

LA TRASLAZIONE DEI RISCHI SOCIALI SUGLI INDIVIDUI E L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI WELFARE IN EUROPA E IN ITALIA

di Felice Roberto Pizzuti

Durante gli ultimi tre decenni, l'accresciuta instabilità dei mercati globalizzati, l'evoluzione demografica e i mutamenti intervenuti nell'organizzazione dei sistemi produttivi e di welfare dei paesi più sviluppati (sui quali si concentra l'attenzione) hanno concorso ad aumentare l'incertezza presente nelle relazioni economiche e sociali e la parte di essa che ricade sugli individui e sulle famiglie. La rinnovata attenzione accordata alla tesi del *trade-off* – secondo cui l'azione della spesa e dello Stato sociale frenerebbero la crescita economica – e il prevalere delle politiche macroeconomiche di risanamento e compressione dei bilanci pubblici hanno contribuito a contenere i sistemi di welfare. Nella parte iniziale dell'articolo, che riprende i risultati del *Rapporto sullo Stato sociale 2008*, curato dallo stesso autore, queste tendenze vengono analizzate criticamente per i loro effetti preoccupanti sia sugli equilibri sociali sia su quelli economici.

Successivamente, con riferimento ai singoli settori del welfare, si analizzano le politiche sociali applicate in Europa e, più specificamente, in Italia. Attenzione particolare viene prestata ai temi della povertà e delle disuguaglianze, dell'incertezza lavorativa e assicurativa, dell'immigrazione e alle problematiche della previdenza. Riguardo a quest'ultima, vengono valutati i più recenti provvedimenti, il particolare sviluppo avuto dalla previdenza complementare e le prospettive della copertura offerta dal complessivo sistema pensionistico.

Over the last three decades the increasing instability of the globalized markets, together with demographic trends and the changes that have come about in the organisation of productive systems and welfare in the most highly developed countries (the focus of attention) have combined to aggravate uncertainty in economic and social relations, including that part that falls upon individuals and families. The renewed attention now being accorded to the trade-off thesis – which has it that state expenditure and the welfare state are a drag on economic growth – together with the predominance of macroeconomic policies to balance and limit the national budget have contributed to curtailing welfare systems. Based on the findings of the *Rapporto sullo Stato sociale 2008* (*Report on the Welfare State 2008*), drawn up by the same author, the article begins with a critical analysis of these trends, considering their disquieting effects on both social and economic equilibria.

The article, then, goes on to consider the individual welfare sectors, analysing the social policies applied in Europe, and more specifically in Italy. Particular attention is paid to the issues of poverty and inequality, work and welfare insecurity, immigration and the problems of social security. With regard to the latter, evaluation is made of the most recent measures, the particular development of complementary insurance and the coverage prospects offered by the pension system as a whole.

1. LO SLITTAMENTO DEI RISCHI SUGLI INDIVIDUI E LE FAMIGLIE, IL CONTENIMENTO DEI SISTEMI DI WELFARE E GLI EFFETTI NEGATIVI SULLA CRESCITA ECONOMICA E SOCIALE

Durante gli ultimi tre decenni, l'accresciuta instabilità dei mercati globalizzati, l'evoluzione demografica e i mutamenti intervenuti nell'organizzazione dei sistemi produttivi e di welfare dei paesi più sviluppati (sui quali qui si concentra l'attenzione) hanno concorso ad aumentare l'incertezza presente nelle relazioni economiche e sociali e la parte di essa che ricade sugli individui e sulle famiglie¹. Queste tendenze stanno producendo effetti preoccupanti sia sugli equilibri sociali sia su quelli economici.

1.1. L'aumento dell'incertezza, i limiti del mercato e il ruolo dello Stato sociale

In corrispondenza con l'integrazione internazionale dei mercati e con i processi di crescente finanziarizzazione dell'economia, i fenomeni di crisi sono divenuti più ricorrenti e i loro effetti più estesi anche territorialmente.

Nel mercato del lavoro, specialmente nei segmenti produttivi meno toccati dall'innovazione e più soggetti alla concorrenza delle economie emergenti, i lavoratori hanno sperimentato una più sensibile contrazione della dinamica retributiva e una crescente instabilità del rapporto contrattuale e, dunque, del reddito. L'abolizione dei meccanismi d'indicizzazione dei salari ai prezzi, motivata dall'obiettivo di spezzare la spirale inflazionistica, ha contribuito a scaricare gli oneri della stabilizzazione monetaria essenzialmente sul contenimento dei redditi da lavoro dipendente.

L'invecchiamento della popolazione, che accomuna la generalità dei paesi sviluppati, accresce i problemi di finanziamento delle prestazioni di natura sociale, generando maggiori incertezze sulle possibilità di soddisfare le esigenze pensionistiche, sanitarie e d'assistenza agli anziani.

Tutte queste tendenze, oltre ad accentuare i livelli del malessere soggettivo e dell'insicurezza sociale, producono effetti negativi anche sull'efficienza economica, perché la maggiore insicurezza rallenta gli investimenti in capitale umano, l'intrapresa di iniziative innovative da parte di imprese e lavoratori e la conseguente prospettiva d'incrementare la produttività e la crescita.

D'altra parte, la possibilità delle iniziative di mercato di assicurare gli individui ripartendo i rischi cui sono esposti incontra limiti, soprattutto sul terreno dell'efficienza, che sono stati analizzati a fondo dalla teoria economica (Barr, 2004; Stiglitz, 1989, 1992); tali limiti sono particolarmente forti nel campo delle assicurazioni sociali. Si pensi alla difficoltà dell'iniziativa privata di sfruttare le economie di scala connesse alla ripartizione di alcuni rischi su una più estesa massa di assicurati senza incorrere anche nei maggiori prezzi oligopolistici o monopolistici che la logica di mercato determinerebbe; si consideri la riduzione dei costi e il maggior benessere collettivo che nei casi di beni e servizi meritori può derivare dall'obbligatorietà assicurativa per la quale, però, è spesso indispensabile l'intervento pubblico; si pensi alla maggiore difficoltà degli operatori privati di fronteggiare i comportamenti opportunistici degli assicurati improntati all'azzardo morale e i problemi di selezione avversa generati anch'essi dalle asimmetrie informative; si considerino anche le maggiori difficoltà delle assicurazioni private di corrispondere alle richieste di contratti assicurativi a lungo termine e di fronteggiare i rischi sistemici.

¹ Per l'approfondimento della tematica trattata in questo paragrafo, riguardante la tendenza a trasferire i rischi sugli individui e le famiglie, si veda il contributo di D'Antoni e Marano in Pizzuti (2008, cap. 1).

In tutti questi casi di limiti e fallimenti del mercato assicurativo – che trovano maggior riscontro in alcune tipologie di rischio – l'intervento dell'operatore pubblico si caratterizza e si giustifica per ragioni di maggiore efficienza che si aggiungono a quelle di equità. Ciò permette di spiegare anche con motivazioni economiche la nascita dei sistemi di *welfare state* che, pur con modalità diverse, non a caso si sono diffusi nella generalità dei paesi sviluppati.

Tuttavia, negli ultimi anni, si è ulteriormente diffusa la tradizionale tesi del *trade-off* (Pizzuti, 2006), secondo cui la spesa e l'azione dello Stato sociale frenerebbero la crescita economica e, dunque, il ruolo svolto dalle sue istituzioni andrebbe contenuto. Associata a tale tesi vi è l'indicazione di spostare l'onere di importanti tipologie di rischi sulle singole persone, in un'ottica che si vorrebbe di responsabilizzazione individuale. Contemporaneamente, le istituzioni del welfare sono state oggetto d'interventi restrittivi, anche per il prevalere delle politiche macroeconomiche di risanamento e compressione dei bilanci pubblici. È così che all'aumento dei rischi generati dall'evoluzione dei mercati e dai mutamenti demografici non è stata data adeguata risposta, mentre ha prevalso la spinta a trasferire vecchi e nuovi rischi dalle imprese e dalla collettività ai singoli lavoratori e alle loro famiglie, ai consumatori e ai risparmiatori.

1.2. Un'esperienza paradigmatica: le riforme pensionistiche

Un settore la cui recente evoluzione esprime in modo paradigmatico la tendenza alla traslazione dei rischi è quello pensionistico.

Le politiche previdenziali che sono andate affermandosi negli ultimi due decenni, da un lato, sono guidate dagli obiettivi di riequilibrio e contenimento del bilancio pubblico, di riduzione per le aziende degli oneri salariali e di privatizzazione del servizio assicurativo; dall'altro lato, producono l'effetto di traslare i rischi previdenziali – accentuati dall'invecchiamento demografico – sugli individui ovvero, più specificamente, sui singoli lavoratori, generando squilibri sociali e inefficienze economiche.

Il caso italiano è esemplificativo della più generale evoluzione in corso in questo settore.

Tra gli obiettivi principali delle riforme avviate negli anni '90 e degli interventi più recenti, oltre all'eliminazione di inique disparità di trattamento, si distingue la stabilizzazione finanziaria del sistema pensionistico che, in effetti, viaggiava verso livelli di spesa in rapporto al PIL molto elevati. Tuttavia, le valutazioni successive degli effetti prodotti dall'insieme di quei provvedimenti hanno evidenziato che i risparmi di spesa già ottenuti e prevedibili sono superiori alle aspettative. Contemporaneamente, ci si è anche resi conto che la copertura pensionistica offerta dal nuovo assetto a regime del sistema pubblico a ripartizione sarà inferiore a quella immaginata e, comunque, sarà largamente inadeguata, specialmente per le crescenti schiere di lavoratori parasubordinati. Con le nuove regole di calcolo delle pensioni, insieme alle disparità di trattamento, sono anche stati pressoché eliminati tutti gli elementi di solidarietà interna tra gli assicurati, facendo sì che l'equilibrio attuariale sia rispettato non solo per il sistema nel suo complesso ma anche per ciascun assicurato. Con l'introduzione del metodo contributivo e l'uso dei coefficienti di trasformazione che adeguano le prestazioni al progressivo aumento della vita media attesa, gli oneri derivanti dall'invecchiamento della popolazione o da un andamento economico poco soddisfacente sono accollati esclusivamente ai pensionati, i cui redditi sono destinati a ridursi progressivamente – e sensibilmente – rispetto a quelli del resto della popolazione.

La scelta di introdurre e sviluppare un secondo pilastro pensionistico, gestito privatamente e a capitalizzazione, per il quale si pensa a un ruolo non aggiuntivo, ma sostitutivo

rispetto a quello progressivamente più contenuto previsto per il sistema pubblico finanziato a ripartizione, comporta che l'incertezza dei mercati finanziari si scarichi anche sui redditi dei singoli pensionati.

Tendenze analoghe a quelle in atto in Italia si verificano nei sistemi previdenziali della generalità degli altri paesi. Nei paesi anglosassoni, dove i fondi pensione privati a capitalizzazione erano più diffusi anche in precedenza, si assiste al progressivo passaggio dai fondi a benefici definiti – che danno maggiori certezze sull'entità delle prestazioni e pongono il rischio finanziario dei rendimenti di mercato in capo alle imprese – ai fondi a contribuzione definita che spostano il rischio sui singoli pensionati.

