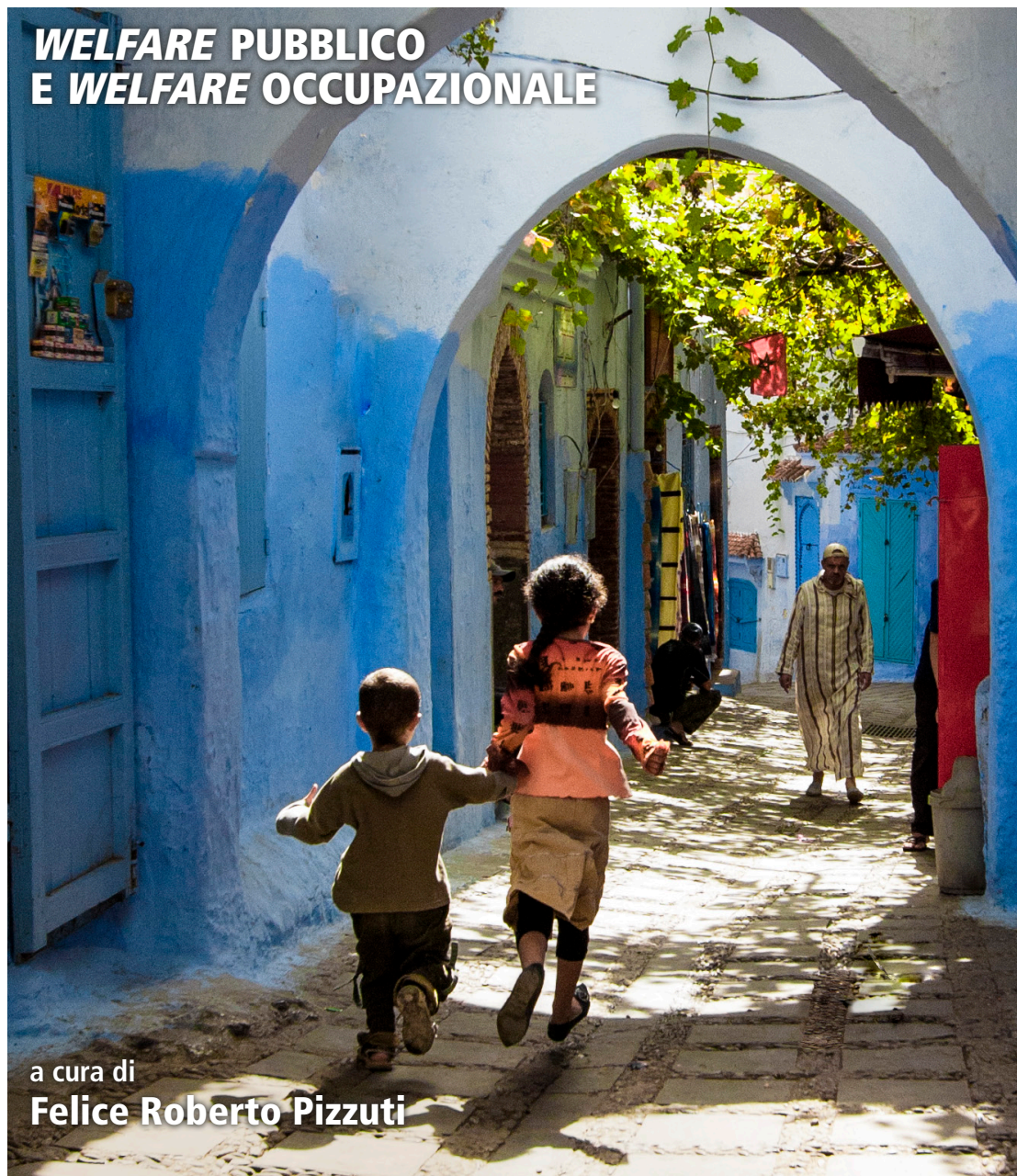


RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2019

ESTRATTO

**WELFARE PUBBLICO
E WELFARE OCCUPAZIONALE**



a cura di
Felice Roberto Pizzuti



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Presentazione del
RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2019

Welfare pubblico e welfare occupazionale

29 maggio 2019 - Aula 1 "Ezio Tarantelli"

Facoltà Economia, Via del Castro Laurenziano 9, Roma

9,00 - **Registrazione partecipanti**

9,20 - **Saluti**

Eugenio Gaudio, *Magnifico Rettore di Sapienza Università di Roma*

Fabrizio D'Ascenzo, *Preside della Facoltà di Economia*

Silvia Fedeli, *Direttore del Dipartimento di Economia e Diritto*

9,45 - **Intervento del Presidente della Camera dei Deputati**

Roberto Fico

10,00 - **Considerazioni di sintesi del Rapporto**

Felice Roberto Pizzuti, *Curatore del Rapporto, Sapienza Università di Roma*

10,45 - **Discussione del Rapporto**

Maurizio Landini, *Segretario Generale CGIL*

Luigi Di Maio, *Ministro del Lavoro, dello Sviluppo Economico e delle Politiche sociali**

Giuseppe Pisauro, *Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*

Maurizio Stirpe, *Vice Presidente di Confindustria, per il Lavoro e le Relazioni Industriali*

Pasquale Tridico, *Presidente dell'Inps*

Coordina

Giorgio Zanchini, *Conduttore "Radio Anch'io", Radio Rai 1*

*Presenza suscettibile di verifica per impegni istituzionali

Alla presentazione saranno disponibili copie del Rapporto a prezzo scontato. Successivamente, il Rapporto, sarà acquistabile in libreria, presso l'editore (Centro Stampa, Città Universitaria Sapienza, palazzina A), on-line e in versione e-book: www.editricesapienza.it

Per informazioni: Tel. 06 49766329 Cell. 347 0044032 email: masterep@uniroma1.it

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2019

*Welfare pubblico
e welfare occupazionale*

a cura di
Felice Roberto Pizzuti

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E DIRITTO
MASTER IN ECONOMIA PUBBLICA

contributi di

Maria Felice Arezzo, Marco Arlotti, Teresa Barbieri, Elton Beqiraj, Francesco Bloise
Alessandra Cataldi, Marco Centra, Francesca Corezzi, Francesco Dandolo
Alessandra De Rose, Paolo D'Imperio, Fernando Di Nicola, Nerina Dirindin
Roberto Fantozzi, Cristina Freguja, Valentina Gualtieri, Dario Guarascio, Matteo Jessoula
Giulia Mallone, Alessandra Masi, David Natali, Marcello Natili, Nicoletta Pannuzi
Emmanuele Pavolini, Felice Roberto Pizzuti, Corrado Polli, Michele Raitano
Elisabetta Segre, Donatella Strangio, Salvatore Strozza, Massimiliano Tancioni



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE
2019

Copyright © 2019

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

ISBN 978-88-9377-106-1 (paperback)

ISBN 978-88-9377-107-8 (eBook)

Publicato a maggio 2019

Stampato da: Centro Stampa – Sapienza Università di Roma

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi microfilm, film, fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi. L'editore è a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per eventuali involontarie omissioni o inesattezze nella citazione delle fonti e/o delle foto.

All Rights Reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording or any other information storage and retrieval system, without prior permission in writing from the publisher. All eligible parties, if not previously approached, can ask directly the publisher in case of unintentional omissions or incorrect quotes of sources and/or photos.

Progetto grafico e impaginazione: Emiliano Napolitano

In copertina: foto di Giulia Pizzuti

INDICE

- 9 **Nota del Curatore**
- 11 **Considerazioni di sintesi**
- 53 **Capitolo 1 - *Welfare* occupazionale**
- 53 **1.1 *Welfare* occupazionale: un'introduzione**
1.1.1 Il contesto storico in cui si sviluppa il *welfare* occupazionale; p. 53 - 1.1.2 *Welfare* occupazionale, le sue aree d'intervento e le dimensioni del suo sviluppo; p. 54 - 1.1.3 Motivazioni ed effetti del *welfare* occupazionale; p. 56
- 60 **1.2 *Welfare* occupazionale: motivazioni, evoluzione, rischi**
1.2.1 Introduzione; p. 60 - 1.2.2 Motivazioni e radici del *welfare* occupazionale in Europa; p. 62 - 1.2.3 *Welfare* occupazionale, *welfare* fiscale: la complessa trama normativa in Italia; p. 64 - 1.2.4 *Welfare* occupazionale e caso italiano: effetti e rischi; p. 71 - 1.2.5 Conclusioni; p. 78
- 80 **1.3 *Welfare* occupazionale, produttività e contrattazione decentrata**
1.3.1 Contrattazione decentrata e produttività; p. 80 - 1.3.2 Contrattazione decentrata e *welfare* occupazionale; p. 82
- 84 **1.4 Le agevolazioni fiscali alla previdenza integrativa in Italia: una valutazione di equità ed efficienza**
- 94 **1.5 *Welfare* occupazionale e diseguaglianze**
1.5.1 Introduzione; p. 94 - 1.5.2 Le indagini sul *welfare* occupazionale in Italia; p. 95 - 1.5.3 Un'indagine sul *welfare* occupazionale riferita a un campione nazionale di aziende medio-grandi; p. 97 - 1.5.4 Le diseguaglianze fra imprese, territori e settori; p. 99 - 1.5.5 Le diseguaglianze dentro e fuori le imprese; p. 103 - 1.5.6 Conclusioni; p. 109
- 110 **1.6 *Welfare* occupazionale e *welfare* pubblico in Italia: una prospettiva di lungo periodo**
1.6.1 Introduzione; p. 110 - 1.6.2 I fattori alla base della crescita del *welfare* occupazionale in Italia; p. 111 - 1.6.3 Una transizione rischiosa: previdenza complementare e sistema pensionistico multi-

pilastro; p. 114 - 1.6.4 Sanità integrativa e sfide all'universalismo; p. 118 - 1.6.5 La copertura dei nuovi rischi sociali: conciliazione e servizi di cura; p. 124 - 1.6.6 Conclusioni; p. 126

129 **Capitolo 2 – Lo stato sociale in Europa**

129 **2.1 La spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea**

2.1.1 I livelli e l'andamento della spesa; p. 129 - 2.1.2 La spesa sociale per funzioni: trasferimenti monetari e in natura e strumenti universali e *means tested*; p. 133 - 2.1.3 La spesa sociale netta: il peso del prelievo fiscale; p. 138 - 2.1.4 Le fonti di finanziamento della spesa sociale e il cuneo fiscale; p. 140

