figurative connesse ai periodi di disoccupazione involontaria. Il loro finanziamento potrà avvenire con modalità di solidarietà interna ovvero attingendo ai ricordati saldi attivi tra le entrate contributive e le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali.

Da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale conferma che la mancata o la ridotta indicizzazione all'inflazione delle pensioni non possono essere ragionevolmente adottati come strumenti di risanamento del bilancio pubblico.

Per eliminare redistribuzioni inique, i coefficienti di trasformazione usati per il calcolo della pensione dovrebbero essere differenziati in rapporto alle diverse aspettative di vita connesse alle condizioni sociali e di lavoro⁴⁶.

Invece, cercare risparmi di spesa ricalcolando con il metodo contributivo le pensioni già liquidate con il sistema retributivo, oltre alle difficoltà di reperimento delle informazioni necessarie, presenterebbe controindicazioni economiche ed equitative; sarebbe di fatto un'imposta aggiuntiva sul reddito che colpirebbe solo una parte dei pensionati⁴⁷ e non necessariamente quelli con i redditi maggiori.

Va risolto strutturalmente il problema dei lavoratori che, a seguito dell'improvviso e consistente aumento dell'età di pensionamento si trovano privi sia di pensione che di lavoro. In particolare va introdotta una maggiore flessibilità dell'età di pensionamento.

Nella previdenza complementare sarebbe opportuno un accorpamento dei fondi esistenti e la loro gestione dovrebbe privilegiare la sicurezza e la stabilità delle prestazioni, evitare ogni conflitto d'interesse a danno degli iscritti e, compatibilmente con questi obiettivi prioritari, contribuire maggiormente alla crescita e allo sviluppo del paese.

Attualmente, tutti i fondi gestiscono un patrimonio di circa 130 miliardi di euro, che è costantemente in crescita. Il 70% è allocato all'estero. Per cercare di ridurre tale quota nel dibattito sono emerse due strade.

La prima è che i fondi siano stimolati – con una garanzia dei rendimenti indirettamente data dal settore pubblico – a dirottare parte delle loro risorse impiegate all'estero in un *Piano di sviluppo infrastrutturale del paese* che coinvolga le parti istitutive dei fondi e strutture collegate alla Pubblica Amministrazione.

La seconda è che i fondi pensione investano direttamente in fondi di credito privati (*credit funds*), acquistando *mini bonds* rivolti a sostenere il credito alle piccole e medie imprese nazionali più colpite dal restringimento del mercato finanziario (*credit crunch*).

Di queste due possibilità, la prima comporterebbe molti meno rischi di rendimento e di conflitti d'interesse. Riguardo alla seconda, va considerato che in Italia c'è una scarsissima esperienza di *credit funds*; va poi tenuto conto che legare il risparmio gestito dai fondi ad iniziative di mercato particolarmente connesse alla crisi inficerebbe la funzione di ammortizzatore sociale delle prestazioni pensionistiche, tramutandole in una attività di tipo pro ciclico.

Le simulazioni econometriche svolte⁴⁸ mostrano poi che le due tipologie d'intervento aumenterebbero entrambe la crescita, l'occupazione e il bilancio pubblico, ma gli effetti che si avrebbero seguendo la prima strada sarebbero nettamente più elevati poiché essa

⁴⁶ Cfr. il par. 4.5 della passata edizione del Rapporto (Pizzuti, 2013).

⁴⁷ Cfr. il contributo di Raitano in Pizzuti (2015, par. 4.5).

⁴⁸ Cfr. il contributo di Begiraj e Pizzuti in Pizzuti (2015, par. 4.7).

agirebbe sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda, mentre con la seconda strada si stimolerebbero solo le condizioni dell'offerta.

Per allargare le possibilità di aumentare la copertura pensionistica – attualmente limitata all'adesione ai fondi pensione a capitalizzazione – andrebbe introdotta la facoltà per ogni lavoratore di aumentare, anche per periodi circoscritti, la contribuzione al sistema pubblico a ripartizione. Tale scelta non richiederebbe nessun costo gestionale aggiuntivo, con evidente vantaggio per le prestazioni. Questa nuova opzione avrebbe anche l'effetto di migliorare il bilancio pubblico. Ipotizzando che le iscrizioni ai fondi pensione rimangano intorno al 25% degli aderenti potenziali e che del rimanente 75% un quarto decida d'incrementare la copertura del sistema pubblico, apportando quanto oggi viene versato dagli iscritti ai fondi privati, ci sarebbe un aumento delle entrate annue del bilancio pubblico valutabile intorno ai 5-6 miliardi di euro.

Naturalmente, l'attuale situazione di crisi non favorisce ulteriori flussi di risparmio previdenziale, eppure le iscrizioni ai fondi aperti e ai programmi individuali continuano a crescere e comunque, questa ulteriore possibilità di aumentare la copertura pensionistica non genererebbe alcun costo aggiuntivo e migliorerebbe il bilancio pubblico.

6.4. *Le condizioni di salute e del sistema sanitario*

Gli indicatori di salute della popolazione italiana sono tra i migliori dell'area OCSE⁴⁹, ma con forti sperequazioni territoriali. D'altra parte, i dati della nostra spesa sanitaria, sia in rapporto al PIL (7%) che *pro capite* a parità di potere d'acquisto (1.793 euro), indicano che siamo sotto la media dei rispettivi valori dell'Unione Europea a 15 (8,7% e 2.425 euro); dopo di noi ci sono solo Spagna, Grecia e Portogallo⁵⁰.