1.3. Gli effetti dell'incertezza

Per tentare di fronteggiare gli effetti della maggiore incertezza determinata in ambito lavorativo dalla diffusione delle nuove tipologie contrattuali che hanno reso più precari i rapporti di lavoro, nell'Unione europea è aumentato l'interesse per la cosiddetta *flexicurity*, cioè per il modello di welfare, affermatosi principalmente in Danimarca e in Olanda, che cerca di compensare gli accresciuti rischi per i lavoratori con più efficaci ammortizzatori sociali, con politiche attive e di formazione dei lavoratori (Pizzuti, 2007, par. 2.3). Tuttavia, l'onerosità finanziaria della componente *security* del modello e la dipendenza della sua efficacia da un contesto economico, sociale e civile non facilmente riscontrabile in gran parte delle realtà nazionali dell'Unione, hanno fatto sì che della complessiva *flexicurity* spesso si sia realizzata solo, o prevalentemente, la componente di flessibilizzazione del lavoro richiesta dalle imprese, con il risultato ultimo di aumentare la precarietà della condizione lavorativa e delle condizioni di vita *tout court*.

Gli effetti della maggiore incertezza che ricade sugli individui – interagendo con altre cause – influenzano molti comportamenti (ad esempio, possono spiegare fenomeni come la riduzione della scelta di procreare) e generano una diffusa percezione di maggiore povertà e minor benessere complessivo pur in presenza degli stessi livelli di reddito. Non è una sorpresa: la stessa teoria economica ci dice che quando aumenta l'incertezza diminuisce il benessere, e ciò anche nel caso in cui i redditi (in media) non si riducono.

Negli Stati Uniti, dove più accentuato è il connubio tra l'affermazione ideologica dell'individualismo e la traslazione dei rischi sui singoli (Hacker, 2006), si assiste alla maggiore diffusione di fenomeni come le dichiarazioni di fallimento individuali, i casi di esecuzione della garanzia immobiliare sui mutui, l'aumento delle persone scoperte da qualsiasi forma di assicurazione sanitaria e il passaggio a sistemi previdenziali con prestazioni meno certe. Nella classifica in materia di sicurezza economica stilata dall'International Labour Office (ILO, 2004) – in base ad un indicatore che sintetizza le garanzie per l'individuo di avere un lavoro, un reddito, diritti e professionalità tutelati, limitando l'attenzione ai paesi dell'UE-15 più gli Usa e il Giappone (rispetto ai 90 complessivamente considerati) –, gli Stati Uniti figurano al penultimo posto, seguiti solo dalla Grecia; l'Italia è al terzultimo posto, mentre in testa si collocano Svezia e Finlandia. Individuando una correlazione positiva con le condizioni di sicurezza, l'ILO propone anche una classifica tra 95 paesi che riguarda la felicità percepita dagli individui; al primo posto c'è la Danimarca (che è in posizione elevata anche nella graduatoria della sicurezza); Svezia e Finlandia si collocano ancora in alto, rispettivamente all'ottavo e settimo posto; l'Italia è al ventisettesimo posto, mentre era al ventesimo nella graduatoria della sicurezza riferita a 90 paesi.

Mentre non vi sarebbe una correlazione significativa tra crescita e felicità, la si riscontra, invece, in termini positivi tra sicurezza e felicità.

Quanto ai rapporti tra crescita economica e spesa sociale, benché la riproposizione dell'esistenza di un *trade-off* e le conseguenti indicazioni di contenere l'azione dello Stato sociale siano molto diffuse, le indagini empiriche non offrono conferme generalizzabili, mentre sul piano analitico sono molteplici le argomentazioni contrarie a quella teoria (Pizzuti, 2006, cap. 1). Risulta, invece, confermata una possibile e fruttuosa complementarietà tra spesa sociale e crescita economica, dipendente dalle caratteristiche del sistema produttivo e dalla capacità dei sistemi di welfare d'interagire positivamente con esse e di corrispondere efficacemente alle nuove esigenze sociali. L'aumentata importanza assunta dall'innovazione produttiva come strumento di competitività, richiama l'attenzione sul positivo ruolo che può essere svolto dalle istituzioni del welfare nel favorire l'espansione del capitale umano e le reti di sicurezza necessarie a compensare collettivamente i crescenti rischi individuali che l'innovazione comporta. A fronte di un circolo virtuoso costituito dall'interazione positiva tra istituzioni del welfare, innovazione produttiva, crescita e capacità di finanziamento dello Stato sociale, la strada opposta è quella di un sistema produttivo che tarda a rinnovarsi, che si difende puntando sulla competitività di prezzo e considera le spese sociali un costo da ridurre, ma così facendo pregiudica ulteriormente la possibilità di sottrarsi alla corsa al ribasso delle condizioni economiche e sociali.

2. LE POLITICHE SOCIALI E I SETTORI DEL WELFARE IN EUROPA

2.1. La politica comunitaria

Negli ultimi anni, sui rapporti tra spesa sociale e crescita si è assistito a prese di posizione altalenanti da parte dell'Unione europea.

La cosiddetta Strategia di Lisbona, delineata nel 2000 dalla Commissione Europea, aveva rappresentato un significativo elemento di novità rispetto all'impostazione economica che aveva accompagnato la creazione della moneta unica e la fissazione dei criteri di Maastricht. Alle sfide poste dalla globalizzazione dei mercati e dall'accelerazione tecnologica nei sistemi produttivi si rispondeva considerando la salvaguardia degli equilibri sociali come una risorsa e non come un vincolo; in tal modo si precisava, altresì, il Modello Sociale Europeo e se ne valorizzava la funzione economica oltre che equitativa. Gli obiettivi affidati alla politica sociale comunitaria, per la prima volta venivano elevati allo stesso livello della crescita e dell'occupazione.

Nel 2005, nonostante gli indicatori comuni dell'inclusione sociale mostrassero che gli obiettivi fissati a Lisbona erano più lontani del previsto, la reazione ai bassi tassi di crescita d'inizio millennio riaccreditò la tesi che la spesa sociale potesse avere un ruolo frenante sull'economia. L'attenzione della Commissione si concentrò di nuovo sugli obiettivi della crescita e dell'occupazione, retrocedendo quelli sociali ad una posizione subordinata.

Nel 2006, pur muovendosi nel solco della svolta operata l'anno prima, la politica sociale comunitaria ha, comunque, registrato dei passi avanti sul piano del coordinamento delle politiche nazionali.

Nel Consiglio di Primavera del 2007, l'auspicio espresso dai Capi di Stato circa l'opportunità di un'integrazione degli obiettivi sociali con quelli occupazionali e della crescita, aveva addirittura fatto intendere che si potesse tornare alla posizione di Lisbona. Ma, nonostante quell'indicazione sia stata ribadita dalla successiva riunione estiva del Consiglio dei Ministri del Lavoro, le linee guida integrali attuali mantengono la separatezza tra le politiche micro e macroeconomiche, da un lato, e gli obiettivi sociali, dall'altro. Pur in

presenza di una maggioranza espressa dai rappresentanti dei paesi membri favorevole alla rivalutazione della politica sociale comunitaria, ha continuato a prevalere la posizione della Commissione, che nel 2005 aveva voluto la riconversione rispetto alla Strategia di Lisbona, appoggiata da una minoranza di paesi e dal loro potere di veto. Allo stato attuale, la possibilità di un rafforzamento degli obiettivi sociali è affidata all'annunciata revisione dell'Agenda sociale nell'ambito del nuovo ciclo triennale d'applicazione del metodo di coordinamento aperto che dovrà essere varato a partire dal 2008. La nuova strategia in campo sociale, detta dell'*inclusione attiva*, dovrebbe procedere lungo tre assi: sostegno al reddito sufficiente a rimuovere l'esclusione sociale; collegamento al mercato del lavoro, con attenzione particolare alle persone più svantaggiate; accesso ai servizi di qualità².

2.2. La spesa sociale, la sua composizione, il suo finanziamento e il cuneo fiscale

I più recenti dati EUROSTAT (2008) segnalano negli ultimi tre anni una stabilizzazione della spesa media per prestazioni sociali nei paesi dell'UE-15 intorno al 26,7% del PIL³, un valore che è inferiore di quasi un punto rispetto a quello massimo raggiunto nel 1993; nei dodici paesi nuovi entranti si registra, invece, un calo, negli ultimi tre anni, di mezzo punto che fa scendere la loro media al 16,7%, un valore di ben dieci punti inferiore a quello dei primi quindici paesi dell'Unione. Peraltro, anche tra i quindici permangono differenze notevoli: dal 30,9% della Svezia, il 29,6% della Francia, il 29,3% della Danimarca e il 28,4% della Germania, si passa al 26,3% del Regno Unito, al 25,5% dell'Italia, al 20,3% della Spagna e al 17% dell'Irlanda.

Le disomogeneità nazionali emergono con più evidenza analizzando i dati della spesa sociale pro capite: fatta pari a 100 la media dell'UE-15, si oscilla da 179 in Lussemburgo, 148 in Danimarca e 136 in Svezia a 50 in Spagna, 44 in Grecia, 10 in Polonia e 6 in Lettonia; in Italia, il dato attuale è 75. Dal 1997 la riduzione complessiva è di 7 punti.

Le statistiche ufficiali mostrano che, nella media dell'UE-15, la voce più consistente della spesa sociale è quella per le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, pari al 14,3% del PIL; al secondo posto c'è la spesa sanitaria pari al 7,7% del PIL; seguono quelle per il sostegno alla famiglia (2,2% del PIL) e quelle per la disoccupazione (1,7% del PIL).

Questa composizione media riflette, tuttavia, situazioni nazionali molto disomogenee; dai dati EUROSTAT emerge, ad esempio, per l'Italia, una maggiore incidenza della spesa pensionistica (16,9% del PIL) e valori più bassi per la sanità (6,8% del PIL), per la famiglia (1,1% del PIL) e per la disoccupazione (0,5% del PIL).

Nel valutare la spesa sociale e la sua composizione, va però precisato che le statistiche, come quelle EUROSTAT, riportano le prestazioni monetarie, in particolare quelle pensionistiche, al lordo delle ritenute fiscali; le uscite effettive per i bilanci pubblici e il valore delle prestazioni realmente usufruite dai beneficiari si riducono di un'entità che varia dai circa 7 punti di PIL in Danimarca e Svezia a circa 1,5 punti in Germania, Irlanda e Regno Unito. In Italia, il divario tra spesa lorda e netta è di circa 3,5 punti ed è tra i più elevati, se si escludono i paesi scandinavi.

In paesi come gli Stati Uniti, dove i beni e i servizi sociali vengono in larga parte forni-

² Per un approfondimento dell'evoluzione della politica comunitaria in campo sociale, si vedano i contributi di Tangorra in Pizzuti (2008, par. 2.2; 2007; 2006; 2005). Per un approfondimento delle politiche nazionali, si veda il contributo di Segre in Pizzuti (2008, par. 2.1.4).

