

Rapporto sullo Stato Sociale anno 2015***La grande recessione e il welfare state*****a cura di Felice Roberto Pizzuti**

Edito da EDIZIONI SIMONE

Contributi di

P. Alleva, R. Artoni, E. Beqiraj, G. Busilacchi, A. Ciarini, G. Ciccarone, V. Cirillo, R. Conti, F. Corezzi, P. De Ioanna, R. Fantozzi, M. Franzini, S. Gabriele, C. Gallina, D. Guarascio, G. Nocella, D. M. Nuti, F. Pastore, F. R. Pizzuti, M. Raitano, C. A. Ricci, E. Saltari, E. Segre, M. Tancioni, R. Tangorra

Presentazione**Facoltà di Economia “Sapienza” Università di Roma 8 giugno 2015****Considerazioni di sintesi: FELICE ROBERTO PIZZUTI*****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 diseguaglianze, la diffusa incertezza dei redditi da lavoro e delle complessive condizioni di vita e lo squilibrio intervenuto nei rapporti tra mercati e istituzioni.

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».

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 lo ritiene inefficiente e diseducativo. Ma 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.

Nella fase iniziale 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 percentuali¹ Poi 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 2008-2014, mentre negli USA il PIL è cresciuto complessivamente di 8 punti, nella Zona Euro è calato di un punto².

Le analisi e le risultanze empiriche confermano la dannosità delle politiche di consolidamento fiscale tuttora in auge. Lo stesso Fondo Monetario Internazionale ha dovuto prendere atto della contraddittorietà non solo nominalistica della cosiddetta “contrazione espansiva”.

¹ Arrivando a superare, rispettivamente, il 13%, il 10% e il 6%.

² Peggio anche del Giappone, dove si è verificato un +1%.

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/PIL. E' dimostrato che quelle politiche hanno un esito tanto più controproducente se applicate in paesi con un rapporto debito/PIL elevato, cioè proprio quelli cui viene prescritta una maggiore dose di «austerità». Inoltre, i mercati penalizzano i paesi a bassa crescita, aumentando lo spread e il loro debito a danno della ripresa, generando un circolo vizioso interno che poi si diffonde.

Un'ulteriore contraddizione delle attuali politiche di contenimento dell'intervento pubblico è che tendono ad indebolire i sistemi di *welfare* proprio nel momento di loro maggiore utilità sociale e di stabilizzazione del reddito; in particolare, le privatizzazioni, collegando le prestazioni sociali alle *performance* dei mercati, ne invertono gli effetti in senso pro ciclico.

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 successivo 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 democrazia.

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 tempo³.

E' azzardato chiedere alla scienza economica previsioni precise di lungo periodo. Ma in breve periodo non si intravedono segnali affidabili di cambiamento rispetto ad alcune cause di fondo della crisi.

I dati sulla distribuzione del reddito indicano una caduta tendenziale della quota dei salari sul PIL. I rimbalzi degli ultimi anni nella Zona Euro dipendono dal calo del denominatore.

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.

³ Nei due periodi 1950-1980 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% (Piketty2014).

Il sostegno alla crescita 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 dallo sviluppo dei paesi emergenti si è molto ridotto; 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.

La crisi e le sue prospettive osservate 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 costruzione europea è stata controproducente: istituzionalmente limitata, economicamente rovinosa, socialmente iniqua.

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 avanzo commerciale si estendessero a tutta la Zona Euro, il suo 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 crisi.

Anche i risultati interni del modello tedesco vanno attentamente valutati. 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 tanto con l'innovazione quanto con la compressione dei salari e una conseguente redistribuzione del reddito che hanno 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 pubblici e, dunque, anche la loro possibilità di sostenere l'innovazione, il modello tedesco ha rafforzato la ricerca della competitività seguendo la «via bassa» della riduzione del costo del lavoro. Così, nell'intera Zona Euro, oltre a peggiorare le condizioni sociali, è diminuito il tradizionale vantaggio competitivo fondato sulla qualità della produzione.

Contemporaneamente si è accentuata la polarizzazione delle situazioni nazionali 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 seguito.

Il divario del PIL *pro capite* medio⁴ tra i paesi «periferici» e quelli «centrali», tra il 1995 e il 2005, era diminuito del 60%, ma nei successivi 8 anni è aumentato del 422%.

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».

Il Rapporto debito/PIL è cresciuto per tutti i paesi dell'Unione, ma molto 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.

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; il suo esito ha assunto una valenza più di tipo dimostrativo che non attenta agli 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 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 maggiormente in difficoltà.

⁴ A prezzi costanti e a parità di potere d'acquisto.

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

Federico Caffè, nel 1979, esprimendosi sul progetto d'unificazione europea, 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 Europea che includono sia l'accentuazione delle attuali politiche di consolidamento fiscale - fino alla rottura dell'Eurozona o anche dell'area di libero scambio europea - sia la creazione dell'Europa federale con l'adozione di politiche orientate alla crescita e alla riduzione delle diseguaglianze.

Negli scenari dominati dalle attuali 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 aumento del bilancio europeo e trasferimenti fiscali volti a contrastare le asimmetrie territoriali, si avrebbero i migliori risultati anche per la crescita e l'occupazione.