143 **2.2 Welfare occupazionale in Europa: uno sguardo complessivo**

2.2.1 Introduzione; p. 143 - 2.2.2 Tre buone ragioni per occuparsi di *welfare* occupazionale; p. 144 - 2.2.3 La comparazione; p. 149 - 2.2.4 Conclusioni; p. 157

158 **2.3 La dinamica delle disuguaglianze nei e tra i paesi dell'UE**

2.3.1 Introduzione; p. 158 - 2.3.2 Dati e metodologia; p. 159 - 2.3.3 Le differenze recenti della disuguaglianza economica tra i Paesi; p. 161 - 2.3.4 La dinamica della disuguaglianza a partire dalla crisi economica; p. 164 - 2.3.5 Considerazioni di sintesi; p. 167

169 **2.4 La Strategia UE 2020: il quadro degli indicatori comuni**

2.4.1 Introduzione; p. 169 - 2.4.2 Tasso di occupazione; p. 171 - 2.4.3 Istruzione; p. 172 - 2.4.4 Lotta alla povertà e all'esclusione sociale; p. 174 - 2.4.5 Conclusioni; p. 177

178 **2.5 L'intervento dell'Unione Europea in tema di politiche sociali**

184 **2.6 Istruzione: un quadro statistico in ottica comparata**

2.6.1 La partecipazione ai percorsi formativi; p. 184 - 2.6.2 Le competenze; p. 189 - 2.6.3 L'inserimento nel mercato del lavoro; p. 194 - 2.6.4 Rendimenti dell'istruzione; p. 198 - 2.6.5 La spesa pubblica per l'istruzione; p. 200 - 2.6.6 Conclusioni. Gli obiettivi della strategia ET 2020; p. 203

204 **2.7 Gli schemi di reddito minimo nei paesi dell'Unione Europea**

2.7.1 Introduzione; p. 204 - 2.7.2 L'evoluzione degli schemi di reddito minimo in Europa; p. 204 - 2.7.3. Dimensioni di variazione degli schemi di reddito minimo in Europa; p. 207 - 2.7.4. I servizi di inclusione attiva da una prospettiva comparata; p. 218 - 2.7.5. La dimensione territoriale degli schemi di reddito minimo; p. 223 - 2.7.6 Conclusioni; p. 224

-
- 225 **2.8 Aspetti evolutivi del mercato del lavoro nei paesi dell'UE**
2.8.1 Introduzione; p. 225 - 2.8.2 La dinamica dell'occupazione e della disoccupazione in Europa; p. 230 - 2.8.3 Ore lavorate, tipologie contrattuali e qualità del lavoro; p. 236 - 2.8.4 Le riforme del mercato del lavoro durante la recessione; p. 238 - 2.8.5 Conclusioni; p. 243
- 245 **Capitolo 3 - Lo stato sociale in Italia**
- 245 **3.1 Evoluzione e composizione della spesa sociale e del suo finanziamento**
3.1.1 I dati ufficiali; p. 245 - 3.1.2 La spesa al netto delle voci non direttamente attribuibili a funzioni sociali; p. 249 - 3.1.3 La spesa per protezione sociale per funzioni e tipo riclassificate; p. 252 - 3.1.4 Il finanziamento della spesa sociale; p. 255 - 3.1.5 I diritti pensionistici; p. 256
- 258 **3.2 Considerazioni quantitative e redistributive sul *welfare* occupazionale-aziendale sanitario**
3.2.1 I benefici fiscali del *welfare* occupazionale; p. 258 - 3.2.2 Considerazioni redistributive e quantificazioni del *welfare* aziendale sanitario; p. 261
- 265 **3.3 La condotta fiscale italiana nella visione degli economisti del FMI**
3.3.1 Ricomposizioni fiscali austere ma espansive - le ipotesi del FMI; p. 265 - 3.3.2 Il modello del FMI e la sua parametrizzazione; p. 266 - 3.3.3 Un tentativo di replica dei risultati GIMF con il BeTa; p. 267 - 3.3.4 L'ipotesi cruciale nella simulazione del FMI non è di livello fiscale; p. 273 - 3.3.5 Altre possibili ricomposizioni: un'idea nostrana; p. 274
- 277 **3.4 Tendenze demografiche, invecchiamento della forza lavoro, aspetti settoriali del sistema produttivo italiano e confronti internazionali**
3.4.1 Indicatori di invecchiamento demografico; p. 277 - 3.4.2 Invecchiamento della forza lavoro: non solo una questione demografica; p. 279 - 3.4.3 Invecchiamento della forza lavoro nel contesto europeo; p. 288 - 3.4.4 Gestire le conseguenze dell'invecchiamento nel mondo del lavoro: indicazioni per la *policy* e per il *welfare* aziendale; p. 296
- 302 **3.5 Immigrazione straniera ed esigenze economico produttive del mercato del lavoro: il caso del lavoro di cura**
3.5.1 Immigrazione e presenza straniera: effetti demografici e dinamiche occupazionali; p. 302 - 3.5.2 Esigenze economico-sociali

e lavoro immigrato: il caso di colf e badanti; p. 315 - 3.5.3 Alcune considerazioni conclusive e il Decreto Sicurezza; p. 320

- 323 **3.6 Reddito e diseguglianze retributive in Italia**
3.6.1 Aspetti comparativi della situazione italiana; p. 323 - 3.6.2 La disuguaglianza retributiva nelle piccole imprese; p. 330
- 336 **3.7 La traiettoria evolutiva del mercato del lavoro italiano**
3.7.1 Introduzione; p. 336 - 3.7.2 L'evoluzione dell'occupazione di natura autonoma e dipendente; p. 340 - 3.7.3 Occupazione e ore lavorate; p. 342 - 3.7.4 Dinamica dell'occupazione per tipologia contrattuale; p. 346 - 3.7.5 - Intermittenza lavorativa e *in-work poverty*; p. 351 - 3.7.6 Conclusioni; p. 356
- 358 **3.8 Gli ammortizzatori sociali**
3.8.1 L'evoluzione normativa; p. 358 - 3.8.2 Gli ammortizzatori sociali: principali evidenze quantitative; p. 364
- 367 **3.9 Il reddito minimo in Italia: dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza**
3.9.1 Introduzione; p. 367 - 3.9.2 Il disegno del Reddito di Inclusione: potenzialità e aspetti critici; p. 368 - 3.9.3 Il Reddito di Inclusione: alcuni dati a un anno dall'inizio della sua implementazione; p. 374 - 3.9.4 Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza; p. 375 - 3.9.5 Conclusioni; p. 379
- 380 **3.10 Effetti macroeconomici della Legge di bilancio per il 2019**
3.10.1 La manovra di finanza pubblica; p. 380 - 3.10.2 Effetti sulle principali variabili macroeconomiche; p. 387 - 3.10.3 Moltiplicatori fiscali; p. 390 - 3.10.4 Conclusioni; p. 392
- 393 **3.11 Analisi quantitativa degli effetti del Reddito di Cittadinanza**
3.11.1 Principali caratteristiche del Reddito di Cittadinanza; p. 393 - 3.11.2 Effetti macroeconomici del Reddito di Cittadinanza; p. 394 - 3.11.3 Impatto del Reddito di Cittadinanza al variare della platea dei beneficiari e della natura dei vincoli di bilancio dei nuclei familiari; p. 399 - 3.11.4 Conclusioni; p. 402
- 402 **3.12 Le agevolazioni fiscali ai fondi sanitari e alle spese sanitarie private: problemi di equità e di efficienza**
3.12.1 Introduzione; p. 402 - 3.12.2. Le tre opzioni; p. 403 - 3.12.3. Le spese sanitarie private; p. 405 - 3.12.4. Le assicurazioni malattia; p. 408 - 3.12.5 I fondi sanitari; p. 409 - 3.12.6 I principali effetti allocativi e redistributivi connessi alla partecipazione a un fondo, dal punto di vista

del datore di lavoro e del lavoratore; p. 411 - Considerazioni conclusive; p. 416

419 **Capitolo 4 - Il sistema previdenziale italiano**

419 **4.1 Il sistema pubblico a ripartizione**

4.1.1 L'andamento del rapporto spesa/PIL; p. 419 - 4.1.2 Prestazioni e entrate contributive; p. 421 - 4.1.3 La struttura della spesa pensionistica; p. 423

429 **4.2 La previdenza complementare in Italia**

4.2.1 Aspetti normativi; p. 429 - 4.2.2 Principali aspetti quantitativi; p. 432 - 4.2.3 Rendimenti e costi amministrativi; p. 438

442 **4.3 Gli effetti attesi del D.L. 4/2019 (Quota 100) sull'evoluzione della spesa pensionistica. Un esercizio di simulazione a lungo termine**

4.3.1 Introduzione; p. 442 - 4.3.2 Le ipotesi di base e gli scenari di simulazione; p. 443 - 4.3.3 Evoluzione delle pensioni erogate e in essere nell'evoluzione tendenziale e in quella programmatica; p. 448 - 4.3.4 L'evoluzione della spesa pensionistica tendenziale e programmatica; p. 450 - 4.3.5 Conclusioni; p. 454

455 **4.4 L'impatto macroeconomico dell'introduzione di Quota 100 nel sistema pensionistico**

4.4.1 Introduzione; p. 455 - 4.4.2 Quota 100: distribuzione per comparto, genere e area geografica; p. 455 - 4.4.3 Effetti di Quota 100 sulle principali variabili macroeconomiche; p. 457 - 4.4.4 Conclusioni; p. 462

462 **4.5 Storie lavorative e pensioni attese delle prime coorti di lavoratori «interamente contributivi»**

4.5.1 Le caratteristiche del metodo contributivo; p. 462 - 4.5.2 Le pensioni attese di alcuni «lavoratori tipo»; p. 465 - 4.5.3. Le storie lavorative delle coorti entrate in attività fra il 1996 e il 1999; p. 471

480 **4.6 Una valutazione delle tendenze previdenziali attuali e delle politiche in atto**

4.6.1 Introduzione; p. 480 - 4.6.2 I dati di bilancio del sistema pensionistico e gli aspetti micro e macroeconomici della sua evoluzione attesa; p. 483 - 4.6.3 Alcune indicazioni di politica previdenziale; p. 486

489 **Appendice statistica**

501 **Glossario**

515 **Bibliografia**

Nota del Curatore

Questo *Rapporto* beneficia del patrocinio istituzionale del Dipartimento di Economia e Diritto e del Master in Economia Pubblica di Sapienza Università di Roma cui sono grato per la disponibilità.

Il *Rapporto* nel suo insieme è frutto di un lavoro collettivo cui hanno partecipato in vario modo tutti gli Autori che ringrazio per l'impegno e per l'apporto di conoscenze e di idee. È tuttavia possibile individuare le parti più riconducibili alla specifica responsabilità di ciascuno di essi.