³ Considerando anche i costi amministrativi e la voce «altre spese» – che nei 27 paesi dell'Unione oscillano da un massimo di 1,9% in Francia allo 0,2% in Estonia, Malta e Romania – il totale della spesa sociale sale nella media dell'UE-15 al 27,8% del PIL, nella media dei dodici paesi nuovi entranti al 17,2% e in Italia al 26,4%.

ti privatamente, si genera un fenomeno opposto: l'intervento fiscale prevalente è d'incentivo alle prestazioni acquisite tramite il mercato, cosicché le uscite a fini sociali dal bilancio pubblico e i corrispondenti benefici usufruiti dai cittadini sono in realtà superiori per un valore pari all'1,1% del PIL rispetto a quello registrato dalle statistiche delle spese sociali operate dagli enti pubblici.

Non mancano poi altri elementi di eterogeneità nazionali che pure incidono sulla rappresentazione statistica dei sistemi di welfare. L'EUROSTAT, ad esempio, non tiene conto dei piani pensionistici privati che sono particolarmente consistenti nei paesi anglosassoni per i quali, dunque, viene sottostimata la complessiva spesa previdenziale. Nella spesa previdenziale italiana vengono, invece, indebitamente incluse le indennità di fine rapporto (TFR nel settore privato e TFS nel settore pubblico), cioè forme di salario differito che in altri paesi non esistono.

Se si tiene conto di questi problemi di contabilizzazione statistica, il quadro comparativo offerto dai dati ufficiali va, almeno in parte, rivisto. Per l'Italia emerge, ad esempio, una sopravvalutazione relativa dell'intera spesa sociale la quale, in realtà, è ancora più bassa rispetto alla media europea; circa la sua composizione, se si tiene anche conto che da noi alcune misure assistenziali e altre a favore dei disoccupati vengono impropriamente attuate tramite prestazioni pensionistiche, la presunta anomalia di un'elevata incidenza della nostra spesa previdenziale viene meno.

Il finanziamento dei sistemi di welfare europei avviene con una combinazione variabile di versamenti contributivi e fiscalità generale; nella media i primi partecipano per poco meno del 60%, registrando un calo di quasi 5 punti nell'ultimo decennio. In Italia la quota è del 57% ed è diminuita di 10 punti negli ultimi dieci anni.

Il cuneo fiscale – rappresentato dall'incidenza sul costo del lavoro dei contributi complessivi e delle imposte sul reddito dei lavoratori, tenuto conto dell'eventuale presenza di assegni familiari – per un single impiegato nel settore manifatturiero, nella media dei paesi europei appartenenti all'OCSE è pari a 43; i valori nazionali oscillano da 55 in Belgio, 54 in Ungheria, 52 in Germania e 49 in Francia, a 34 nel Regno Unito e 22 in Irlanda; il valore italiano è 46. Il cuneo si riduce sensibilmente per lavoratori sposati e/o con figli, arrivando a dimezzarsi per un single con due figli⁴.

Nel nostro paese, la manovra attuata nel 2007 per ridurre il cuneo, associandosi ad altri interventi in materia fiscale e contributiva, si è risolta in un taglio dell'IRAP dovuta dalle imprese, in una rimodulazione dell'IRPEF e in un aumento delle addizionali locali, degli assegni familiari e dei contributi previdenziali. A seguito di tali misure, che nel complesso hanno ridotto il reddito disponibile dei contribuenti di circa 2,7 miliardi a prezzi costanti, per i redditi dei soli lavoratori dipendenti e parasubordinati il carico fiscale è aumentato di circa 400 milioni di euro, ma con una netta differenziazione tra le classi di reddito che ha penalizzato il quintile più ricco e ha beneficiato i tre quintili intermedi, particolarmente il secondo. L'aumento dei contributi ha penalizzato i lavoratori autonomi e parasubordinati, mentre l'aumento degli assegni familiari ha favorito i lavoratori dipendenti con parenti a carico⁵.

⁴ Per un'analisi di maggior dettaglio della spesa sociale nei paesi europei e delle sue modalità di finanziamento si veda il contributo di Corezzi in Pizzuti (2008, par. 2.1.1-2.1.3).

⁵ Per un approfondimento dell'analisi sul reddito disponibile dalle famiglie italiane e della variazione del cuneo fiscale dopo la manovra attuata nel 2007, si veda il contributo di Di Nicola in Pizzuti (2008, par. 3.3.4).

2.3. I settori del welfare state: la previdenza, la sanità e l'istruzione

Nella generalità dei paesi europei le prestazioni pensionistiche rappresentano l'uscita principale del bilancio sociale, assorbendo mediamente il 53,6% della spesa totale; fa eccezione solo l'Irlanda, dove la prima voce di spesa dello Stato sociale è la sanità, ma in quel paese sono molto diffuse le forme di previdenza private che non sono incluse nelle statistiche EUROSTAT.

I sistemi pensionistici contribuiscono significativamente al reddito degli anziani, anche se gli indicatori comunitari mostrano una notevole variabilità tra i paesi europei. Il reddito equivalente degli ultrasessantacinquenni rispetto a quello del resto della popolazione, oscilla dai due terzi in paesi come Cipro, Irlanda, Danimarca e Regno Unito a valori superiori al 100% in Polonia e Ungheria; le prestazioni pensionistiche medie oscillano dal 40% delle retribuzioni da lavoro percepite immediatamente prima di lasciare il lavoro, in paesi come Irlanda e Danimarca, al 70% in paesi come Francia e Austria. L'Italia, in entrambi i casi, si trova in posizione intermedia, con l'80% per l'indicatore del reddito complessivo e con il 60% per quello della pensione.

Le riforme previdenziali che negli ultimi anni sono state fatte in diversi paesi europei hanno mirato essenzialmente a contenere la dinamica delle prestazioni, ma le conseguenze che si prospettano indicano un vistoso calo della copertura pensionistica.

Anche in corrispondenza dell'invecchiamento demografico c'è una spinta diffusa ad aumentare l'età di pensionamento, finalizzata sia a facilitare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici sia ad aumentarne le prestazioni. L'efficacia di queste politiche deve, tuttavia, essere valutata in rapporto alle consistenti diversità nazionali dei tassi d'occupazione, i quali dipendono anche dalle capacità dei rispettivi sistemi produttivi di offrire posti di lavoro. C'è il rischio, infatti, che mentre si spingono o si costringono gli anziani a prolungare la loro vita lavorativa, contestualmente si riducano gli spazi d'occupazione dei giovani, con un effetto complessivo negativo anche sulla produttività e il costo del lavoro.

Nella popolazione tra i 55 e i 64 anni, la media comunitaria del tasso d'occupazione è del 43,5%; per quanto sia cresciuto di circa 8 punti negli ultimi 8 anni, esso rimane ancora lontano dal valore massimo svedese del 70% e dall'obiettivo del 50% fissato a Lisbona nel 2000.

In base alle statistiche ufficiali, in Italia, il tasso d'occupazione tra i 55 e i 64 anni di età, per quanto sia cresciuto di quasi cinque punti negli ultimi anni, rimane a un valore, pari al 32%, che è sensibilmente inferiore alla media europea. Nel nostro paese, il tasso d'occupazione è, tuttavia, più basso anche nelle altre fasce d'età, in particolare tra le donne e tra i giovani.

Così com'è avvenuto negli altri paesi sviluppati, anche in Europa, a partire dagli anni '90, la spesa sanitaria complessiva – pubblica e privata – è andata aumentando più del PIL, attestandosi, nei suoi confronti, alla quota del 9,4%, che è superiore di circa due punti rispetto a quella iniziale. Tra le ragioni di questa tendenza c'è l'aumento dei costi determinati dai maggiori livelli tecnologici delle cure mediche. I valori più elevati della spesa sanitaria si registrano in Francia (11,1%) e in Germania (10,7%), mentre quelli più bassi in Finlandia e in Irlanda (7,5%). In Italia siamo all'8,9%.

È cresciuto il distacco europeo rispetto alla spesa negli Stati Uniti che dal 1990 è aumentata come quota di PIL dall'11,9% al 15,3%. Questa più accentuata dinamica riflette una tendenza generale che anche in Europa ha visto aumentare maggiormente la spesa sanitaria complessiva nei paesi dove è superiore la quota del settore privato. Nella media dell'UE-15, la quota della spesa sanitaria pubblica su quella complessiva, dopo il calo registra-

to negli anni '90, si è stabilizzata al 76,7%, con punte dell'87,1% nel Regno Unito e dell'84,6% in Svezia, mentre il valore minimo si ha in Grecia con meno del 43%, dove, però, l'incidenza della spesa complessiva sul PIL è del 10,1% superiore alla media europea. La quota pubblica rimane maggioritaria anche nella media dei paesi dell'area OCSE, tranne negli USA e in Messico, dove è circa del 45%.

L'esperienza degli ultimi anni ha confermato che il tentativo di ridurre la componente pubblica dei sistemi sanitari, oltre che creare problemi di iniquità nell'accesso alle cure, non è efficace rispetto all'obiettivo di contenere la spesa complessiva. Più proficui appaiono lo sforzo di codificare le norme di qualità dell'assistenza sanitaria resa disponibile alla generalità dei cittadini, la riduzione delle disuguaglianze nell'accesso alle cure, l'implementazione dei sistemi informativi e le campagne di prevenzione.

Le informazioni acquisite negli ultimi anni mostrano che lo stato di salute è migliorato maggiormente nelle classi sociali più elevate e ciò a causa non solo della loro possibilità di praticare stili di vita più salubri, ma anche per la loro maggiore capacità d'accesso ai sistemi sanitari quando quelli pubblici sono carenti. Anche rispetto ai sistemi pubblici, l'accesso ad alcuni servizi come quelli di natura specialistica risulta meno facile per le classi meno agiate e per le popolazioni residenti nei territori rurali, dove non c'è un bacino d'utenza sufficiente a giustificare l'offerta⁶.

L'indicatore comunitario sulla speranza di vita attesa in buona salute, pur richiedendo cautele nei confronti, segnala differenze vistose tra i paesi dell'Unione a 27: con riferimento ai maschi, tra il dato minimo dell'Estonia, circa 48 anni, e quello massimo di Malta, intercorrono circa venti anni; per le donne i dati sono generalmente migliori, ma non in tutti i paesi, e comunque il divario tra i sessi è sensibilmente minore rispetto a quello che si riscontra per la speranza dell'intera vita attesa. Nella classifica della vita attesa senza disabilità, l'Italia si colloca al terzo posto, dopo Malta e Danimarca, con 67 anni per le donne e 66 per gli uomini. Tra i limiti informativi di questo indicatore c'è la mancata disaggregazione dei dati con riferimento alle persone in diverse condizioni economiche e professionali.

Il Libro Bianco dell'Unione per il periodo 2008-2013 fissa tra gli obiettivi principali per la salute proprio la lotta alle disuguaglianze derivanti da ragioni sociali, economiche e ambientali. Pur essendo chiara la responsabilità principale degli Stati nazionali, il documento sottolinea come questi non possano operare efficacemente senza un'adeguata azione di coordinamento a livello comunitario. Importante viene considerato l'intervento sulle questioni transfrontaliere, nella prevenzione delle malattie e nei settori della sicurezza alimentare, dei medicinali, della qualità dell'acqua e dell'aria e nella creazione di agenzie operanti in campo sanitario.