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.

La seconda è che nuove istituzioni comuni operanti su scala continentale ridurrebbero l'attuale squilibrio tra gli stati nazionali, i mercati sovranazionali e le 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 tornare indietro innescherebbe una conflittualità nazionalistica, suscettibile di travalicare la sfera economica. La

giusta critica alle modalità finora seguite nella costruzione europea 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 e operanti.

E' fortemente auspicabile che il miope inasprimento della «questione greca» non si spinga fino alla rottura; forse evocare tale possibilità fa parte di un atteggiamento tattico, ma la storia mette in guardia dagli apprendisti stregoni. Gli stessi mercati sono preoccupati più da una rottura che non da un accordo e un allentamento del «rigore» esemplare.

La dinamica e la composizione della spesa sociale europea

In Europa, dopo circa un ventennio nel quale la complessiva spesa sociale si era stabilizzata tra il 25% e il 26% del PIL, negli ultimi anni è aumentata di quasi tre punti, non solo per le maggiori prestazioni indotte dalla crisi, ma anche per il calo del PIL.⁵

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 le spese *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 2012.

Il declino degli obiettivi sociali nelle strategie comunitarie: povertà e diseguaglianze

Nella tradizione europea, la dimensione sociale delle scelte economiche e il suo contributo alla crescita hanno un peso rilevante, ma sono stati progressivamente fagocitati dalle politiche di consolidamento fiscale.

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).

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 sociali.

Anche i *target* sociali fissati dai singoli paesi 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

⁵ 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.

strano che le persone «a rischio di povertà» o di «esclusione sociale»⁶, anziché diminuire, siano aumentate di 7 milioni, arrivando ad essere nel 2013 circa 123 milioni, pari al 24,5% della popolazione residente. Nel nostro paese, sono 17,3 milioni – circa 2,6 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 è costituito dalle diseguaglianze 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 diseguaglianza 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 diseguaglianze dei redditi erano già superiori rispetto ai decenni precedenti. Successivamente la situazione è peggiorata, avvicinandosi a quella americana, tradizionalmente molto sperequata.⁷

Negli anni della crisi, le diseguaglianze sono aumentate anche per la ricchezza; la quota detenuta dal 10% più ricco è aumentata in quasi tutti i paesi⁸; il dato italiano, pur avendo avuto l'incremento maggiore, è ancora il più basso.

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 diseguaglianze 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.

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

Tra le cause della povertà e delle diseguaglianze 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 reddito⁹.

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 e la generosità dei trattamenti che, in

⁶ 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. par. 2.2.

⁷ 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.

⁸ Tranne in Germania e in Svezia, mentre negli USA è leggermente diminuita.

⁹ 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.

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 integrare i loro redditi bassi e precari con le misure di RMG, oltre che con agevolazioni per la casa, cure mediche, trasporti e la cura dei figli.

Anche in Francia, 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 la quota di popolazione a rischio di povertà è arrivata ai bassi livelli scandinavi, ben inferiori a quelli tedeschi, spagnoli e italiani.

In Italia il dibattito sull'introduzione del RMG rimane aperto e condizionato dai vincoli del bilancio pubblico; la spesa che comporterebbe è molto variabile. Gli oneri di progetti studiati in passato oscillavano tra i 4 e i 10 miliardi. Proposte più recenti di assicurare a tutti un reddito pari alla soglia di povertà (circa 700 euro mensili nella media nazionale) implicano costi maggiori.

Vicine alle politiche per il RMG sono quelle che si occupano dei Centri Per l'Impiego. Questi hanno organizzazioni diverse nei vari paesi, ma un aspetto generale su cui riflettere è che anche nei sistemi più efficaci, le assunzioni che intermediano 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, ma il suo valore non supera il 13%¹⁰. In Italia si arriva solo al 3,7%, con una spesa comunque pari all'1,3% del PIL.

Le specificità della crisi italiana

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

Dal 2007 al 2014, mentre nella Zona Euro il PIL è rimasto sostanzialmente fermo, in Italia è diminuito di circa 9 punti; 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. La nostra produzione industriale si è ridotta di

¹⁰ 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%.

circa un quarto, tornando ai valori di quasi 30 anni fa. La diseguaglianza sono aumentate più che nella media europea; la riduzione della quota dei salari sul PIL è stata maggiore¹¹.

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.

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 1997; il divario è cresciuto progressivamente e nel 2014 il dato medio europeo ha superato quello italiano del 15,6%.

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 stazionaria.

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 -, 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 sociali. Eppure, lo studio delle traiettorie individuali di carriera mostra che, già prima della crisi, la mobilità del lavoro non era pregiudicata dall'assetto normativo antecedente le riforme del 2011 e del 2014-2015.

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.

L'istruzione

¹¹ -4,9 punti contro -3,0 nella media dell'UE a 15 paesi, 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.

Il futuro di un paese è nei suoi giovani e nella capacità delle generazioni precedenti di trasmettergli il loro bagaglio positivo di conoscenze e valori. E' questo l'aspetto fondamentale dei rapporti intergenerazionali, che va curato e non incrinato fomentando contrasti tra giovani e anziani.