Le Considerazioni di sintesi a **Felice Roberto Pizzuti**.

Le sezioni: 1.1 e 1.3 a **Felice Roberto Pizzuti**; 1.2 a **Matteo Jessoula** e **Giulia Mallone**; 1.4 a **Francesco Bloise** e **Michele Raitano**; 1.5 a **Marco Arlotti**; 1.6 a **Matteo Jessoula** e **Emmanuele Pavolini**; 2.1 a **Francesca Corezzi**; 2.2 a **Emmanuele Pavolini** e **David Natali**; 2.3 a **Teresa Barbieri** e **Francesco Bloise**; 2.4 a **Teresa Barbieri**; 2.5 a **Alessandra Cataldi**; 2.6 a **Elisabetta Segre**; 2.7 a **Marcello Natili**; 2.8 a **Dario Guarascio**; 3.1 e 4.1 a **Roberto Fantozzi**; 3.2 a **Fernando Di Nicola**; 3.3 a **Massimiliano Tancioni**; 3.4.1 a **Alessandra De Rose**; 3.4.2 a **Corrado Polli**; 3.4.3 a **Maria Felice Arezzo**; 3.4.4 a **Alessandra De Rose**, **Corrado Polli** e **Maria Felice Arezzo**; 3.5 a **Francesco Dandolo**, **Donatella Strangio** e **Salvatore Strozza**; 3.6 a **Cristina Freguja**, **Alessandra Masi** e **Nicoletta Pannuzi**; 3.7 a **Marco Centra**, **Valentina Gualtieri**, **Dario Guarascio** e **Michele Raitano**; 3.8 a **Alessandra Cataldi** e **Michele Raitano**; 3.9 a **Marcello Natili**; 3.10 e 3.11 a **Elton Beqiraj**, **Paolo D'Imperio** e **Massimiliano Tancioni**; 3.12 a **Nerina Dirindin**; 4.2 e 4.5 a **Michele Raitano**; 4.3 e 4.4 a **Elton Beqiraj** e **Massimiliano Tancioni**; 4.6 a **Felice Roberto Pizzuti** e **Michele Raitano**.

Le considerazioni espresse non possono in alcun modo essere attribuite ad enti o istituzioni con i quali gli Autori hanno rapporti.

Un sentito riconoscimento va alla dottoressa **Annarosa Arista** che con spirito di collaborazione e amicizia ha curato l'organizzazione editoriale del *Rapporto*, al dott. **Emiliano Napolitano** che con gentilezza e tempestività ha impaginato il testo, alle dottoresse **Eleonora Carletti** e **Anna Vigorito** e al dott. **Roberto Di Iulio**, della casa editrice, che con professionalità e cortesia hanno seguito la pubblicazione del *Rapporto*. Un ringraziamento affettuoso va a **Giulia Pizzuti** per la sua bella foto messa in copertina.

Felice Roberto Pizzuti

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

1. *Welfare occupazionale e welfare pubblico*

Il contesto storico in cui si sviluppa il welfare occupazionale

Nell'oscillante evoluzione dei rapporti stato-mercato, ai periodi di più accentuato sviluppo del secondo, spesso sono seguite grandi crisi, non solo economiche, cui hanno fatto seguito fasi storiche di rilancio del ruolo pubblico¹.

Dopo la prima globalizzazione dei mercati avvenuta tra fine Ottocento e inizio Novecento e il tentativo negli anni Venti di ripristinare gli equilibri economici precedenti la Prima Guerra Mondiale, l'esplosione della grande crisi del '29 stimolò una massiccia espansione dell'intervento pubblico nelle economie capitalistamente avanzate che, pur con modalità diverse nel tempo e tra paesi, durò fino agli anni Ottanta. In questo periodo, i sistemi di *welfare state* si sono sviluppati particolarmente, raggiungendo livelli di spesa anche superiori al trenta per cento del PIL. La successiva inversione di tendenza, contrassegnata dalla nuova globalizzazione dei mercati e dall'affermazione del neoliberismo, ha condizionato la dinamica quantitativa e qualitativa della presenza pubblica anche in campo sociale dove si sono rafforzate le iniziative private e la spinta a introdurre in quelle pubbliche, forme organizzative ispirate alla logica di mercato.

Con la grande recessione iniziata nel 2007-2008, sia i fatti che il dibattito teorico hanno riproposto i limiti di funzionalità dei mercati e il loro bisogno di avere un'efficace interazione con le istituzioni pubbliche. Tuttavia – a tutt'oggi – anche nei sistemi di *welfare* permane la pressione iniziata negli anni Ottanta del secolo scorso ad accentuare la presenza di componenti e criteri privati. È in questo contesto che si colloca la diffusione delle diverse forme del *welfare* occupazionale (WO) e che vanno valutate le loro connessioni con il *welfare* pubblico.

Il welfare occupazionale, le sue aree d'intervento e le dimensioni del suo sviluppo

Il WO ha radici in diverse esperienze nazionali, alcune già presenti agli inizi del Novecento, altre nate a metà del secolo scorso in paesi con sistemi di *welfare* pubblici carenti².

¹ Cfr. Pizzuti 2017, sezione 1.1.

² Cfr. la sezione 1.2, parr. 1.2.1 e 1.2.2.

Anche se con modalità e dimensioni quantitative differenti, il WO si è sviluppato a partire dagli anni Novanta, per lo più sulla base di accordi tra imprese e lavoratori, stabiliti a livello nazionale o locale, settoriale o aziendale. I programmi di WO, pur nascendo da iniziative del mondo produttivo e del settore finanziario privati, per lo più beneficiano di significativi incentivi economici e fiscali da parte delle amministrazioni pubbliche, centrali e/o locali, che spesso offrono anche una cornice normativa e organizzativa.

La loro espansione è stata sostenuta da un insieme di posizioni ideologiche e politiche, da gruppi di interesse locali, nazionali e sovranazionali, con scelte più o meno convinte delle diverse rappresentanze delle parti sociali. Si è così determinato un variegato e consistente agglomerato di attori spinti da motivazioni diverse – più o meno sentite o accettate – ma di fatto convergenti sulla scelta di sviluppare nuove forme di *welfare* diverse da quelle pubbliche.

Rispetto a queste ultime, le prestazioni del WO possono essere integrative o sostitutive: nel secondo caso viene a determinarsi una situazione di concorrenza con il sistema pubblico, la cui dinamica tende a contrarsi.

Le principali aree d'intervento del WO sono la previdenza e la sanità; ad esse se ne aggiungono altre come i programmi di formazione e la conciliazione dei bisogni delle famiglie con le attività produttive. I beneficiari sono per lo più i lavoratori – ed eventualmente le loro famiglie – che hanno un legame con aziende, con settori produttivi, con un territorio.

Nell'area OCSE, i paesi dove la spesa per WO incide maggiormente in rapporto al PIL sono³ l'Olanda (7,0%), gli Stati Uniti (6,7%), il Regno Unito (5,3%) e la Svezia (3,2%); valori nettamente più bassi si registrano in Germania (1,2%), Spagna (1,1%), Italia (0,9) e Polonia (0,4%). In Europa, gli schemi occupazionali sono significativamente più diffusi nei paesi occidentali e settentrionali, mentre lo sono molto meno in quelli centrali, meridionali e orientali⁴. La loro incidenza rispetto alla spesa sociale obbligatoria (pubblica e privata) varia dalle quote molto più elevate di Olanda (29,1%) e Regno Unito (23,5%), a quelle più basse che spaziano tra il 6,6% in Belgio e l'1,9% in Polonia, con i valori intermedi dell'Italia (3%), della Spagna (4,4%) e della Germania (4,5%).

Nella generalità dei paesi europei, tra il 1990 e il 2015, la spesa riconducibile agli schemi del WO è cresciuta significativamente in termini reali, con incrementi che hanno superato il 500% in Spagna e il 300% in Svezia; in Italia è cresciuta dell'85%, passando dallo 0,5% del PIL nel 1990 allo 0,9% nel 2015. Negli USA, la spesa sociale volontaria privata *pro capite*, nel periodo 1990-2007, è raddoppiata in termini reali e il suo ammontare è passato dal 6,8% al 9,9% del PIL; tuttavia, dopo la riforma sanitaria di Obama, che ha reso obbligatori molti rapporti assicurativi privati, nelle sta-

³ I dati riportati sono riferiti al 2015. Cfr. la tab. 2.5 nella sezione 2.2.

⁴ Cfr. la tab. 2.5 nella sezione 2.2.

tistiche sanitarie la spesa volontaria è corrispondentemente diminuita in termini sia assoluti che relativi: tra il 2007 e il 2015, il suo valore *pro capite* a prezzi costanti è diminuito del 30% rispetto al 2007; l'incidenza del suo valore assoluto sul PIL è scesa al 6,7% e quella sulla spesa sociale obbligatoria (pubblica e privata) è passata dal 61,2% al 27,2%.

Il confronto tra le esperienze nazionali europee evidenzia quattro raggruppamenti di paesi.

In Olanda e Svezia il WO si è diffuso in tutte e quattro le sue principali aree d'intervento prima segnalate, con prestazioni tendenzialmente omogenee tra le varie categorie di lavoratori. Nel Regno Unito e nel Centro Europa, il pur consistente sviluppo risulta meno omogeneo sia tra le diverse aree del WO sia per la capacità d'accesso alle sue prestazioni da parte dei lavoratori dei vari settori produttivi; le attività di conciliazione sono quelle relativamente più coperte. Nell'Europa meridionale, ma anche in Austria, i livelli di copertura del WO sono inferiori e con molte differenze tra settori d'attività, tra le dimensioni d'impresa e tra i profili professionali dei lavoratori; in Spagna e Italia, specialmente negli anni più recenti, gli interventi nella sanità sono stati comparativamente più diffusi. Nei Paesi dell'Est Europa, il WO è meno sviluppato.

I rapporti tra WO e *welfare* pubblico variano da paese a paese e da settore a settore, in ragione delle differenze nazionali esistenti tra i sistemi di *welfare state*, tra le caratteristiche delle relazioni industriali e tra i sistemi fiscali. In Italia, ad esempio, nei contratti settoriali e aziendali si sta diffondendo la concessione ai lavoratori, fiscalmente incentivata per le imprese, di beni e servizi sanitari; ciò avviene per lo più mediante le iscrizioni a fondi assicurativi privati, che almeno in parte sostituiscono aumenti salariali monetari e tendono ad assumere un ruolo sostitutivo rispetto alle prestazioni del SSN che, peraltro, tendono a diventare meno fruibili (aumento delle file d'attesa, pagamento di *ticket* crescenti, ecc.) a causa del contenimento del loro finanziamento dovuto alle ristrettezze delle politiche di bilancio. Nei paesi scandinavi, invece, il WO nella sanità tende ad essere di tipo aggiuntivo rispetto a quello pubblico, mentre è di tipo sostitutivo in campo pensionistico.