La sanità, oltre che importante per il benessere dei singoli, lo è anche per la società e per l'efficienza del sistema produttivo; peraltro, nell'Unione europea, occupa 2,3 milioni di addetti, ne attiva altri nel campo della formazione e costituisce un efficace propulsore per l'intero settore dei servizi. Nel sottolineare gli elementi di trasversalità del settore sanitario, l'Unione vuole farsi parte attiva nell'accentuare i collegamenti della salute con la cooperazione allo sviluppo e con la ricerca, promuovendo l'applicazione di nuove tecnologie e l'innovazione finalizzate anche alla crescita e all'occupazione, come era sottolineato dalla Strategia di Lisbona. Tuttavia, le risorse messe a disposizione – 321 milioni di euro

⁶ Per una analisi più dettagliata dell'evoluzione dei sistemi sanitari in Europa e in Italia, si veda il contributo di Compagnoni in Pizzuti (2008, parr. 2.3 e 3.4).

per sei anni – non sembrano adeguate alle ambizioni, specialmente se paragonate all'iniziale budget che superava il miliardo di euro.

Nelle statistiche ufficiali dei sistemi di welfare non sono incluse quelle relative all'istruzione che, tuttavia, costituisce un settore centrale sia per gli equilibri sociali che per la loro interazione con quelli della crescita e dello sviluppo economico.

In Europa, la spesa media per l'istruzione in rapporto al PIL che si registra nei paesi dell'Unione a 27 (5,1%), è leggermente superiore rispetto a quella dell'Unione a 15 (4,9%). I valori più elevati si hanno in Danimarca, Svezia e Finlandia, con quote percentuali che vanno dall'8,5 al 6,4; i valori più bassi, del 3,3% e del 3,8%, si hanno, rispettivamente, in Romania e in Grecia.

L'Italia è al di sotto della media con una quota pari al 4,5%. Il ritardo italiano è maggiore se il confronto si concentra sulla spesa per l'istruzione universitaria e post-universitaria, che nel nostro paese è pari a quasi lo 0,8% del PIL, mentre nell'UE-27 è superiore all'1,1%. Questo divario di spesa trova conferma in alcuni risultati: mentre nella media dell'Unione a 27 il 23% della popolazione tra i 25 e i 64 anni è laureata, in Italia lo è solo il 13% e la dinamica degli ultimi anni ha accentuato il nostro ritardo. In questa classifica, Finlandia, Danimarca, Estonia, Cipro e Svezia sono ai primi posti con quote di laureati superiori al 30%, mentre solo Malta e Romania sono di poco al di sotto di noi.

Un dato negativo per il nostro paese è anche quello relativo agli abbandoni scolastici precoci: il 21% della popolazione italiana tra 18 e 24 anni ha terminato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore, mentre la media comunitaria è del 15% e solo Spagna, Portogallo e Malta sono a livelli più bassi di noi⁷.

L'indagine triennale svolta nell'ambito dei paesi OCSE sulle capacità acquisite dagli studenti quindicenni, offre ulteriori elementi di preoccupazione per il nostro paese: nella classifica di comprensione di testi matematici, scientifici e letterari, i risultati medi raggiunti dai nostri ragazzi figurano sistematicamente tra il quart'ultimo e il quint'ultimo posto, seguiti solo da quelli di Grecia, Turchia e Messico e, in un caso, anche da quelli della Spagna; ai primi posti si collocano gli studenti di Finlandia, Corea, Canada, Nuova Zelanda e Olanda. Tuttavia – come si vedrà meglio disaggregando i risultati medi italiani per territorio e tipologie di scuole – nel nostro paese emergono disomogeneità molto significative⁸.

3. POVERTÀ E DISUGUAGLIANZE

3.1. La povertà, le disuguaglianze e la loro trasmissione intergenerazionale

Le preoccupazioni di contenere la spesa sociale che hanno prevalso negli ultimi anni non hanno favorito gli obiettivi di "sradicamento della povertà" fissati a Lisbona nel 2000. Nell'UE-27, le persone a rischio di povertà (cioè con reddito inferiore al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale) rimangono ferme al 16%; solo in due paesi – Irlanda e Polonia – c'è stato un calo di due punti – rispettivamente – dal 20% al 18% e dal 21% al 19%, mentre in Lettonia, Ungheria e Svezia ci sono stati aumenti – rispettivamente – dal 19% al 23%, dal 13% al 16% e dal 9% al 12%. La distribuzione territoriale della povertà conferma la differenza tra i valori intorno al 10% dei paesi nordici

⁷ Sui livelli d'istruzione e sulla spesa sostenuta nel settore nei diversi paesi europei, si veda il contributo di Morrettini in Pizzuti (2008, parr. 2.4.2 e 2.4.3). Per la formazione continua si rimanda al contributo di Croce in Pizzuti (2008, par. 2.4.4).

⁸ Sui risultati dell'indagine PISA, si veda il contributo di Scicchitano in Pizzuti (2008, parr. 2.4.1 e 3.5.1).

e quelli intorno al 20% dei paesi mediterranei, Italia inclusa, che nell'ultimo anno passa dal 19% al 20%⁹.

Se dall'indicatore di povertà relativa si passa a misurazioni in valori assoluti, le differenze nazionali diventano molto più impressionanti; ad esempio, chi è sulla soglia di povertà in Romania ha un reddito il cui potere d'acquisto è sette volte inferiore a chi lo è nel Regno Unito.

La diffusione della povertà, generalmente, si accompagna a quella della disuguaglianza. Nella media europea, il quinto della popolazione più ricca ha un reddito cinque volte maggiore di quello del quinto della popolazione più povera; il rapporto più elevato – pari a quasi otto – si registra in Lettonia, mentre il più basso – pari a meno di tre e mezzo – si riscontra in Danimarca. L'Italia è al di sopra della media con cinque e mezzo.

La distribuzione della povertà per età segnala che essa è maggiormente diffusa tra i bambini e tra gli anziani e lo è meno tra chi lavora.

L'assenza di lavoro e la correlata condizione di povertà possono avere una diversa diffusione territoriale, innescando problemi più o meno accentuati di coesione nazionale. A questo riguardo, il nostro paese, con il forte divario tra i tassi d'occupazione delle regioni del Centro-Nord e del Sud, che non ha paragoni in Europa, segnala la particolarità di un vistoso dualismo che ha radici storiche, ma non accenna a ridursi.

L'analisi dell'evoluzione nel lungo periodo delle disuguaglianze, trova una buona base informativa nell'andamento dei redditi più elevati ovvero nei cambiamenti della quota del reddito complessivo assorbita, ad esempio, dal 10% o dall'1% della popolazione più ricca. L'evidenza empirica riferita a diversi paesi mostra che nel corso del Novecento la quota di reddito totale detenuta dal 10% della popolazione più ricca è andata restringendosi sensibilmente in corrispondenza ad entrambe le due guerre mondiali, senza riprendersi negli anni immediatamente successivi, favorendo, dunque, la riduzione delle disuguaglianze. Il contributo maggiore a questa tendenza è stato dato dal sensibile calo della quota di reddito detenuta dai ricchissimi, cioè dall'1% della popolazione più ricca; ad esempio, nel Regno Unito, tale quota è scesa dal 20% del 1918 al 6% degli anni '70.

Tuttavia, proprio a partire dagli anni '70, nei paesi anglosassoni – e successivamente negli altri, ma in misura minore – si registra un aumento delle disuguaglianze. Negli Stati Uniti, nel corso degli anni '70, si è verificata un'impennata proprio della quota di reddito acquisita dall'1% della popolazione più ricca, che è durata fino agli anni a noi più vicini, riportandone il valore al livello prevalente tra le due guerre.

Le spiegazioni date di questi andamenti sottolineano che l'influenza degli eventi bellici è stata particolarmente dannosa per i redditi da capitale; il loro mancato recupero negli anni immediatamente successivi andrebbe, invece, attribuito all'aumento della progressività fiscale nel secondo dopoguerra. La ripresa dei *top incomes* negli ultimi vent'anni viene, invece, attribuita al forte aumento delle remunerazioni dei *managers* di alto rango rispetto ai salari medi. Negli Stati Uniti, negli ultimi trent'anni del secolo scorso, mentre i salari medi sono rimasti sostanzialmente stabili in termini reali, le retribuzioni dei *top managers* sono aumentate fino a quaranta volte, arrivando a livelli mille volte superiori ai primi¹⁰.

L'analisi di lungo periodo delle disuguaglianze di reddito evidenzia pure il fenomeno della loro trasmissione intergenerazionale che, oltre a costituire causa d'inequità sociale, ge-

⁹ Per l'analisi degli indicatori comuni, si veda il contributo di Tangorra in Pizzuti (2008, par. 2.2.1).

¹⁰ Per un'analisi più approfondita del contributo dei ricchi alla disuguaglianza dei redditi, si veda il contributo di Pisano in Pizzuti (2008, par. 2.5.1).

nera anche inefficienza, poiché disincentiva gli investimenti in capitale umano e gli sforzi individuali che alimentano la crescita. I motivi che contribuiscono a ridurre la mobilità sociale sono molteplici e una funzione di rilievo è svolta dalle scelte individuali in materia d'istruzione. Tali scelte, da un lato, influenzano significativamente la conquista di un buono status occupazionale ed economico; dall'altro lato, tendono a riprodursi di padre in figlio, diventando un importante elemento di spiegazione della trasmissione delle disuguaglianze.

La mobilità sociale viene solitamente valutata sia seguendo un approccio sociologico, indagando quanto siano simili gli status occupazionali di individui appartenenti a generazioni familiari successive, sia mediante un approccio economico, analizzando la trasmissione delle disuguaglianze economiche fra genitori e figli.

Dal primo punto di vista, la trasmissione intergenerazionale delle posizioni lavorative risulta maggiore in paesi come Italia, Francia, Germania e Irlanda rispetto ai paesi scandinavi e al Canada, mentre gli Stati Uniti si collocano in una posizione intermedia. Dal secondo punto di vista, facendo riferimento alla mobilità sociale espressa in termini di reddito, i paesi scandinavi e il Canada si confermano i più "fluidi", mentre Italia, Stati Uniti e Regno Unito sono quelli in cui le disuguaglianze intergenerazionali sono maggiormente persistenti.

La più elevata mobilità di reddito nei passaggi generazionali si riscontra ovunque nei quintili centrali, mentre la maggiore persistenza si verifica in quelli estremi. In particolare, mentre nel Regno Unito la stabilità reddituale riguarda maggiormente chi è nella parte alta della distribuzione, che difficilmente perde posizioni, negli Stati Uniti è più difficile che chi è nella parte bassa progredisca; nel nostro paese si registra, invece, una accentuata stabilità di posizione sia per chi sta in alto sia per chi sta in basso nella graduatoria delle classi di reddito.