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 migliora anche le condizioni di salute. Ma il nostro paese e il suo sistema produttivo non sembrano fatti per persone istruite.

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 media dei paesi Ocse, il confronto tra i costi per laurearsi e i maggiori redditi che ne derivano da luogo ad un tasso di rendimento interno privato del 14%; nella media dei paesi europei supera il 15%; in Italia è solo dell'8%.

Il differenziale del tasso d'occupazione dei laureati rispetto a quello dei meno istruiti anche da noi è positivo, ma è inferiore rispetto alla media europea.

Da noi studiare all'università conviene meno e non è strano che nella popolazione tra i 30 e i 34 anni, solo il 22% è laureata, contro il 40% dell'EU15.

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 nell'istruzione emerge 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 contrastare i nostri bassi tassi d'istruzione, la scarsa diffusione della formazione permanente e gli elevati tassi d'abbandono scolastici¹². Si aggiunga che il sistema di precariato nella nostra scuola ha suscitato una procedura d'infrazione da parte della Commissione e una sentenza di condanna della Corte di Giustizia Europea.

Negli ultimi anni le politiche per l'istruzione e la ricerca si sono adattate al declino produttivo del nostro paese.

¹² Il 17% contro la media europea del 12%.

Il disegno di riforma “la buona scuola” non sembra mirato ad invertire quest’allarmante tendenza. Affronta aspetti pertinenti quali la valutazione dei docenti, ma concentrandola nel giudizio dei presidi. Prevede risorse a favore delle scuole private sottraendole inevitabilmente a quelle già scarse disponibili per la scuola pubblica e trascurando emergenze come il pericoloso stato d’abbandono degli edifici scolastici. 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.

Il sistema pensionistico

La sostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico pubblico è stata assicurata già dalle riforme degli anni ’90 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 euro.

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 delle riforme restrittive fino a quella del 2011. Nel prossimo ventennio la pensione media si ridurrà sempre più rispetto al salario medio, passando dal 45% attuale al 33% nel 2036.

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 ridotte; però si tratta di circostanze difficili da combinare nelle condizioni del mercato del lavoro affermatesi dagli anni ’90, 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 del rinnovamento produttivo.

La crisi e le condizioni del mercato del lavoro rendono più problematico anche il ruolo che nel passato ventennio è stato assegnato alla previdenza privata a capitalizzazione.

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.

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 una carenza d'informazione che si manifesta anche riguardo all'entità attesa delle 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 azionari.

La crisi ha reso più manifesta anche un'altra incongruità. I fondi a capitalizzazione, 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.

Una serie di provvedimenti dell'attuale governo sembra indicare un cambiamento d'approccio verso la previdenza complementare; ad esempio:

- 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, costituisce una scelta alternativa al finanziamento dei fondi.
- La libertà degli iscritti ai fondi negoziali di trasferirsi in quelli aperti e individuali consente a questi di gestire i contributi aziendali contrattati dai sindacati per i fondi di categoria.
- Il nuovo regolamento sui criteri e i limiti d'investimento diminuisce i vincoli dei fondi e li invita ad ottimizzare il rapporto rischio/rendimento operando anche nei mercati non regolamentati; 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 le specificità del settore e 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.

Alcune indicazioni sintetiche per un riassetto del sistema pensionistico

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 questi obiettivi.

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.

La recente sentenza della Corte Costituzionale conferma che le mancate o ridotte indicizzazioni all'inflazione delle pensioni non possono essere ragionevolmente adottate 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 lavoro.

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 pensionati 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 bond* rivolti a sostenere il credito alle piccole e medie imprese nazionali più colpite dal restringimento del mercato finanziario (*credit crunch*).

La prima possibilità comporterebbe 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*; inoltre investire il risparmio previdenziale in 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 svolte 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 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 limitate 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'interessante effetto di migliorare il bilancio pubblico che potrebbe essere di dimensioni significative.

Le condizioni di salute e del sistema sanitario

Gli indicatori di salute della popolazione italiana sono tra i migliori dell'area Ocse, 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 (1793 Euro), indicano che siamo sotto la media dei rispettivi valori dell'Unione Europea a 15 (8,7% e 2425 Euro); dopo di noi ci sono solo Spagna, Grecia e Portogallo.

La verifica ministeriale dei Livelli Essenziali di assistenza (LEA) per il 2012 mostra che le regioni adempienti sono solo quelle del Centro-Nord (con l'unica eccezione della Basilicata); ciò contraddice il dettato costituzionale del diritto alla salute e della sua equa fruizione a livello territoriale.

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.

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 deriva dall'aver frazionato a livello regionale la responsabilità politica ed economica di soddisfare un diritto primario 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 al complessivo benessere economico e sociale di tutti i cittadini europei.

Riducendo le diseguaglianze e dando priorità a valori sociali condivisi che facciano da perimetro istituzionale alle scelte di mercato, sarà possibile riavviare una crescita più stabile e sostenibile, dando maggiore sicurezza - e anche felicità-, alle condizioni di vita.