La verifica ministeriale dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) per il 2012 mostra che le regioni adempienti sono essenzialmente quelle del Centro-Nord (con l'unica eccezione della Basilicata) e che c'è una relazione diretta con le risorse economiche regionali; ciò contraddice la condizione di equità che la Costituzione stessa prescrive.

Anche il nuovo criterio di ripartizione del Fondo sanitario fondato sui fabbisogni e i costi *standard* risponde più ai vincoli di finanza pubblica, resi ancora più stringenti dalle indicazioni comunitarie, che non alle esigenze perequative.

I crescenti vincoli di bilancio e la loro interpretazione da parte del legislatore non hanno aiutato il dettato costituzionale del diritto alla salute e della sua equa fruizione a livello territoriale.

Prestazioni aggiuntive in alcune regioni, finanziate dalla loro maggiore capacità fiscale, dovrebbero essere possibili solo dopo aver contribuito a rispettare i livelli minimi sull'intero territorio.

Se il diritto alla salute è garantito dallo Stato, l'eventuale inefficienza gestionale dei responsabili regionali non può giustificare il mancato rispetto dei livelli minimi di assistenza sanitaria stabiliti per l'intero paese. E se le risorse statali si riducono, l'obiettivo primario dovrebbe rimanere comunque la perequazione dei trattamenti almeno fino a garantire il livello minimo per tutti.

L'equivoco di fondo presente nel nostro sistema sanitario deriva dall'aver frazionato a livello regionale la responsabilità politica ed economica di soddisfare un diritto primario

⁴⁹ Cfr. il contributo di De Ioanna e Fantozzi in Pizzuti (2015, par. 3.2) e *Series on Health Care Quality Reviews*, OCSE (2015).

⁵⁰ Cfr. il contributo di De Ioanna e Fantozzi in Pizzuti (2015, par. 3.2).

come quello alla salute, che la Costituzione assicura in modo equo a tutti i cittadini del paese.

Partendo da questa consapevolezza, occorre ripensare l'organizzazione della nostra sanità, attribuendo alle competenze regionali solo funzioni gestionali e non anche politiche e fiscali. Se in un territorio il diritto alla salute non viene sufficientemente tutelato, l'eventuale causa riscontrabile in comportamenti opportunistici di gestori locali va sicuramente sanata anche *in loco*, ma comunque va verificata la responsabilità che lo Stato e chi lo amministra hanno di soddisfare quel diritto; un diritto cui ogni cittadino deve poter accedere nella stessa misura, indipendentemente dal territorio in cui vive e da chi lo amministra.

Questo lungimirante obiettivo di equità territoriale presente nella nostra Costituzione dovrebbe essere tendenzialmente esteso con riferimento al complessivo benessere economico e sociale di tutti i cittadini europei.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BLANCHARD O. J., LEIGH D., (2012), Box 1.1. *Are We Underestimating Short-Term Fiscal Multipliers?*, in International Monetary Fund, *World Economic Outlook, Coping with High Debt and Sluggish Growth*, Chapter, *Global prospects and policies*, October, Washington, pp. 41-3.
- CAFFÈ F. (1979), *Quali implicazioni per l'Italia?*, Atti e rendiconti dei lavori di seminario di informazione di Maratea (10-11 febbraio 1979) e del IV Corso di formazione europea e federlista (Frascati, Roma, gennaio 1979), Centro Italiano di Formazione Europea, "Quaderni Federalisti", n. 29, luglio. Ciclostilato inedito in A. Amari, N. Rocchi (a cura di), *Federico Caffè, un economista per il nostro tempo*, Ediesse, Roma 2009.
- COTTARELLI C., JARAMILLO L. (2012), *Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies*, IMF Working Papers, WP12/137, in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12137.pdf>.
- CROUCH C. (2008), *What Will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, "Political Quarterly", 79, 4.
- EUROSTAT (2014), *European Social Statistics. Social Protection, Expenditure and Receipts*, Bruxelles.
- FMI (2014), *World Economic Outlook*, October.
- NUTI D. M. (2013), *Austerity versus Development*, Conference Paper, Kozminski University, Warsaw, in <http://www.dipecodir.it/upload/file/nuti/nuti.pdf>.
- OCSE (2014), *Net Social Expenditure*, SOCX *Social Expenditure Database*, in www.oecd.org/els/social/expenditure.
- ID. (2015), *Series on Health Care Quality Reviews*.
- PIKETTY T. (2014), *Il Capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2009a), *Rapporto sullo stato sociale 2010: La grande crisi del 2008 e lo stato sociale*, Academia Universa Press, Milano.
- ID. (2009b), *Lo stato sociale nella grande crisi del 2008*, "Quale Stato", 3-4.
- ID. (a cura di) (2011), *Rapporto sullo stato sociale 2011: Questione giovanile. Crisi e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- ID. (a cura di) (2013), *Rapporto sullo stato sociale 2013: Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- ID. (a cura di) (2015), *Rapporto sullo stato sociale 2015: La grande recessione e il welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.
- REINHART C. M., ROGOFF K. S. (2010), *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Papers, n. 15639, January.