Le cause che determinano la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze sono molteplici e complesse; la loro valutazione rimanda ai condizionamenti della struttura economica e produttiva, ai vincoli economici, familiari, culturali, sociali e politici nonché al ruolo – tuttavia mai confermato con certezza dagli studi specifici – che potrebbero avere anche fattori genetici. Tale complessità di motivazioni convince che per ridurre il loro impatto e garantire una più accentuata uguaglianza, almeno nelle condizioni di partenza, non si possa contare solo sull'azione delle istituzioni del *welfare state*; tuttavia, la coesistenza della marcata trasmissione intergenerazionale delle condizioni economiche e sociali con il rafforzamento dei mercati fa, altresì, ritenere che non è dal loro operare, sempre meno regolamentato e privo della necessaria interazione con le istituzioni della collettività, che ci si possono attendere gli auspicati miglioramenti nella mobilità sociale¹¹.

3.2. Le politiche per il sostegno al reddito

Gli interventi dello Stato sociale non possono, dunque, eliminare da soli le situazioni di povertà e le disuguaglianze generate dal sistema produttivo e dai mercati, ma possono sicuramente contribuire ad attenuarne la gravità sostenendo il reddito dei meno abbienti senza ostacolare, ma anzi rafforzando, l'efficienza complessiva del sistema economico.

Tra le principali misure che teoricamente possono intervenire nel sostegno al reddito ci sono il "reddito di base", le politiche di reddito minimo garantito, l'imposta negativa e i

¹¹ Per l'approfondimento della tematica della trasmissione intergenerazionale dei redditi, si veda il contributo di Franzini e Raitano in Pizzuti (2008, par. 2.5.2).

trasferimenti a particolari categorie di cittadini ritenute bisognose di aiuto. Ognuna di queste misure può, a sua volta, essere declinata con diverse modalità applicative che corrispondono a diversi criteri di equità e di efficienza. Ad esempio, il reddito di base ha un carattere universalistico e la sua erogazione teoricamente non è subordinata a vincoli di alcun tipo; tuttavia, in questa versione “pura”, difficilmente trova applicazione nella realtà.

Il reddito di base, nella visione liberale, può essere giustificato in due modi: o dal diritto in quanto cittadino di partecipare ai frutti della proprietà comune, che viene fatto valere *ex ante* rispetto alla partecipazione al processo produttivo; o dall’opportunità di compensare *ex post* i meno beneficiati dalla crescita, i cui costi (per esempio, la precarietà dell’occupazione e dei redditi, ma anche quelli del degrado ambientale), comunque, ricadrebbero anche, se non soprattutto, su di loro. In una visione completamente diversa, il reddito di base può essere visto come una forma di salario sociale o reddito di esistenza scollegati dalla produzione di valori di scambio determinati dalle regole del mercato capitalistico.

Il reddito minimo, invece, viene concesso sulla base di criteri selettivi, che lo rendono più equo ed efficace, ma la sua erogazione comporta la prova dei mezzi da parte dei singoli beneficiari, il che fa aumentare i costi amministrativi di gestione, riducendo l’efficienza economica dell’intervento. Tra i criteri d’erogazione del reddito minimo, possono esserci vincoli più o meno stringenti ad accettare un lavoro o a partecipare a corsi di formazione; a seconda dei casi si può parlare, rispettivamente, di reddito d’inserimento o di reddito minimo garantito¹².

Nell’ultimo secolo, quasi tutti i sistemi di welfare si sono dotati di misure di sostegno al reddito, giustificate dalle diverse motivazioni prima richiamate, a seconda dei differenti contesti storici e nazionali e del prevalere delle varie impostazioni teoriche e politiche.

Gli schemi di reddito minimo, sviluppatisi intorno agli anni ’70 sotto la spinta della crescente disoccupazione, negli anni più recenti sono andati evolvendosi nella direzione di finalizzare le prestazioni all’inserimento nel mondo del lavoro e alla formazione dei lavoratori, ma non tralasciando comunque l’obiettivo di proteggere i cittadini dalla povertà estrema. Nell’UE-15, solo due paesi – la Grecia e l’Italia – non garantiscono questo livello basilare di protezione sociale.

Per accedere alle prestazioni, tutti i paesi richiedono la residenza effettiva, tranne la Svezia e il Regno Unito, dove è sufficiente, rispettivamente, il permesso di soggiorno o la presenza nel territorio; il requisito della nazionalità è richiesto solo da una metà dei paesi. Per accedere ai benefici, un nutrito numero di paesi prevede l’età minima di 18 anni. Una condizione molto diffusa per essere ammessi alle prestazioni è la disponibilità di partecipare a corsi di formazione o di accettare offerte di lavoro; essa è più rigida in Danimarca e Olanda, meno negli altri tre paesi scandinavi e nel Regno Unito, dove, però, va precisato che i disoccupati non rientrano negli schemi di reddito minimo, in quanto hanno a disposizione schemi specifici, e i sussidi che ricevono sono legati all’entrata in un percorso di reinserimento lavorativo.

In quasi tutti i paesi dell’UE-15, tranne Francia, Spagna e Portogallo, la durata delle prestazioni è pressoché illimitata. Il loro importo è molto variabile, ma l’obiettivo che si cerca di perseguire è comunemente quello di integrare il reddito effettivo – stabilito con la prova dei mezzi – fino a una soglia che è considerata appunto il reddito minimo. La Dani-

¹² Per una descrizione analitica delle principali misure di sostegno al reddito e delle loro motivazioni, si veda il contributo di Granaglia in Pizzuti (2008, par. 2.5.3).

marca e il Lussemburgo sono i sistemi più generosi, prevedendo una soglia di reddito minimo che, per una persona sola, supera i 1.000 euro mensili; in Danimarca il sussidio cresce ad esempio a 3.333 euro per una coppia con due figli. La Danimarca è anche l'unico paese dove lo schema di reddito minimo consente un potere d'acquisto sufficiente a soddisfare pienamente i bisogni considerati primari, mentre negli altri paesi il sussidio è più o meno inadeguato¹³.

4. LO STATO SOCIALE IN ITALIA

Nel nostro paese, la complessiva spesa sociale operata dalle istituzioni pubbliche e private nel corso del 2006, ha registrato per la prima volta dal 1998 un leggero calo rispetto al PIL. Anche negli anni scorsi, la leggera crescita tendenziale del rapporto era essenzialmente dovuta più alla scarsa dinamica del reddito che non all'aumento della spesa sociale.

Così come accade nella generalità dei paesi europei, il settore di maggior rilievo finanziario è quello previdenziale che, però, nell'ultimo decennio ha visto ridurre di 3,3 punti percentuali l'incidenza della sua spesa su quella complessiva, mentre è aumentato di 4,5 punti il peso della sanità.

Come si è visto in precedenza, la nostra spesa previdenziale, depurata dalla componente assistenziale, dalle liquidazioni di fine rapporto e dalle ritenute fiscali, non ha un'incidenza anomala sulla spesa complessiva; la peculiarità effettiva e preoccupante del nostro Stato sociale sta nell'inferiorità, rispetto ai principali paesi europei, della sua spesa complessiva che si evidenzia nei valori irrisori delle prestazioni per ammortizzatori sociali e per quelle assistenziali¹⁴.

4.1. *Gli ammortizzatori sociali, il lavoro precario e l'immigrazione*

In Italia, la spesa degli ammortizzatori sociali rapportata al PIL è pari a circa un terzo della media europea e, per di più, è molto frammentata in trattamenti scoordinati che sono prevalentemente rivolti agli occupati della grande industria, lasciando più scoperte proprio le categorie di lavoratori più precarie.

In contrasto con la riduzione della disoccupazione, seguendo dunque un andamento aciclico, la spesa per l'insieme degli ammortizzatori sociali in senso proprio è andata aumentando costantemente dal 2000, raggiungendo nel 2007 circa 10 miliardi di euro, pari allo 0,7% del PIL; di questa cifra, meno del 30% è dedicato all'indennità ordinaria di disoccupazione; la seconda voce è quella dell'indennità di mobilità (1,6 miliardi), seguita dalla cassa integrazione guadagni straordinaria (0,9 miliardi). Le misure prese nel 2007 con il Protocollo sul welfare, pur migliorando la situazione, rimangono ancora insufficienti per colmare il grande divario d'arretratezza del nostro sistema di ammortizzatori sociali rispetto agli altri paesi europei.

La natura assicurativa delle prestazioni, che sono legate alla contribuzione, determina inevitabilmente una minore copertura per le fasce di occupati saltuari. Le figure più flessibili, come i lavoratori parasubordinati, sono del tutto scoperti rispetto al rischio della disoccupazione. Considerando che queste tipologie di occupati sono meno assicurate anche sul piano pen-

¹³ Per un approfondimento delle caratteristiche applicative delle misure di sostegno al reddito presenti nei sistemi di welfare europei, si veda il contributo di Busilacchi in Pizzuti (2008, par. 2.5.4).

¹⁴ Per un'analisi più dettagliata della composizione del nostro sistema di welfare, si vedano i contributi di Pisano e Tedeschi in Pizzuti (2008, parr. 3.1 e 3.2).

sionistico, il quadro che emerge per l'insieme del nostro mercato del lavoro e del sistema di welfare è che, rispetto al modello della *flexicurity*, si assumono solo gli elementi della flessibilità senza quelli della sicurezza, rendendo dominante la precarietà lavorativa e di vita.

Nonostante siano una forma contrattuale in via di superamento, in base all'indagine ISFOL-PLUS, le collaborazioni coordinate e continuative incidono ancora per l'1,7% dell'occupazione; i collaboratori occasionali pesano per l'1,6% e i lavoratori a progetto per il 2,5%. Altre forme di lavoro parasubordinato si nascondono nelle attività in proprio con partita IVA che, complessivamente, assorbono il 7,2% dell'occupazione.

Fissando dei criteri di distinzione tra i collaboratori e autonomi "veri" e quelli che in realtà sono esposti a vincoli che rendono il loro status formale una finzione, l'indagine ISFOL-PLUS individua in circa 1.250.000 l'insieme dei cosiddetti parasubordinati, pari cioè al 5,6% dell'occupazione. Di questi, oltre 700.000 sono collaboratori continuativi o a progetto, circa 300.000 sono lavoratori con partita IVA e circa 250.000 sono collaboratori occasionali¹⁵.

Per dare una copertura pensionistica ai lavoratori con contratti atipici e agli autonomi privi di una loro cassa previdenziale, nel 1996 è stata istituita presso l'INPS la Gestione Separata, che ha visto crescere i propri contribuenti da 839.000 a 1.808.000 nel 2006.