Motivazioni ed effetti del welfare occupazionale

Lo sviluppo del WO è stato favorito dai cambiamenti intervenuti in campo economico, sociale, politico e culturale che hanno caratterizzato la complessiva evoluzione di tipo neoliberista verificatasi a partire dalla fine degli anni Ottanta nelle economie di mercato più evolute.

Una novità strutturale intervenuta in questo periodo è quella connessa ai mutamenti indotti dalla globalizzazione dei mercati e dal riassetto organizzativo dei processi produttivi che ha portato alla loro scomposizione e delocalizzazione. Questi

cambiamenti hanno contribuito a modificare i rapporti di forza contrattuali nel mercato del lavoro a favore dei datori, favorendo sia le politiche di contenimento del costo del lavoro – particolarmente dei suoi oneri sociali – sia la differenziazione dei salari monetari e delle possibilità d’accesso alle nuove prestazioni sociali del WO che hanno integrato o sostituito quelle fornite con modalità più eque dal *welfare* pubblico.

Nella visione economica tornata ad essere dominante, la diversificazione degli andamenti delle retribuzioni – indipendentemente se in moneta o in prestazioni di *welfare* – trova motivazioni analitiche nella loro corrispondenza con le diverse dinamiche di produttività aziendali, settoriali o territoriali. Il decentramento contrattuale sarebbe dunque giustificato per motivi sia d’efficienza che di merito, consentendo di ricompensare e di stimolare il contributo dato specificamente dai lavoratori coinvolti in un dato processo produttivo. In realtà, la possibilità di decomporre a livello settoriale o addirittura aziendale i contributi dati alla dinamica della produttività dell’intero sistema produttivo, presenta incongruenze teoriche ed empiriche⁵; inoltre, questo approccio fa perdere di vista che la competitività di una singola azienda dipende non tanto e comunque non solo dal suo costo del lavoro quanto dalla sua capacità di esprimere qualità e innovazione, aspetti che sono legati a fattori di sviluppo operanti per lo più a livello intersettoriale e connessi all’organizzazione economico-sociale complessiva⁶.

La diversificazione delle dinamiche retributive, oltre ad essere un effetto del cambiamento del peso relativo dei protagonisti delle relazioni industriali, l’ha ulteriormente accentuato, inducendo modifiche anche sulla loro funzionalità e sui connessi equilibri socio-politici. Il frazionamento delle condizioni economico-sociali dei lavoratori favorisce ancor più l’indebolimento della loro capacità contrattuale e del loro peso politico nella società, mentre genera effetti opposti sui datori di lavoro. Il fatto, poi, che la diversificazione delle retribuzioni venga praticata rendendo disomogenee, tramite il *welfare* contrattualizzato, anche le possibilità d’accesso alle prestazioni sociali, genera disfunzioni specifiche sia sulla crescita sia sull’equità. Circa la prima, tendono a riproporsi le inefficienze connesse all’offerta privata di questi beni e servizi la cui natura produttiva e sociale mette in evidenza i limiti del mercato chiariti dall’analisi economica e verificati dall’esperienza. Tra questi limiti si segnala particolarmente la circostanza che affidare a risorse di mercato il finanziamento di prestazioni sociali pregiudica la loro importante funzione di ammortizzatori economici e sociali, trasformandola addirittura in *pro* ciclica. Quanto all’equità, affidare alla logica di mercato il soddisfacimento di bisogni meritori primari, spesso garantiti anche dalla Costituzione, accentua l’incongruenza che la loro fruizione sia sperequata e che possa essere incentivata con un uso regressivo del sistema fiscale⁷.

⁵ Cfr. la sezione 1.3.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Vedi dopo in questo stesso paragrafo e cfr. in particolare, le successive sezioni 1.4, 3.2 e 3.12.

Tra i cambiamenti intervenuti nelle relazioni economiche che hanno contribuito allo sviluppo del WO c'è l'aumentato ruolo assunto dal settore assicurativo e finanziario che ha aumentato la sua capacità di condizionare a proprio favore le scelte economiche e politiche, in particolare quelle riguardanti la copertura dei rischi sanitari e la gestione del risparmio rivolto al finanziamento delle pensioni. Pure in questo caso, la logica di mercato peggiora non solo l'equità delle condizioni d'accesso a prestazioni meritorie, ma anche l'efficienza della loro produzione: i costi di gestione delle assicurazioni sanitarie e dei fondi pensionistici finanziati a capitalizzazione presenti nel mercato sono strutturalmente superiori a quelli delle corrispondenti prestazioni offerte dal *welfare state*; ciò nonostante, la loro diffusione ha superato anche le finalità integrative assumendo un ruolo sostitutivo⁸.

D'altra parte, la riaffermazione della logica di mercato e della sua autonomia rispetto alle istituzioni collettive ha rafforzato le politiche di contenimento dei bilanci pubblici, inducendo anche per questa via la sostituzione delle prestazioni sociali pubbliche con quelle del WO, anche se a scapito della loro efficienza produttiva e della loro equa allocazione.

Un'ulteriore giustificazione culturale a questa tendenza è stata data dal ritorno in auge di impostazioni analitiche come quella dell'esistenza di un *trade-off* tra efficienza ed equità e come il darwinismo sociale le quali, pur mancando di riscontri empirici sufficienti a ribaltare le consolidate analisi dei limiti del mercato, individuano nelle prestazioni sociali erogate dai sistemi di *welfare* pubblici un elemento di freno alla crescita economica e alla stessa potenzialità della democrazia liberale⁹.

Il WO sembra un modo di gestire i bisogni sociali capace di corrispondere a esigenze multiple: dei fruitori delle sue prestazioni, delle imprese, dei governi e dei sindacati. Tuttavia, non mancano considerazioni che depongono in senso contrario¹⁰.

In Italia, la minore propensione delle imprese a perseguire la competitività tramite l'innovazione ha alimentato maggiormente le politiche di contenimento del costo del lavoro. L'obiettivo di ridurre gli oneri contributivi destinati al finanziamento del *welfare* pubblico ha portato le aziende ad apprezzare la sostituzione di parti del salario monetario con l'erogazione di beni e servizi sociali resi meno costosi dagli sgravi, in tutto o in parte, delle componenti fiscali e contributiva. Il *welfare* aziendale svolge poi la non meno rilevante funzione di fidelizzare i dipendenti alle imprese da cui vengono a dipendere non solo per il salario, ma anche per le prestazioni sociali contrattate. Tuttavia, in una visione più lungimirante, anche alle imprese non dovrebbe sfuggire che i maggiori costi di gestione dell'offerta privata di questi beni e servizi, di fatto, costituiscono un ampliamento del costo del lavoro in senso lato, anche se poi

⁸ Cfr. anche la sezione 4.2.

⁹ Cfr. Pizzuti 2014.

¹⁰ Cfr. la sezione 1.5.

tale onere, in presenza degli attuali rapporti di forza contrattuali e socio-politici, va a carico più del bilancio pubblico e dei lavoratori che non delle singole aziende.

I cambiamenti dei rapporti di forza contrattuali e i vincoli di bilancio imposti al *welfare* pubblico hanno in parte indotto e in parte costretto i sindacati ad una riqualificazione del proprio ruolo complessivo, spingendoli ad assumere e sviluppare funzioni nuove come quelle nella compartecipazione gestionale delle prestazioni del WO le quali, tuttavia, anche quando sostituiscono erogazioni salariali in forma monetaria di pari valore, implicano una riduzione del corrispettivo complessivo ricevuto dai lavoratori e una redistribuzione del reddito a loro danno. Infatti, gli sgravi fiscali per le imprese determinati dal loro minor reddito imponibile pari al valore delle prestazioni erogate con il WO non si limitano alla riduzione delle imposte sul reddito, ma si estendono all'abbassamento dei contributi sociali versati che, tuttavia, implica una riduzione netta delle prestazioni future dei lavoratori, sia quelle pensionistiche sia quelle per il trattamento di fine rapporto. Il WO implica dunque per i lavoratori un doppio canale di redistribuzione sfavorevole del reddito: quello indiretto connesso al peggioramento del bilancio pubblico (da cui potrà discendere una riduzione di beni e servizi offerti dalla pubblica amministrazione e/o un aumento delle imposte che riguarderanno anche i lavoratori) e quello diretto derivante dalle minori prestazioni complessivamente ricevute.

I governi che si sono succeduti dagli anni Novanta, condizionati dal vincolo del debito pubblico reso più stringente dal suo aumento tendenziale e dall'affermazione delle politiche di consolidamento fiscale, hanno visto nel WO un canale per compensare il contenimento delle prestazioni dello stato sociale. Tuttavia, la detassazione dei premi di produttività e gli ulteriori incentivi fiscali riconosciuti ai servizi di *welfare* offerti dalle imprese in sostituzione dell'equivalente in denaro implicano, contraddittoriamente, un non indifferente calo delle entrate del bilancio pubblico¹¹.

In campo sanitario, in aggiunta alle prestazioni del SSN, lo stato riconosce sgravi fiscali per l'acquisto sul mercato di beni e servizi sanitari tra cui quelli mediante l'iscrizione a fondi sanitari i quali assorbono risorse stimate tra i 2 e i 2,5 miliardi di Euro¹². I contributi versati ai fondi dai datori di lavoro e dai lavoratori, entro certi limiti¹³, sono esclusi dal loro reddito imponibile, sia per l'imposta sul reddito sia per i contributi sociali e per il trattamento di fine rapporto (TFR)¹⁴. Il versamento a un fondo sanitario, per le imprese, può costare circa la metà di un pari aumento della retribuzione netta in busta paga¹⁵. Anche il lavoratore risparmia la sua quota di contri-

¹¹ Cfr. in particolare le sezioni 3.2 e 3.12.

¹² Cfr. le sezioni 3.2 e 3.12.

¹³ Fino a 3615 Euro annui.

¹⁴ Cfr. le sezioni 3.2 e 3.12.