Dall'analisi sui flussi di transizione dall'iscrizione alla Gestione Separata ad altre gestioni pensionistiche INPS, svolta su un campione di collaboratori con mansioni generiche entrati nel 1999, risulta che i lavoratori flessibili incontrano molta difficoltà a transitare verso forme d'occupazione più stabili e tutelate. A distanza di un anno, il 44% manteneva ancora lo stesso status, mentre solo il 14% era diventato lavoratore dipendente privato; dopo cinque anni, le due quote sono diventate, rispettivamente, il 13% e il 33%, ma di coloro che erano diventati dipendenti, solo il 28% lo era a tempo indeterminato. Quote elevate degli iscritti iniziali – il 38% dopo un anno e il 51% dopo cinque anni – non risultavano più contribuenti a nessuna gestione pensionistica dell'INPS e con buona probabilità erano usciti dal mondo del lavoro, o almeno da quello ufficiale. La probabilità di permanenza dei lavoratori "flessibili" nella condizione iniziale dopo un anno, aumenta per le donne (46%), nel Sud (48%) e per le età uguali o superiori a 30 anni (48%). La "flessibilità" che si è realizzata in Italia, pur facilitando in qualche misura l'ingresso nel mondo del lavoro non agevola il passaggio verso la "buona occupazione", ma piuttosto tende a prolungare nel tempo la precarietà, coniugandola con retribuzioni, assicurazioni previdenziali e tutele inferiori, e accentuando ulteriormente la segmentazione del mercato del lavoro¹⁶.

In questo mercato del lavoro s'inseriscono gli immigrati, che rappresentano figure esemplari della precarietà lavorativa e della carenza o assenza totale di tutele. Pur in presenza di bassi tassi d'occupazione interna, la domanda di lavoratori stranieri – da occupare con retribuzioni e tutele ridotte, per svolgere mansioni comunque scartate dalla popolazione nazionale – è andata crescendo, anche se spesso è accompagnata da atteggiamenti contraddittoriamente ostili verso il loro ingresso e la loro inclusione sociale.

Gli immigrati, dal 1996 al 2006 sono quasi triplicati, passando da 1 milione a quasi 3 milioni, raggiungendo così il 5% della popolazione. Il 72% ha meno di 40 anni e la significativa quota dei minori, pari al 22%, segnala un processo di ricongiunzione familiare. Le forze di lavoro straniere si concentrano soprattutto al Nord (64%), mentre al Centro e al

¹⁵ Per la quantificazione dei lavoratori parasubordinati, si veda il contributo di Mandrone in Pizzuti (2008, par. 3.6.1).

¹⁶ Sulle possibilità dei lavoratori parasubordinati di passare a forme d'occupazione meno precarie, si veda il contributo di Raitano in Pizzuti (2008, par. 3.6.2).

Sud sono, rispettivamente, il 25% e l'11%. Naturalmente, il loro tasso di occupazione, pari al 68%, è molto più elevato rispetto a quello dei cittadini italiani (46%).

Dal 1995 al 2004, il numero di lavoratori extracomunitari iscritti all'INPS è aumentato di oltre 5 volte, passando da 292.000 a 1.537.000. La distribuzione tra i diversi settori lavorativi e le corrispondenti gestioni previdenziali è rimasta stabile; il 71% è impiegato da aziende – nel commercio (34%), nell'edilizia (18%) e nell'industria metalmeccanica (14%) – mentre il 22% svolge lavoro domestico, settore nel quale rappresentano il 75% degli occupati, fungendo da vero e proprio “welfare parallelo”.

I lavoratori extracomunitari sono i più esposti alle irregolarità nei rapporti di lavoro; quelli iscritti all'INPS solo nel 58,5% hanno una contribuzione continuativa per 9-12 mesi. Nel 2004, la loro retribuzione media annua era poco più di 10.000 euro, ma le donne guadagnavano 4.200 euro in meno degli uomini.

Le pensioni in pagamento a persone straniere nel 2006 erano 285.000, con un importo medio di 583 euro; nel 2005, le prestazioni pensionistiche complessive ammontavano a circa 2 miliardi, comprendendo, però, i trattamenti a favore di cittadini italiani nati all'estero.

Dal 2000 al 2006, i minori stranieri iscritti al sistema scolastico sono saliti da 147.000 a 501.000; corrispondentemente, si può stimare che la spesa per la loro istruzione è salita da 815 milioni a 2,3 miliardi di euro.

Gli interventi e i servizi sociali dei comuni a favore di stranieri hanno assorbito solo il 2,4% delle risorse impiegate. La promozione di politiche per la loro inclusione sociale è stata molto scarsa, maggiori sono invece gli stanziamenti per le politiche di contrasto all'immigrazione.

Complessivamente, l'impatto dell'immigrazione sul nostro sistema di welfare risulta ancora modesto, ma il saldo tra contributi e prestazioni è nettamente positivo, anche se con il passare degli anni sarà naturale un tendenziale riequilibrio. Nell'interesse di tutti saranno opportune politiche che facilitino l'inclusione sociale degli immigrati: dei giovani nel nostro sistema scolastico e formativo, degli adulti nel mondo del lavoro regolare e di tutti nel sistema di welfare e di convivenza sociale¹⁷.

4.2. La povertà e le politiche sociali

Secondo la definizione di povertà data dall'ISTAT, che è riferita alla capacità di consumo e non ai redditi (come invece fa EUROSTAT), nel 2006, l'11,1% delle famiglie italiane era sotto la soglia di povertà, determinata pari a 970 euro per una famiglia di due persone¹⁸. Nell'ultimo decennio, sono rimaste stabili sia l'incidenza del numero dei poveri che le loro condizioni di vita reali. Un leggero miglioramento si è riscontrato per ciò che riguarda le disuguaglianze nella loro distribuzione territoriale, ma le distanze tra Nord, Centro e Sud rimangono elevatissime: tutte le regioni del Centro-Nord sono sotto il 10% e alcune, come la Lombardia, sono sotto il 5%; nel Sud, invece, tutte le regioni, tranne Abruzzo e Sardegna, sono vicine o sopra il 20%, con la Sicilia che è quasi al 30%.

Con riferimento alla media dell'intero territorio nazionale, la presenza in famiglia di figli minori o di anziani fa aumentare la probabilità di stare sotto la soglia di povertà, ma non nel Sud dove la presenza di anziani migliora le possibilità di consumo.

¹⁷ Per un'analisi più dettagliata dei flussi immigratori nel nostro paese, si veda il contributo di Naletto in Pizzuti (2008, par. 3.6.3).

¹⁸ Si veda ISTAT (2007). Per un'analisi dettagliata della povertà in Italia, si veda il contributo di Tangorra in Pizzuti (2008, par. 3.3.1).

Nel nostro paese, dopo la riforma del Titolo v della Costituzione, le politiche sociali – che includono quelle di contrasto alla povertà – dipendono essenzialmente dai comuni. Nel 2004, la spesa complessiva per assistenza sociale da parte dei comuni è stata di 5,4 miliardi di euro, pari allo 0,4% del PIL. In termini pro capite, a livello nazionale si tratta di 92 euro per abitante, ma la variabilità regionale è molto accentuata e, paradossalmente, va nella direzione opposta rispetto alla distribuzione territoriale della povertà. Infatti, si oscilla da 135 e 112 euro pro capite, rispettivamente nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, a 104 in quelle del Centro, a 73 nelle Isole e a 38 nelle regioni del Sud.

Gli interventi sociali dei comuni si possono classificare in tre grandi tipologie: i servizi alla persona – come l'assistenza domiciliare – che assorbono quasi il 40% delle disponibilità complessive; i contributi economici – come il sostegno al reddito – che ricevono circa il 20% delle risorse; le strutture – come gli asili e i centri per gli anziani – cui è destinata la rimanente parte. Scendendo dal Nord al Sud, si riduce vistosamente la spesa per le strutture rispetto ai servizi e ai trasferimenti in denaro¹⁹.

In materia di politiche sociali, l'unico ambito d'intervento rimasto all'amministrazione centrale è costituito dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti nell'intero territorio nazionale. La determinazione dei livelli essenziali è connessa alle decisioni riguardanti la quantificazione delle risorse trasferite a ciascuna Regione. Pur avendo aumentato dai 518 milioni di euro del 2005 ai 775 del 2006 il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali, gli interventi dal centro sui livelli essenziali e per il connesso riequilibrio delle situazioni regionali sono stati avviati creando due nuovi fondi nazionali *ad hoc*, dedicandone uno ai servizi per le persone non autosufficienti e l'altro ai servizi per la prima infanzia.

Le risorse complessivamente assegnate per il triennio 2007-2009 – 800 milioni di euro per l'autosufficienza e 750 per i nidi – sono chiaramente inadeguate alle necessità. Tuttavia, con la concessione delle risorse vincolata a obiettivi precisi e con l'indicazione di perseguirli mediante l'azione integrata dei servizi sociali affini già esistenti in ciascuna regione, quegli stanziamenti potrebbero essere intesi come un primo passo di riordino degli interventi in campo sociale; però, lo scioglimento anticipato delle Camere crea una situazione d'indeterminatezza sul proseguimento di queste politiche²⁰.

4.3. Istruzione e formazione

Una forte disomogeneità di risultati e, in particolare, un loro accentuato dualismo territoriale, si riscontrano anche nel nostro sistema scolastico.

L'indagine PISA sull'apprendimento degli studenti quindicenni, oltre ad evidenziare i forti ritardi di cui mediamente soffrono i nostri ragazzi rispetto a quelli degli altri paesi dell'area OCSE, evidenzia anche una loro forte disparità di formazione connessa alla collocazione territoriale e alla diversa tipologia delle scuole che frequentano.

Dal punto di vista territoriale, gli studenti delle regioni del Nord-Est si collocano sopra la media dei paesi OCSE in tutte e tre le materie considerate, cioè le scienze, la matematica e la lettura; gli studenti del Nord-Ovest si situano sostanzialmente in linea con quei valori medi. Spostandoci geograficamente, fatta pari a 500 la media dei paesi OCSE, i punteggi dei

¹⁹ Per l'analisi della spesa sociale dei comuni, si veda il contributo di Marano e Tangorra in Pizzuti (2008, par. 3.3.3).

²⁰ Sulle politiche per i livelli essenziali delle prestazioni a livello nazionale, si veda il contributo di Tangorra in Pizzuti (2008, par. 3.3.2).

nostri studenti scendono progressivamente su valori tra 486 e 467 nelle scuole del Centro, tra 448 e 440 nell'area Sud e tra 432 e 417 nell'area Sud-Isole.

In tutto il paese c'è la costante che i risultati migliori sono quelli nelle scienze, seguiti da quelli in lettura e quindi da quelli in matematica.

Rispetto all'indagine svolta nel 2003, si registra un lieve miglioramento nelle regioni dell'area Sud e un peggioramento nell'area Sud-Isole.

Forti disomogeneità si registrano anche tra i risultati conseguiti nelle diverse tipologie di scuole. I licei si confermano le scuole che consentono di raggiungere risultati uguali o superiori alla media OCSE; seguono gli istituti tecnici e poi, a distanza notevole, gli istituti professionali.