¹⁵ Cfr. la sezione 3.12.

buti sociali e le imposte sul mancato aumento di reddito imponibile¹⁶. Tuttavia, come si è già notato, il mancato versamento di contributi, sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori, per questi ultimi si traduce in minori prestazioni sia pensionistiche sia per il trattamento di fine rapporto. Va poi considerato che, trattandosi di oneri deducibili, i sussidi fiscali hanno carattere regressivo, premiando i titolari di reddito più elevati. Si aggiunga che i beni e servizi sociali sono «beni superiori» cui accedono in misura maggiore le persone più abbienti le quali, dunque, usufruiscono maggiormente del sussidio fiscale. Nell'insieme, l'aggravio del bilancio pubblico dovuto ai sussidi fiscali e alle prestazioni in campo sanitario relativi al WO sono valutabili intorno ai 2 miliardi di Euro¹⁷.

In campo previdenziale, le agevolazioni fiscali per chi si iscrive ai fondi privati possono essere applicate ai versamenti dei contributi/premi assicurativi, ai rendimenti degli investimenti del risparmio accumulato e ai pagamenti delle prestazioni¹⁸; nella maggior parte dei paesi europei, vengono esentate le prime due fasi, mentre le prestazioni sono normalmente tassate come redditi (schema Esente-Esente-Tassato: EET). In Italia il sistema è ibrido: i versamenti sono dedotti dal reddito imponibile fino 5164 Euro l'anno; sui rendimenti finanziari si paga un'aliquota del 20%¹⁹ (anziché del 26% applicata ai rendimenti finanziari); sulle prestazioni (che non vengono cumulate con altri redditi) viene applicata un'aliquota agevolata del 15% che scende progressivamente fino al 9% in corrispondenza all'aumento fino a 15 anni dell'iscrizione al fondo. Dunque, la detassazione nella prima fase, essendo praticata con deduzioni assume carattere regressivo. Nella seconda fase, l'aliquota è proporzionale, mentre nella terza fase – relativa alle prestazioni – avvantaggia chi riesce a rimanere iscritto per più anni.

L'aspetto significativo è, come confermano i dati²⁰, che ai fondi privati, e ai suoi incentivi fiscali, accedono essenzialmente lavoratori con retribuzioni continue e consistenti che, nell'attuale assetto del sistema pensionistico pubblico, consentono loro di acquisire una pensione di buon livello e a un'età meno elevata. Invece, il crescente numero di lavoratori con redditi discontinui e bassi, che a un'età anche più elevata matureranno una pensione pubblica inadeguata²¹ e che avrebbero molto più bisogno di una prestazione pensionistica aggiuntiva, non hanno la possibilità di finanziarla e,

¹⁶ Come si può vedere nella sezione 3.2, l'aliquota contributiva è di circa il 10% e quella marginale sul reddito (comprensiva delle aliquote addizionali locali) è tra il 29-33% fino a 28000 Euro annui e il 43-45% sopra quella soglia.

¹⁷ Cfr. la sezione 3.2. Come si vedrà successivamente, la sanità privata implica anche altri oneri per il bilancio pubblico, – oltre a quelli connessi al WO – portandoli complessivamente a circa 5,7 miliardi Euro.

¹⁸ Cfr. la sezione 1.4.

¹⁹ I rendimenti ottenuti sui titoli di stato sono tassati al 12,5%.

²⁰ Cfr. la sezione 1.4.

²¹ Cfr. la sezione 4.5.

quindi, non possono nemmeno usufruire dei sussidi fiscali previsti per la previdenza privata.

La circostanza di tipo generale che emerge nella valutazione dei beneficiari del WO è la ricorrenza di diversi tipi di sperequazioni presenti nell'accesso alla fruizione delle sue prestazioni le quali, in molti casi accentuano le iniquità già esistenti²² nel nostro sistema di *welfare*. Nell'analisi della distribuzione dei beni e servizi offerti dal WO emerge che sono avvantaggiati: i territori del Centro-Nord rispetto a quelli del Meridione; i settori produttivi più forti della manifattura e dei servizi avanzati rispetto a quelli caratterizzati da maggiore precarietà e salari più bassi; gli uomini rispetto alle donne; i lavoratori delle grandi aziende rispetto a quelle delle piccole imprese; il comparto privato rispetto a quello pubblico; i lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi; quelli contrattualmente più garantiti rispetto a quelli più precari; i dirigenti rispetto agli operai.

Il contemporaneo indebolimento quantitativo e qualitativo delle prestazioni più equamente distribuite dal *welfare* pubblico aumenta la sperequazione complessiva dell'accesso all'insieme dei beni e servizi sociali; inoltre la crescente disaffezione dei ceti più abbienti nei confronti delle impoverite attività del servizio pubblico – che vengono sostituite da quelle private (peraltro incentivate a carico del bilancio pubblico) – alimenta il consenso a ridurre i finanziamenti al *welfare state*, tendendo a generare un circolo perverso, in termini sia equitativi che di efficienza.

2. Le politiche sociali e del lavoro in Europa

L'Unione Europea tra i problemi di crescita e le possibili novità della globalizzazione.

Nell'Eurozona, dopo il ritorno stabile nel 2014 a valori positivi della crescita, che aveva fatto sperare nella fine della crisi iniziata nel 2007-2008, i dati degli ultimi mesi del 2018 e quelli previsti per il 2019 indicano un significativo rallentamento che per alcuni paesi, come il nostro, prefigura il ritorno a una situazione di sostanziale stagnazione. Nella media dell'UE, dopo il +1,8% registrato nel 2018, le stime per l'anno in corso sono in continuo riaggiustamento al ribasso e le ultime indicano valori di poco superiori all'1%; per l'Italia, le previsioni per il 2019 che si sono susseguite nel primo quadrimestre dell'anno sono scese dal circa 1% iniziale alla prossimità allo zero²³. Il deterioramento delle prospettive economiche nell'Unione, pur essendo molto diversificato tra i paesi membri, interessa comunque anche le economie più

²² Cfr. le sezioni 1.2 e 1.4.

²³ Il *World Economic Outlook* del FMI, ad aprile 2019 ha abbassato le stime di crescita dell'UE di 0,3 punti rispetto a quelle fatte nel precedente gennaio e di 0,6 punti rispetto a quelle del precedente ottobre 2018. Per l'Italia le stime sono calate dallo 0,9% allo 0,1%. Cali analoghi ci sono nei documenti ufficiali governativi, tra la Nedef 2018 e il Def 2019.

forti e strutturate; la crescita del PIL prevista dal governo tedesco per il 2019 è stata dimezzata allo 0,5%.

I fattori di questo peggioramento sono molteplici e connessi a circostanze ancora una volta di tipo globale, anche se in alcune aree e paesi si mescolano con motivazioni specifiche. L'economia mondiale sta risentendo dell'aumentata incertezza degli equilibri economici e geo-politici internazionali che frena gli investimenti; incognite crescenti pesano sulle politiche nazionali che regolano gli scambi commerciali, incidendo negativamente sulla dinamica dei loro flussi e sul loro contributo alla domanda estera; gli andamenti incerti della crescita nelle due principali economie mondiali, gli USA e la Cina, anche se caratterizzati da trend con livelli diversi e comunque superiori rispetto a quelli europei, creano ulteriori elementi d'instabilità negli scambi internazionali, contribuendo ulteriormente a frenare le prospettive economiche dell'UE.

I programmi da tempo stabiliti dalle banche centrali degli USA e dell'Eurozona di ritornare a politiche economiche meno accomodanti, ma anche meno a rischio di rinvigorire bolle finanziarie, sono oggetto di riesame in rapporto alla nuova situazione; questo riaggiustamento è reso più necessario in Europa dove l'assenza di una politica fiscale comune e i maggiori vincoli imposti ai bilanci statali finiscono per affidare alla politica monetaria responsabilità superiori alle sue stesse possibilità. Nei mercati finanziari è aumentata la volatilità e persistendo la diminuzione dei rendimenti in rapporto alla rischiosità, quest'ultima tende ad essere maggiormente accettata anche dagli investitori istituzionali.

Le recenti tendenze protezionistiche e le crescenti incertezze geopolitiche hanno frenato il processo di globalizzazione affermatosi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso sotto la spinta degli operatori di mercato delle economie capitalistamente sviluppate. Ma l'integrazione economica internazionale potrebbe conoscere una nuova fase, caratterizzata da modalità diverse, con un suo maggior governo da parte delle autorità di politica economica statali o sovranazionali e, in quest'ambito, con un riequilibrio tra i protagonisti delle funzioni d'indirizzo. Al netto delle altre caratteristiche economiche, sociali, politiche e culturali che potrebbero interessare questa nuova fase di globalizzazione, per ciascun paese europeo e per i suoi cittadini sarebbe comunque molto più vantaggioso partecipare alla sua gestione non in ordine sparso ma come Unione Europea. Tuttavia, il cammino della costruzione europea tende a complicarsi. Il referendum sulla Brexit ha indicato che si può tornare indietro, ma il percorso si sta mostrando pieno di difficoltà e costi imprevisti; e non tutti sono già emersi e decifrati. Per adesso, le sue travagliatissime vicende stanno generando ulteriori e significativi elementi d'incertezza sugli equilibri economici e politici europei, con effetti negativi che si riverberano anche su quelli globali. In ogni caso, l'esperienza della Brexit sta mostrando come ulteriori indebolimenti della costruzione europea non sarebbero facilmente gestibili in modo ordinato e indolore. D'altra

parte, va sottolineato come le probabilità di queste preoccupanti prospettive stiano aumentando, stimulate come sono dalla crescente disaffezione popolare per il progetto europeo cui contribuisce significativamente il persistere delle controproducenti politiche economico-sociali con le quali esso è stato e continua ad essere perseguito.

Le politiche del lavoro

Le politiche economico-sociali praticate nell'Unione Europea hanno accentuato le differenze nazionali anziché ridurle; ciò è avvenuto non solo tra i paesi del Centro e quelli della Periferia, ma anche all'interno di ciascuna area²⁴. La recessione e la successiva debole ripresa della crescita non hanno interessato con modalità analoghe i diversi paesi nell'Eurozona. Una tendenza omogenea, anche se con intensità nazionali diverse, è invece l'accentuarsi del dualismo nei rispettivi mercati del lavoro dove si è sedimentata la distinzione tra i lavoratori più garantiti e meglio retribuiti e gli altri caratterizzati da una situazione di precarietà e bassi salari.

Una reazione diffusa alla crisi economica è stata l'introduzione di maggiore flessibilità d'impiego della forza lavoro che, tuttavia, non ha favorito le condizioni occupazionali, specialmente nei paesi del Sud Europa. Si è invece accentuato il flusso delle emigrazioni da questi paesi verso quelli del Centro, specialmente da parte di lavoratori più formati che fanno fatica a trovare una occupazione adeguata nel proprio paese. In quelli della Periferia Sud si nota una maggiore concentrazione di occupazione precaria e mal pagata associata a strategie d'impresa che perseguono la competitività più riducendo i costi che non aumentando gli investimenti innovativi.

Le difficoltà occupazionali generate dalla crisi hanno colpito prevalentemente i giovani; la successiva ripresa occupazionale ha interessato maggiormente i lavoratori più anziani e le donne, per le quali, però, rimane un consistente *gap* negativo rispetto agli uomini pari a 12,2 punti percentuali.

Dopo il 2008, le differenze tra i tassi di occupazione dei vari paesi sono cresciute. Il tasso medio europeo, dopo essere sceso dal 70,3% nel 2008 al 68,6% nel 2010, è risalito fino al 72,2% nel 2017. Il *target* stabilito dalla Commissione è del 75% da raggiungere nel 2020, ma ogni Paese ha fissato il proprio, oscillando dal 63% della Croazia all'80% di Svezia, Olanda e Danimarca; quello dell'Italia è del 67%, mentre per la Germania e la Francia sono, rispettivamente, del 77% e del 75%. Solo 9 paesi dell'UE-28, per lo più del Centro-Nord (più Malta) hanno raggiunto i loro obiettivi; tutti quelli del Meridione non lo hanno realizzato. L'Italia è risalita solo dal 60% del 2014 al 62% del 2017²⁵. Gli scostamenti tra paesi che si registrano tra i tassi di occupazione si verificano anche per i tassi di disoccupazione di lungo periodo, evidenziando differenze strutturali.

²⁴ Cfr. la sezione 2.9.

²⁵ Cfr. la sezione 2.4.

Divari maggiori si registrano per i NEET, cioè i giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano, non studiano e non cercano lavoro (per lo più scoraggiati a farlo). Questa categoria è particolarmente diffusa in Italia, essendo cresciuta dal 12,9% del 2007 al 26% del 2013, per attestarsi al 24,1% nel 2017²⁶; si tratta del valore più elevato dell'UE-15, dovuto soprattutto alla presenza di molti giovani con elevata formazione che, tuttavia alimentano significativamente il flusso degli emigranti. Tra il 2013 e il 2017, nella fascia di età sopra i 24 anni c'è stata una emigrazione netta di 244.000 unità di cui il 64% con titolo di studio medio-alto e, tra questi, con i laureati in aumento²⁷.

Dopo gli anni di maggior impatto della crisi, la ripresa occupazionale si è accompagnata a una diminuzione del numero medio di ore lavorate e alla crescita dell'occupazione precaria, intermittente e a tempo parziale non volontario. Queste tendenze sono state favorite dalle riforme del mercato del lavoro adottate per fronteggiare la crisi, caratterizzate dall'aumento della flessibilità d'impiego della forza lavoro e dal decentramento contrattuale che – specialmente in Spagna, Grecia e Portogallo – ha ridotto la capacità del sindacato d'incidere sulla dinamica salariale e ha aumentato le disuguaglianze retributive.

Nell'insieme, le politiche del mercato del lavoro in risposta alla crisi indicate dai responsabili dell'Unione Europea ai paesi membri – e a volte imposte, come alla Grecia – non sono state particolarmente efficaci rispetto alla crescita e all'occupazione, specialmente di quella giovanile; inoltre, hanno accentuato le differenze tra i paesi del Centro e quelli della Periferia meridionale anziché ridurle, come pure dovrebbe verificarsi in un processo unitario efficace.

Il ruolo e gli strumenti delle politiche sociali

Nonostante i tradizionali richiami all'Europa sociale come caratteristica qualificante della costruzione europea, la visione di politica economica che finora ha prevalso nell'Unione tende a considerare gli obiettivi sociali non come giustificati in sé e funzionali alla crescita, ma come costi sempre meno compatibili con il risanamento dei bilanci statali già squilibrati dalla crisi.

La Strategia di Lisbona definita nel 2000, con riferimento alla finalità strategica assegnata all'Unione Europea di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», sembrava avesse assegnato un ruolo primario al *welfare*. Tuttavia, già nel 2005, di fronte ai primi segni di rallentamento della crescita, i traguardi sociali furono scorporati e subordinati alle politiche di consolidamento dei conti pubblici. A fronte

²⁶ Cfr. la sezione 2.6.

²⁷ Cfr. la sezione 2.9.

dell'obiettivo fissato nel 2010 con la nuova Strategia EU 2020 di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri nell'Unione (pari a 116 milioni nel 2008²⁸) si è dovuto constatare come dopo tre anni la povertà sia aumentata di 7 milioni, per poi calare a 111 milioni nel 2017.

In Italia, rispetto all'obiettivo per il 2020 di ridurre di 2,2 milioni il numero dei poveri presenti nel 2008 (circa 15 milioni), finora il risultato è stato addirittura opposto; infatti nel 2017 i poveri sono aumentati di 2,3 milioni. Tra il 2010 e il 2017, la quota dei poveri è cresciuta dal 25% al 29%²⁹.

Tuttavia, da parte dei responsabili delle politiche economico-sociali dell'Unione Europea, mentre la parola povertà addirittura scompariva dal *Rapporto dei cinque presidenti* del 2015, sono progressivamente aumentate le raccomandazioni a contenere le spese pensionistiche e sanitarie.

La contraddizione di fondo è che affrontare la crisi con le politiche dell'austerità e della flessibilità del mercato del lavoro volta a ridurre la dinamica dei costi salariali era e rimane incompatibile con gli obiettivi sociali la cui periodica riproposizione finisce per assumere un valore di facciata.

Anche se nell'Unione Europea le politiche fiscali appartengono alla sfera delle competenze nazionali, alla Commissione Europea non mancano le possibilità di incidere sulle scelte nazionali anche in questo campo. Ciò avviene attraverso tre canali. Il primo è costituito dai fondi economici europei destinati a finanziare progetti di sviluppo sociale (come il Fondo sociale, che ha una dotazione di 10 miliardi di Euro, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione). Il secondo canale è l'azione di monitoraggio e coordinamento delle politiche nazionali (come il Metodo di coordinamento aperto nel campo della protezione sociale, nel cui ambito opera il Comitato per la protezione sociale che istruisce i lavori del Consiglio dei Ministri europei del settore). Il terzo canale è costituito dal quadro legislativo comune definito in ambito comunitario, nel quale si colloca il cosiddetto Pilastro sociale europeo definito nel 2017 che riprende i principi stabiliti nell'UE in materia di mercato del lavoro e di *welfare*. Ma, come si è accennato, la Commissione Europea esercita la sua influenza in campo sociale anche, e più concretamente, in modo indiretto, cioè attraverso i vincoli assegnati alle politiche di bilancio nazionali coerenti alla sua visione generale di politica economica. Tali vincoli, finiscono fatalmente per agire sulle politiche sociali nazionali cui viene assegnato un ruolo subordinato e non di stimolo rispetto alla crescita e allo sviluppo economico. Non è un caso che le politiche sociali dell'UE siano state più ambiziose nelle fasi di maggiore crescita, mentre nei periodi di crisi si è proceduto a ridimen-

²⁸ Il numero di individui a rischio di povertà o esclusione sociale è dato dalla somma degli individui che vivono in famiglie con bassa intensità lavorativa, degli individui con gravi deprivazioni materiali e degli individui a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali.

²⁹ Cfr. la sezione 2.4.

sionarle, con ciò riflettendo la visione che esse assorbano risorse (la cui disponibilità risulta ridotta nei periodi di stagnazione o recessione) e non che siano un fattore di crescita (da impiegare proprio per rilanciare l'economia nelle fasi meno dinamiche).

La dinamica e la composizione della spesa sociale

La spesa sociale pubblica nei 28 paesi dell'Unione Europea, che per molti anni si era attestata intorno al 25% del PIL, dall'inizio della «grande recessione» è aumentata stabilmente tra i 2 e i 3 punti percentuali³⁰. Nel 2016 è stata pari al 27,1% del PIL³¹. Questo balzo va addebitato sia alla riduzione del PIL sia all'aumento delle prestazioni che indubbiamente ha contrastato gli effetti economici e sociali della crisi. In Italia, nel 2016, la spesa è stata pari al 28,6% del PIL³², 0,7 in più rispetto alla media dell'UE-15 e +1,5 nei confronti dell'UE-28. Tuttavia, se si confrontano i dati della spesa *pro capite*, quello italiano è significativamente più basso; fatto pari a 100 il valore dell'UE-15, il nostro è 89,5 – risultando inferiore anche alla media dell'UE a 28 (90,6). Nell'Unione, le differenze nazionali continuano ad essere molto significative. Tra i primi 15 paesi membri, quelli che spendono maggiormente in rapporto al PIL sono la Francia (32,1%), la Finlandia (31,4%) e la Danimarca (30,3%), mentre l'Irlanda è all'ultimo posto (15,2%); negli altri 13 paesi si oscilla dal 22,9% della Slovenia al 14,3% della Romania. Le principali voci di spesa in rapporto al PIL sono quella pensionistica (14,7% nell'UE-15, 14,4 nell'UE-28, 18,2% in Italia) e quella sanitaria (8,3% nell'UE-15, 7,9% nell'UE-28, 6,6% in Italia).

La composizione della spesa presenta notevoli diversità nazionali in ragione dei differenti assetti storico-istituzionali. Per la vecchiaia, la spesa in rapporto a quella sociale complessiva oscilla dal 31,6% in Irlanda a valori superiori al 50% in Grecia, Portogallo e Romania; in Italia è pari al 48,6%. Per la sanità si oscilla da valori vicini al 20% in Danimarca, Grecia, Cipro e Polonia a valori intorno al 35% in Germania, Irlanda e Olanda; in Italia è pari al 23,1%³³.

Però questi dati riflettono anche disomogeneità statistiche. In particolare, quelli italiani, confrontati con quelli degli altri paesi, indicano uno sbilanciamento verso la

³⁰ Cfr. Eurostat 2018. Infra, sezione 2.1. Nell'EU a 15, dal 2009, si è passati da valori che per circa un ventennio erano stati compresi tra il 24,5 e il 25,5% a cifre sempre superiori al 28% (tranne il 27,9% nel 2016).

³¹ Sale al 28,2% considerando anche i costi amministrativi e le altre spese. Nelle statistiche Eurostat cui si fa riferimento, le spese per la protezione sociale comprendono: prestazioni sociali consistenti in trasferimenti da istituzioni pubbliche, in denaro o in natura, a famiglie e individui per sollevarli dall'onere di un insieme definito di rischi o bisogni; costi di amministrazione, che rappresentano i costi addebitati al sistema per la sua gestione e amministrazione; altre spese varie per regimi di protezione sociale (pagamento di redditi da capitale e altro).