A fronte di questi preoccupanti risultati, nell'autunno del 2007, i Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Economia hanno presentato il Quaderno Bianco della scuola che contiene anche proposte volte a migliorare le competenze dei nostri studenti e interventi specificamente finalizzati al Mezzogiorno. Oltre a definire il percorso per l'estensione a dieci anni dell'istruzione obbligatoria già prevista dalla legge finanziaria per il 2007, si pone molta l'attenzione sull'introduzione di misure di valutazione della qualità interne ed esterne alla scuola e sulla riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali che entrano a far parte del sistema d'istruzione secondaria accanto ai licei. In particolare per il Mezzogiorno, contando anche sui contributi comunitari, è stato messo in campo un notevole sforzo finanziario: raddoppiando gli stanziamenti previsti nel precedente periodo, quelli per l'intero prossimo settennio di programmazione 2007-2013 ammontano a 3,6 miliardi di euro. Gli obiettivi fissati tendono a dimezzare la percentuale di abbandono precoce degli studi individuata dagli indicatori comunitari e di colmare il forte ritardo in termini di competenze evidenziato dall'indagine PISA. Si tratta di obiettivi che, in rapporto alla sconcertante situazione attuale, sono sicuramente ambiziosi.

Per quanto riguarda gli studi universitari, in precedenza è stato già rappresentato il nostro divario negativo rispetto alla media dei paesi europei e si è anche fatto cenno al complessivo fenomeno della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze di status sociale. A tale riguardo, nel nostro paese, pur nell'ambito di un significativo aumento del livello medio d'istruzione e pur in presenza di un diffuso sistema scolastico pubblico e gratuito, almeno fino al raggiungimento dell'obbligo scolastico, si osserva che il grado di correlazione tra i livelli d'istruzione dei genitori e dei figli è nettamente più elevato rispetto all'ambito europeo e dei paesi industrializzati²¹.

L'elevata influenza del contesto familiare sugli esiti scolastici dei figli è rimasta costante negli ultimi quattro decenni. Un figlio di laureato ha una probabilità di laurearsi doppia rispetto al figlio di un diplomato e quadrupla rispetto al figlio di chi ha conseguito solo il diploma della scuola media. Mentre non ci sono influenze apprezzabili del *background* familiare sui tempi di conseguimento della laurea e sulla scelta delle discipline, è significativo l'effetto positivo esercitato sul voto di laurea. Va peraltro segnalato che una quota elevata di figli di laureati, il 32%, comunque non raggiunge la laurea²².

²¹ Per l'analisi della formazione continua nel nostro paese si rimanda al contributo di Croce e Gaeta in Pizzuti (2008, par. 3.5.3).

²² Sulla correlazione dei titoli di studio di genitori e figli si veda il contributo di Raitano in Pizzuti (2008, par. 3.5.2).

5. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

Nel corso del 2007, il nostro sistema pensionistico è stato interessato da significativi elementi di novità che riguardano sia la sua componente pubblica obbligatoria sia la previdenza complementare.

5.1. Il sistema pubblico a ripartizione: le preoccupazioni per la sua sostenibilità finanziaria

Nel sistema pubblico, il Protocollo sul welfare, recepito nella legge 247/2007, ha introdotto alcune nuove prestazioni, come la cosiddetta quattordicesima vincolata a requisiti di età, di reddito e di anzianità contributiva, e ha apportato dei miglioramenti all'indicizzazione delle pensioni e alle maggiorazioni sociali. In senso contrario, ai fini della spesa, va, invece, il passaggio da decennale a triennale della cadenza per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione per il calcolo delle pensioni contributive. Miglioramenti di bilancio deriveranno anche dall'aumento progressivo delle aliquote contributive degli autonomi che saliranno fino al 26% nel 2010. Per l'accesso al pensionamento, insieme all'aumento delle "finestre" e all'estensione di quel meccanismo anche ai pensionamenti di vecchiaia, la modifica più significativa è stata l'abolizione della prevista introduzione del cosiddetto scalone e la sua sostituzione con il sistema delle quote vincolate, che progressivamente porteranno, nel 2013, il minimo dell'età di pensionamento a 61 anni per i lavoratori dipendenti e a 62 per gli autonomi, con il requisito aggiuntivo di 36 anni di contribuzione²³.

L'obiettivo prevalente degli interventi è stato, dunque, migliorare la sostenibilità finanziaria del sistema, ma con effetti restrittivi sulle condizioni d'accesso al pensionamento e sulle prestazioni attese. Questa strategia è in linea con la politica avviata nei primi anni '90, che ha portato alla stabilizzazione pressoché completa del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, precedentemente caratterizzato da una dinamica molto accentuata.

Nel 2006, l'ultimo anno di cui si hanno i dati di bilancio definitivi, il saldo tra l'intera spesa pensionistica previdenziale e le entrate contributive, se si esclude il 2001, è stato il migliore degli ultimi quindici anni, risultando pari a circa 17 miliardi di euro; ma tenendo conto che le prestazioni sono contabilizzate al lordo delle trattenute fiscali, pari a quasi 29 miliardi, le pensioni realmente erogate sono inferiori di oltre 11 miliardi rispetto alle entrate contributive. Il sistema pensionistico, dunque, migliora il complessivo bilancio pubblico di un ammontare pari allo 0,8% del PIL.

Per il futuro, nonostante si preveda un forte invecchiamento della popolazione – che farà più che raddoppiare il rapporto tra ultra sessantacinquenni e popolazione tra 15 e 65 anni – nell'assetto legislativo vigente, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è atteso diminuisca leggermente fino al 2015, per poi aumentare fino al 15,3% intorno al 2038, e poi discendere in prossimità del 14% nel 2050, tornando così sui valori attuali.

Le preoccupazioni per il futuro del rapporto tra spesa pensionistica e PIL devono tener conto che esso è condizionato negativamente più dalla bassa dinamica del denominatore che non da quella del numeratore oramai ampiamente stabilizzata.

Se è vero che l'invecchiamento demografico tende a ridurre il rapporto tra giovani potenzialmente attivi e anziani potenzialmente pensionati, il rapporto effettivo tra numero di pensionati e numero di lavoratori impiegati dipende dalla capacità del sistema produttivo di generare occupazione; e se la creazione di occupati è scarsa, ne risentono negativamente

²³ Per un approfondimento dell'evoluzione normativa, si veda il contributo di Raitano in Pizzuti (2008, par. 4.1).

te anche le entrate contributive e il saldo previdenziale. In presenza di bassi tassi di occupazione, come avviene in Italia, la tendenza demografica che riduce il numero relativo dei giovani, abbassa solo l'occupazione potenziale, non anche quella effettiva. In questa situazione del mercato del lavoro, anche spingere o costringere gli anziani a protrarre il periodo lavorativo, non aumenta l'occupazione, ma ne corregge solo la composizione per età, facendone aumentare il valore medio. In tal modo si sostituiscono anziani, mediamente con minore istruzione e che vorrebbero smettere di lavorare, a giovani che invece vorrebbero entrare nel mondo del lavoro, generando effetti negativi sia sulla produttività e sulla capacità d'innovazione del sistema produttivo sia sul benessere sociale²⁴.

5.2. Il sistema pubblico a ripartizione: le preoccupazioni per la sua capacità di copertura

Le politiche previdenziali adottate dall'inizio degli anni '90 per salvaguardare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico pubblico a ripartizione, hanno inevitabilmente ridotto la sua capacità di copertura. I tassi di sostituzione della prima pensione rispetto all'ultima retribuzione che si prospettano con la piena applicazione del sistema contributivo saranno, per un lavoratore dipendente del settore privato, anche di 20 punti inferiori rispetto a quelli vigenti nel sistema retributivo e si arriva a meno 30 per i dipendenti pubblici; per i lavoratori autonomi e per quelli parasubordinati, a parità di anzianità contributiva, la copertura sarà mediamente di circa 15 punti inferiore a quella dei dipendenti, cioè, del tutto inadeguata²⁵.

L'aggiornamento triennale, anziché decennale, dei coefficienti di trasformazione decisi nel Protocollo, naturalmente tende a ridurre ulteriormente i tassi di sostituzione.

L'adeguamento periodico e con maggior frequenza dei coefficienti è dettato dall'esigenza di garantire l'equilibrio attuariale del sistema pensionistico fondato sul calcolo contributivo delle prestazioni. Aumentando la vita media attesa al momento del pensionamento, con l'adeguamento dei coefficienti si vuole mantenere costante l'ammontare complessivo di prestazioni che si riceverà nell'intera vita da pensionati, ma al prezzo di ridurre il valore medio mensile della pensione. La salvaguardia del criterio attuariale implica una scelta niente affatto neutrale sul piano distributivo. Si stabilisce, cioè, che il trasferimento di reddito corrente dagli attivi agli anziani operato dal sistema pensionistico sia regolato in modo tale da tenere fisso il rapporto complessivo tra spesa pensionistica e PIL anche se, a causa dell'allungamento della vita, il numero di pensionati aumenta. Questi, dunque, vedranno le loro prestazioni pro capite ridursi sempre più rispetto a quelle degli attivi.

Una scelta politicamente e socialmente diversa sarebbe quella di attenuare il crescente distacco tra pensioni medie e retribuzioni medie, innescato dalle riforme pensionistiche avviate dagli anni '90, accettando di veder aumentare il rapporto tra spesa pensionistica e PIL; così facendo, la distribuzione del reddito terrebbe conto della maggiore quota di anziani presente nella popolazione, mantenendo un più stretto collegamento tra i redditi degli ap-

²⁴ Per un'analisi di maggior dettaglio dell'evoluzione del sistema pensionistico pubblico, si veda il contributo di Neri in Pizzuti (2008, par. 4.2).

²⁵ Un lavoratore dipendente con 60 anni di età e 35 annualità contributive – che nel sistema retributivo andava in pensione con un tasso di sostituzione del 67% (di circa dieci punti maggiore se dipendente pubblico) – nel 2035, adeguando i coefficienti di trasformazione, maturerà un tasso di sostituzione del 48,5%. Il tasso salirà al valore massimo del 64% andando in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi. La situazione sarà sensibilmente peggiore per i lavoratori parasubordinati che, con 35 anni di contributi, acquisiranno, a 60 anni, una copertura del 37%. Ma per i lavoratori parasubordinati sarà estremamente difficile maturare quelle anzianità contributive e le loro retribuzioni sono mediamente più basse, meno dinamiche e continue dei lavoratori dipendenti. Cosicché, la loro pensione sarà mediamente pari a meno della metà di quella dei lavoratori dipendenti. Per un'analisi dettagliata dei tassi di sostituzione, si rimanda al Rapporto dello scorso anno (si veda Pizzuti, 2007).

partenenti alle diverse generazioni. Circa gli effetti sulla crescita che questo tipo di scelta distributiva potrebbe avere, come si è già accennato, le analisi teoriche e le indagini empiriche non danno indicazioni incontrovertibili; invece è più sicuro che una maggiore equità distributiva migliori la coesione sociale.

In base alle simulazioni fatte nel Rapporto, l'adeguamento triennale dei coefficienti, rispetto all'ipotesi di tenerli fissi, da un lato consente un minor aumento del rapporto spesa/PIL che arriva fino a circa un punto di PIL nel 2050; dall'altro lato, implica un ulteriore allontanamento delle pensioni dalle retribuzioni fino a circa il 7%. Quantificata in moneta attuale, la riduzione della pensione media dovuta all'adeguamento triennale dei coefficienti arriva a circa 3.300 euro annui.