³² Che sale al 29,7% considerando anche i costi amministrativi e altre spese.

³³ Per un'analisi disaggregata della spesa sociale italiana e del suo finanziamento cfr. Infra, sezione 3.1.

spesa pensionistica che, tuttavia, va decisamente ridimensionato³⁴. In primo luogo, l'Eurostat include nella spesa pensionistica italiana i trattamenti di fine rapporto³⁵, pari complessivamente all'1,4% del PIL³⁶, che non esistono in nessun altro paese e che comunque non sono prestazioni pensionistiche, ma salario differito. Inoltre, i prepensionamenti – da noi inclusi nella voce pensioni – in altri sistemi di *welfare* vengono più correttamente inseriti tra gli ammortizzatori sociali o tra le uscite di politica industriale. Si deve anche tener presente che in altri paesi dove la previdenza privata è più diffusa, quella pubblica inevitabilmente lo è di meno; ma dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica, è indifferente che i trasferimenti intergenerazionali seguano canali privati o pubblici, cosicché il paragone limitato a questi ultimi sovradimensiona la spesa pensionistica italiana. Infine, va considerato che la spesa sociale è confrontata usando dati al lordo delle ritenute d'imposta, ma le somme che effettivamente escono dai bilanci pubblici sono quelle al netto. Tuttavia, mentre in Italia le aliquote sui redditi da pensione sono le stesse applicate ai redditi da lavoro³⁷ – determinando un ammontare trattenuto pari a circa il 2,5% del PIL – in altri paesi spesso sono inferiori e in Germania sono addirittura nulle³⁸, cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.

L'OCSE³⁹, nel valutare i trasferimenti monetari per motivi sociali, tiene conto della loro riduzione dovuta alle imposte dirette e indirette sui beni e servizi acquistati con quei redditi; d'altro canto, aggiunge i benefici fiscali (*tax expenditures*) riconosciuti per motivi sociali. Così calcolate, le entrate nette dei beneficiari in Italia si riducono del 4,5%, in Francia del 3,5%, in Germania dell'1,8%, nel Regno Unito dell'1,4% e in Spagna del 2,8%; le riduzioni sono maggiori in paesi come Danimarca (6,5%) e Finlandia (6,2%) – dove però sono nettamente superiori i servizi erogati in natura – mentre negli USA, dove pesano molto le detrazioni fiscali a favore delle assicurazioni private, la spesa pubblica netta per prestazioni sociali è addirittura superiore a quella lorda.

Tenendo conto di queste disomogeneità, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando sostanzialmente in linea, ad esempio, con quelle di Francia e Germania.

In ogni caso, il nostro sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, ma, anzi, lo migliora con un *trend* costantemente positivo dal 1998. Infatti, da allora le entrate contributive superano le prestazioni previdenziali al netto delle rite-

³⁴ Si tratta di aspetti già segnalati nelle precedenti edizioni del Rapporto che vengono aggiornati nella loro dimensione quantitativa.

³⁵ Il TFR nel settore privato e il TFS nel settore pubblico.

³⁶ Di cui lo 0,6% erogato dalle istituzioni pubbliche.

³⁷ Dunque, sono superiori a quelle sulle rendite finanziarie.

³⁸ In Germania il prelievo fiscale avviene nella fase contributiva.

³⁹ Cfr. Ocse 2016; i dati sono riferiti al 2013.

nute fiscali; il saldo ha raggiunto nel 2008 un ammontare massimo di 33,1 miliardi di Euro, pari al 2% del PIL e nel 2017 è stato pari all'1,8%⁴⁰.

Se si escludono i trattamenti di fine rapporto e si tiene conto delle trattenute fiscali, anche l'ammontare complessivo della spesa sociale si riduce significativamente e la sua incidenza sul PIL scende ben al di sotto della media europea.

Il cuneo fiscale – l'incidenza sul costo del lavoro della somma dei contributi sociali e del prelievo fiscale sul reddito – per un lavoratore *single* impiegato nel settore manifatturiero, nella media dei paesi europei inclusi nell'OCSE, è 41,5%; il valore italiano è superiore (47,7%), ma è pressoché in linea con quelli della Francia (47,6%) e della Germania (49,7%).

Le diseguaglianze e la crisi

I sistemi di *welfare* europei hanno sicuramente attutito gli effetti sociali della crisi iniziata nel 2007-2008, ma non hanno potuto compensarli del tutto; le condizioni economico-sociali dei cittadini e, in particolare, dei lavoratori sono visibilmente peggiorate. Gli indicatori comuni calcolati da Eurostat, come quelli per la povertà e l'occupazione già richiamati⁴¹, evidenziano come gli obiettivi sociali stabiliti inizialmente con la Strategia di Lisbona siano stati anche clamorosamente disattesi e che le distanze nazionali siano aumentate. Ma le differenze delle condizioni economiche sono cresciute anche all'interno dei singoli paesi, accentuando il peggioramento economico generato dalla crisi. Tra il 2007 e il 2015, nell'Eurozona, è diminuita la quota di reddito percepita dalla popolazione più povera (dall'8,1% al 7,8% per l'ultimo quintile; dal 3% al 2,8% per l'ultimo decile). In Italia, rispetto all'Eurozona, le diseguaglianze sono più accentuate e negli anni della crisi sono aumentate maggiormente. La quota di reddito dell'ultimo quintile più povero della popolazione è sceso dal 7,4% al 6,3%, mentre l'ultimo decile è sceso dal 2,6% all'1,8%⁴².

Questa tendenza era in atto già dagli anni Ottanta del secolo scorso; un suo aspetto determinante è la riduzione della quota dei salari sul PIL che con la grande crisi del nuovo millennio si è ulteriormente rafforzata.

Dall'analisi della complessiva distribuzione del reddito emerge che, da un lato, il mercato ha ampliato le differenze anche tra le stesse retribuzioni da lavoro dipendente: tra quelle dei lavoratori poco o niente affatto specializzati, quelle dei lavoratori maggiormente qualificati e i compensi dei dirigenti. D'altro lato, i sistemi di *welfare*, sottoposti anche ai crescenti vincoli di bilancio imposti dalle politiche di consolidamento fiscale, hanno fatto più fatica a contrastare le maggiori distanze di reddito ge-

⁴⁰ Cfr. infra, sezione 4.1.

⁴¹ Cfr. la sezione 2.4.

⁴² Cfr. la sezione 3.6.

nerate dal mercato. Prendendo in considerazione i redditi di mercato riferiti al 2014⁴³ (da lavoro e da capitale) di cinque grandi paesi dell'UE, la loro graduatoria rispetto alle diseguaglianze (in base all'indice di Gini) vede al primo posto il Regno Unito (0,48); seguono, nell'ordine, l'Italia (0,44), la Francia (0,43), la Germania (0,42) e la Svezia (0,39).

Se si passa ad analizzare i redditi lordi (ottenuti aggiungendo a quelli di mercato i trasferimenti pubblici come le pensioni, i sussidi di disoccupazione, ecc.), le diseguaglianze si riducono, ma in misura diversa nei vari paesi; l'ordine vede sempre il Regno Unito (0,38) e l'Italia (0,36) ai primi due posti, ma tra loro meno distanziati; la Svezia è sempre all'ultimo posto (0,30), mentre la Germania (0,33) supera la Francia (0,31).

Le diseguaglianze si riducono ulteriormente se si fa riferimento ai redditi disponibili (ottenuti sottraendo le imposte a quelli lordi) e anche le distanze tra i vari paesi si attenuano: Regno Unito (0,33), Italia (0,32), Germania (0,30), Francia (0,29), Svezia (0,27).

Dunque, l'intervento pubblico riduce le diseguaglianze tra i redditi stabiliti dal mercato, ma le differenze esistenti tra i vari paesi, pur contraendosi, lasciano sostanzialmente uguale la loro classifica. Il nostro paese resta al secondo posto tra i più diseguali anche dopo l'azione redistributiva operata dallo stato. Questo quadro è confermato se la misura delle diseguaglianze viene compiuta rapportando i percentili più elevati a quelli più bassi della distribuzione dei redditi⁴⁴.

Se si analizzano i cambiamenti intervenuti nelle diseguaglianze interne a ciascun paese a seguito della crisi, emerge che tra il 2007 e il 2015 le differenze tra i redditi stabiliti dal mercato sono aumentate in quasi tutti i paesi, tranne che in Germania: +8% in Svezia, +4% nel Regno Unito, +3% in Italia, +2% in Francia, -4% in Germania. Confrontando i cambiamenti intervenuti nelle diseguaglianze tra i redditi disponibili – cioè dopo l'intervento pubblico operato con i trasferimenti di *welfare* e il prelievo fiscale – in Svezia l'aumento è stato addirittura del 12% e in Italia è confermato al 3%; invece negli altri paesi le diseguaglianze si sono ridotte: dell'1% in Francia e di circa il 4% in Germania e nel Regno Unito. Dunque, durante la crisi, i sistemi di *welfare* e fiscali hanno operato un'azione redistributiva più efficace in questi ultimi tre paesi, mentre il contrario è accaduto in Italia e, soprattutto, in Svezia.

I programmi di sostegno al reddito

Nell'ambito delle politiche sociali, le diseguaglianze economico-sociali e la condizione di povertà hanno da sempre stimolato l'adozione di programmi di sostegno al

⁴³ Cfr la sezione 2.3 i cui dati sono ottenuti utilizzando le *wave* dal 2008 al 2016 (per l'Italia si è fatto riferimento alle coorti EU-SILC 2008-2015) della *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC).

⁴⁴ L'ordine cambia se si confrontano le diseguaglianze nella parte bassa della distribuzione, ad esempio, confrontando i rapporti tra il cinquantesimo percentile e il decimo, che fa salire al primo posto la Germania per i redditi lordi e l'Italia per i redditi disponibili. Cfr. la sezione 2.3.

reddito⁴⁵ che sono state tra le prime e più diffuse misure inserite nei sistemi di *welfare state* europei. La loro adozione è stata sempre incoraggiata dall'Unione Europea, ma è stata completata solo di recente con la loro introduzione negli ultimi paesi dove erano ancora assenti: in Grecia, nel 2017, e in Italia dove nel 2018 è stato avviato il Reddito d'Inclusione, sostituito nel 2019 dal Reddito di Cittadinanza.