Le simulazioni effettuate mostrano che anche solo il passaggio dall'adeguamento decennale a quello triennale produce effetti avvertibili: nel 2050, il miglioramento del rapporto spesa/PIL arriva allo 0,1%, mentre la riduzione della pensione media arriva a quasi 600 euro, allontanandosi di un ulteriore 1,7% dalla retribuzione media.

Naturalmente, tra l'adeguamento triennale e nessun adeguamento dei coefficienti di trasformazione, sono possibili tutte le vie intermedie, ognuna delle quali implica una diversa mediazione tra la preoccupazione per l'andamento del rapporto spesa pensionistica/PIL e quella per l'allontanamento delle pensioni dalle retribuzioni. Procedendo a un adeguamento triennale dei coefficienti di trasformazione che tenga conto solo del 50% dell'aumento della vita media prevista per i pensionati, si otterrebbero risultati corrispondentemente intermedi sia per la dinamica del rapporto spesa/PIL – che arriverebbe a crescere solo dello 0,5% – sia della riduzione delle pensioni – che arriverebbe a 1.670 euro annui²⁶.

5.3. La previdenza complementare

Il 2007 è stato un anno importante per la previdenza complementare, caratterizzato dall'applicazione del cosiddetto "silenzio-assenso" per l'adesione dei lavoratori dipendenti ai fondi pensione a capitalizzazione. La riforma del 2005, che a tale riguardo è entrata in vigore con un anno di anticipo, prevedeva che nel primo semestre del 2007 i lavoratori potessero aderire alla previdenza complementare mediante scelta esplicita o anche in via automatica, trasferendo i flussi futuri degli accantonamenti per il Trattamento di fine rapporto (TFR) ai fondi negoziali (chiusi) o a quelli aperti (cioè, non di categoria o aziendali) o alle Forme di previdenza individuali (FIP)²⁷. Anche se le previsioni governative erano che il tasso di adesione dei potenziali iscritti sarebbe passato dal 15% a fine 2006 al 40% dopo dodici mesi, l'aver raggiunto il 25% costituisce comunque un risultato significativo.

Nel corso dell'anno, circa 1.200.000 nuovi lavoratori dipendenti si sono iscritti alla previdenza complementare, registrando un incremento di quasi il 100%. Anche se in numero assoluto la fetta maggiore dei nuovi iscritti (763.000) ha aderito ai fondi chiusi, il loro incremento percentuale, pari a circa il 70%, è stato nettamente inferiore a quello dei fondi aperti (243.000, pari a circa il 290%) e dei FIP (197.000, pari a circa il 200%).

La quota dei lavoratori d'età inferiore ai 40 anni sul totale degli iscritti ai fondi pensione, anche se è aumentata dal 33% al 41%, rimane ancora bassa rispetto al 60% che si registra nel Fondo pensione lavoratori dipendenti (FPLD) dell'INPS; ciò conferma una diffi-

²⁶ Per un'analisi più dettagliata di queste simulazioni, si rimanda al contributo di Pizzuti e Tancioni in (Pizzuti (2008, par. 4.4).

²⁷ Per una valutazione dettagliata della riforma del 2005 e del meccanismo del "silenzio-assenso", si rimanda al Rapporto del 2007 (si veda Pizzuti, 2007).

coltà strutturale dei fondi complementari che si evidenzia proprio nei riguardi dei più giovani, cioè di coloro, tra i potenziali aderenti, che più risentiranno della progressiva riduzione di copertura offerta dalla previdenza pubblica a seguito delle riforme degli anni '90.

Squilibri nelle adesioni si registrano anche a livello territoriale. Nel Nord, la maggiore presenza delle grandi imprese e dei sindacati, insieme alle più elevate disponibilità di reddito, contribuiscono a spiegare la maggiore quota di adesioni ai fondi negoziali (63%) rispetto a quella del Sud (14%); nelle due aree del paese, le quote di iscritti al FPLD sono, rispettivamente, il 55% e il 22%.

Le nuove adesioni ai fondi, in grandissima parte volontarie, da un lato, sono state condizionate favorevolmente dalla spinta della campagna di stampa governativa, dalle indicazioni dei sindacati che partecipano alla gestione dei fondi chiusi, dalla pubblicità dei gestori dei fondi aperti e dei FIP e dal favorevole trattamento fiscale. D'altro lato, il negativo andamento dei mercati finanziari e l'irreversibilità della scelta in caso di trasferimento del TFR ai fondi, hanno sicuramente frenato le iscrizioni.

Con la diffusione, anche nei fondi negoziali, dell'offerta di opzioni multi-comparto che allargano la possibilità di investimenti azionari, sono aumentate anche le oscillazioni dei rendimenti. Nel 2007, a causa degli andamenti negativi dei mercati finanziari, i rendimenti reali al netto delle spese amministrative e di gestione dei fondi pensione sono stati negativi, in misura particolare nelle gestioni più sbilanciate verso gli investimenti azionari, che sono quelle dei fondi aperti; il TFR ha registrato, invece, un rendimento reale positivo.

Se si va indietro nel tempo fino al 1999, l'anno iniziale di operatività dei primi fondi, i loro rendimenti annui variano significativamente in correlazione agli andamenti dei mercati finanziari, risultando a volte superiori e altre inferiori a quello del TFR.

Le serie statistiche dei rendimenti offerti dai fondi mostrano anche una loro generalizzata inferiorità rispetto ai *benchmark* di riferimento, denotando la presenza di problemi d'efficienza; ciò è vero particolarmente nei fondi aperti e nei FIP, i cui costi di gestione arrivano ad essere, rispettivamente, fino a tre e cinque volte quelli dei fondi negoziali, con differenziali assoluti che superano anche i 2,5 punti percentuali sul patrimonio gestito. A tale riguardo va notato che un costo annuo pari allo 0,5% del patrimonio accumulato, in 30 anni lo riduce del 14%, mentre un costo dell'1,5% lo riduce del 36%.

L'incidenza dei costi di gestione e la variabilità dei rendimenti incidono, naturalmente, sull'entità e sulla prevedibilità delle prestazioni dei fondi; la loro maggiore incertezza rispetto a quelle erogate dal sistema pubblico a ripartizione, costituisce sicuramente un elemento di freno nelle adesioni alla previdenza complementare. Peraltro, la normativa attuale non prevede ancora l'auspicabile libertà di scelta dei lavoratori sull'utilizzo del loro risparmio previdenziale; ad essi, infatti, attualmente non è consentita la possibilità – che pure era stata ventilata nella Finanziaria per il 2007 – di utilizzare il TFR anche per incrementare la contribuzione al sistema pubblico a ripartizione e, conseguentemente, le sue più prevedibili prestazioni.

Lascia, invece, perplessi il modo in cui si sta pensando di modificare il decreto ministeriale 703 del 1996 che stabilisce limiti e criteri d'investimento dei fondi pensione. Sostanzialmente, andando contro lo stesso parere della COVIP – l'agenzia di vigilanza dei fondi pensione – si vorrebbero allentare gli attuali vincoli prudenziali nelle modalità d'impiego del capitale accumulato dai fondi, consentendo la possibilità di investimento in attività più rischiose come gli strumenti derivati e quote di *hedge funds* che, naturalmente, registrano anche i risultati più variabili e, dunque, meno adatti alle specifiche necessità di sicurezza e stabilità del risparmio previdenziale.

Alla fine del 2007, il totale delle risorse gestite dai nuovi fondi pensione è aumentato del 25%, raggiungendo un ammontare pari al 3,7% del PIL. Di queste risorse, solo una piccolissima parte viene impiegata per l'acquisto di titoli azionari di imprese italiane; i fondi negoziali, che gestiscono più della metà delle risorse complessive, ne investono solo il 2,2% in azioni italiane, mentre il 71% è allocato all'estero²⁸.

La maggiore instabilità dei rendimenti e delle prestazioni – che è una caratteristica congenita della previdenza a capitalizzazione – e l'ingente dirottamento di risparmio nazionale all'estero – operato specificamente dai nostri fondi pensione per via della scarsa offerta di titoli azionari delle nostre imprese – sono dati di fatto che dovrebbero spingere a considerare la previdenza privata a capitalizzazione come uno strumento aggiuntivo e non sostitutivo della previdenza pubblica a ripartizione. Dunque, per recuperare il preoccupante deficit di copertura che, a legislazione attuale, si prospetta nel nostro sistema pensionistico, non sembrano affatto convenienti politiche che puntino a uno sviluppo della previdenza privata eccedente il ruolo della complementarietà per il quale è nata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARR N. (2004), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROPEAN COMMISSION - EUROSTAT (2008), *European Social Statistics. Social Protection, Expenditure and Receipts 1996-2005*.
- HACKER J. (2006), *The Great Risk Shift. The Assault on American Jobs, Families, Health Care and Retirement and how You Can Fight Back*, Oxford University Press, Oxford.
- ILO - INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2004), *Economic Security for a Better World*, Ginevra.
- ISTAT (2007), *La povertà relativa in Italia nel 2006*, Statistiche in breve, 4 ottobre 2007.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2005), *Rapporto sullo stato sociale 2005*, UTET Libreria, Torino; con contributi di Viola Compagnoni, Giuseppe Croce, Maurizio Franzini, Elena Granaglia, Angelo Marano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Stefano Supino, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra.
- ID. (a cura di) (2006), *Rapporto sullo stato sociale 2006. Welfare state e crescita economica*, UTET Università, Novara; con contributi di Viola Compagnoni, Giuseppe Croce, Elena Granaglia, Stefano Laj, Emiliano Mandrone, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Nicola Carmine Salerno, Sergio Scicchitano, Vincenzo Spinelli, Stefano Supino, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra.
- ID. (a cura di) (2007), *Rapporto sullo stato sociale 2007. Tra pubblico e privato, tra universalismo e selettività*, UTET Università, Torino; con contributi di Viola Compagnoni, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Maurizio Franzini, Michele Giammatteo, Elena Granaglia, Emiliano Mandrone, Angelo Marano, Lucio Morettini, Oreste Nazzaro, Elisabetta Neri, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Marianna Riggi, Sergio Scicchitano, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi.
- ID. (a cura di) (2008), *Rapporto sullo stato sociale 2008. Il tendenziale slittamento dei rischi sociali dalla collettività all'individuo*, UTET Università, Torino; con contributi di Gianluca Busilacchi, Viola Compagnoni, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Massimo D'antoni, Fernando Di Nicola, Maurizio Franzini, Emanuela Gaeta, Elena Granaglia, Emiliano Mandrone, Angelo Marano, Lucio Morettini, Grazia Nalletto, Elisabetta Neri, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Sergio Scicchitano, Elisabetta Segre, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi.
- STIGLITZ J. E. (1989), *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano.
- ID. (1992), *Il ruolo economico dello stato*, il Mulino, Bologna.

²⁸ Per una trattazione più diffusa sull'evoluzione della previdenza complementare in Italia, si veda il contributo di Marano e Raitano in Pizzuti (2008, par. 4.3).