Negli ultimi decenni, gli schemi adottati nei sistemi di protezione sociale europei volti a garantire un reddito minimo hanno significativamente modificato il loro ruolo e le modalità di funzionamento. Con l'affermazione dell'approccio *workfare*, che riflette la maggior influenza della logica di mercato affermatasi negli ultimi decenni anche nelle politiche sociali, al tradizionale obiettivo di sostenere le persone in condizione di povertà si è aggiunto, e in parte sostituito, quello più ambizioso, ma non altrettanto definito, della loro inclusione sociale da realizzarsi essenzialmente favorendone l'integrazione nel mercato del lavoro, anche con l'ausilio di attività formative e, più in generale, di politiche attive per il lavoro. Gli schemi di contrasto alla povertà hanno dunque progressivamente introdotto elementi di condizionalità più o meno stringenti per l'accesso alle prestazioni, consistenti nella verifica della disponibilità dei beneficiari all'inserimento nel mondo del lavoro accompagnata da obblighi e sanzioni. L'offerta di corsi di formazione, di servizi di collocamento al lavoro e, più in generale, le politiche attive per il lavoro sono diventate parte integrante degli schemi di reddito minimo; questi, in ciascun paese, si sono modellati, qualitativamente e quantitativamente, anche in rapporto alle altre misure (per la disoccupazione, l'abitazione, la salute, l'istruzione, la cura dell'infanzia e degli anziani, ecc.) già esistenti nei rispettivi sistemi di *welfare*.

In genere, negli schemi di reddito minimo presenti nei paesi dell'UE il sussidio dipende dalla differenza tra una soglia di povertà e il reddito stimato del beneficiario, ma le regole applicative e l'importo delle due cifre di riferimento sono molto differenziati e legati a criteri mutevoli.

In termini assoluti, il sussidio mensile massimo riconosciuto a un *single* oscilla tra i valori modesti compresi tra i 32 e i 126 Euro che vengono erogati nei paesi dell'Est, i valori tra 400 e 500 Euro di Regno Unito, Germania, Spagna, Svezia, Finlandia e Francia, quelli tra gli 800 e i 900 Euro di Austria, Belgio e Olanda e i valori più elevati intorno ai 1400 Euro di Danimarca e Lussemburgo. Per una coppia con due figli si oscilla tra i 100 Euro della Romania ai 4112 Euro in Danimarca.

Se il sussidio dato a un *single* viene rapportato alla soglia di povertà (pari al 60% del reddito *pro capite* mediano equivalente), la quota oscilla dai valori intorno al 20% di molti paesi dell'Est a oltre il 100% della Danimarca. La generosità di queste prestazioni ha subito una riduzione nel ventennio tra il 1990 e il 2009, specialmente nell'Europa del Nord e dell'Est.

⁴⁵ Cfr. la sezione 2.7.

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

La spesa per queste prestazioni rapportata al PIL varia tra i valori bassi (0,03%-0,16%) dei paesi per lo più del Meridione e dell'Est, i valori medi (0,21%-0,47%) di paesi diversi che comprendono la Lituania (0,21%), il Regno Unito (0,24%) e la Francia (0,47%) e i valori alti che vanno dallo 0,73% dell'Olanda all'1,39% della Germania.

Come si vedrà meglio più avanti, nell'analisi delle politiche sociali in Italia, i dati riferiti al 2018, quando era operante il Reddito d'Inclusione, collocavano il nostro paese tra quelli con i livelli più bassi, sia per la generosità delle prestazioni sia per i livelli di spesa sia per i livelli di copertura. La situazione è destinata a cambiare con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza.

Naturalmente, l'inclusione nel mondo del lavoro costituisce un obiettivo economico e sociale di importanza primaria e un modo quanto mai efficace per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Il punto è che la disoccupazione, la precarietà occupazionale e la diffusione di retribuzioni comunque insufficienti che generano povertà ed esclusione sociale sono situazioni che, pur in misura variabile nel tempo e tra diversi paesi, sono connaturate alle economie di mercato. Le loro modalità di funzionamento possono migliorare, ma ciò richiede politiche dirette in tal senso, comprese quelle operate dai sistemi di *welfare* tese a riportare in condizioni economico-sociali accettabili quanti ne sono esclusi proprio dal mercato.

La questione più generale sottostante le modalità d'intervento contro povertà ed esclusione sociale sta dunque nell'individuare le possibilità che la logica di mercato abbia di riparare gli effetti delle proprie disfunzioni e quanto invece non sia necessario il ricorso a criteri d'intervento diversi, come quelli che hanno sorretto lo sviluppo storico dei sistemi di *welfare state*.

L'istruzione

Nell'ambito dei sistemi di *welfare state*, un ruolo particolarmente propulsivo per lo sviluppo economico e sociale è svolto dall'istruzione. I vantaggi che essa arreca sono valutabili dal punto di vista sia individuale che dell'intero sistema produttivo⁴⁶. L'OCSE, valuta il beneficio privato aggiuntivo, in termini di maggiori redditi nell'arco dell'intera vita, derivanti a chi acquisisce un titolo di laurea, rispetto a chi

⁴⁶ Cfr. la sezione 2.6.

ha solo un titolo di studio della scuola secondaria o *post* secondaria; il suo valore (dati riferiti al 2015) supera i 265 mila Dollari per gli uomini e i 190 mila per le donne nella media dei paesi OCSE e i 240 mila Dollari per gli uomini e i 175 mila per le donne nella media dei paesi UE-22. I valori maggiori si registrano negli USA (495 mila per gli uomini e 320 mila per le donne). In Europa, sono sopra la media i valori nazionali (nell'ordine) di Irlanda, Austria, Francia e Germania; sono sotto la media il Regno Unito, la Danimarca, l'Italia e la Spagna.

Nel nostro paese, il fatto che i benefici privati netti siano tra i più bassi (185 mila per gli uomini e 155 mila per le donne)⁴⁷ conferma il minor valore attribuito e concretamente riconosciuto all'istruzione da parte del sistema produttivo. Si aggiunga che gli ultimi dati segnalano un peggioramento rispetto al 2008, quando il valore medio per entrambi i sessi del beneficio netto derivante dal possesso di una laurea era superiore (213 mila Dollari). Un aspetto meno negativo che emerge dal confronto con gli altri paesi è che nel nostro la differenza di genere è inferiore (+19% per gli uomini, rispetto al +39% nella media OCSE, al +37% nella media UE e +55% negli Usa).

Oltre al beneficio privato netto derivante dal conseguimento della laurea rispetto al diploma va tenuto conto anche di quello dello Stato, dato dalla differenza tra i suoi costi (in Italia pari a 26 mila Dollari) e i suoi benefici per maggiori entrate fiscali e minori trasferimenti sociali (in Italia pari a circa 209 mila Dollari per gli uomini e a 114 mila per le donne). In Italia i saldi (+183 mila per gli uomini e +88 mila per le donne) sono superiori alla media sia dei paesi OCSE (164 mila per gli uomini e 81 mila per le donne) sia dei paesi UE-22 (175 mila per gli uomini e 91 mila per le donne). Anche lo stato, dunque, avrebbe interesse a che ci fosse un maggior numero di laureati sempre che, naturalmente, fossero occupati in Italia e contribuissero al progresso economico sociale del Paese anziché emigrare insieme alla loro formazione.

Purtroppo, a distanza di tre anni dalla laurea, il tasso di occupazione nel nostro paese è del 62,7%, mentre nell'UE-28 è del 84,9%; e la differenza negativa vale anche per i diplomati (48,4% contro il 74,1%). Rimane comunque che, in generale, il possesso di una laurea riduce il rischio di disoccupazione; dal 2007 al 2017, tra i 25-34enni, la categoria dei laureati è stata quella meno colpita dall'aumento del tasso di disoccupazione verificatosi nel nostro paese. Problemi particolari a trovare lavoro per i laureati si hanno nella fascia d'età 25-29 anni nella quale si hanno tassi d'occupazione inferiori a quelli dei diplomati (anche perché questi ultimi sono da più tempo nel mercato del lavoro).

L'analisi comparata dei sistemi d'istruzione europei fa emergere altri elementi a conferma della minore attenzione rivolta a questo settore nel nostro paese.

Il tasso di abbandono prematuro degli studi tra i 18 e i 24 anni nella media dell'UE-28 è sceso dal 14,6% nel 2007 al 10,6% nel 2017, valore molto vicino al

⁴⁷ Peralto, anche i costi privati per laurearsi (rispetto a quelli per diplomarsi) sono tra i più bassi.

target del 10% fissato per il 2020; in Italia, pur essendo migliorata la situazione di oltre 5 punti, siamo ancora al 14%, valore inferiore solo a quello spagnolo.

L'obiettivo fissato nell'UE per la quota di laureati nella popolazione tra i 30 e i 34 anni è del 40% ed è stato pressoché raggiunto come valore medio, ma nel nostro paese siamo al 27%, all'ultimo posto. Invece, nella stessa fascia d'età, la nostra quota di persone la cui istruzione si è fermata al diploma di scuola secondaria inferiore è quasi pari al 30%, valore più basso solo a quello di Portogallo e Spagna e nettamente superiore a quello medio dell'UE-28 (16,9%).

Nel nostro paese è invece buona la partecipazione alla scuola dell'infanzia (3-6 anni) che supera l'obiettivo del 95% fissato nella strategia per l'istruzione nell'ambito di UE 2020. La partecipazione a programmi di formazione per gli adulti da noi è poco diffusa e anche questo incide sul basso grado di alfabetizzazione degli adulti che per il 70% non raggiunge il livello 3, considerato «il minimo indispensabile per un positivo inserimento nelle dinamiche sociali, economiche e occupazionali»⁴⁸. Il livello degli studenti italiani quindicenni indagata dall'indagine OCSE-PISA⁴⁹ non è buono, anche se i risultati sono molto disomogenei sia a livello territoriale sia tra i diversi tipi di percorsi scolastici. I risultati peggiori si registrano nelle scuole professionali e nel Meridione, mentre nei Licei i punteggi raggiunti, specialmente dal Centro in su, sono superiori a quelli della media OCSE. Risultati migliori si hanno dalle indagini internazionali sugli studenti del quarto anno delle scuole elementari⁵⁰ i cui punteggi sono superiori ai valori medi, anche nell'ambito dei soli paesi europei.

I risultati non sempre esaltanti che si rilevano nel nostro settore dell'istruzione dipendono molto dalle scarse risorse che ad esso vengono dedicate. Nel 2016 la spesa in Italia per l'istruzione è stata pari al 3,9% del PIL (diminuendo costantemente dal 4,5% del 2011), a fronte del 4,8% della media UE-28, del 4,3% della Germania, del 5,4% della Francia, del 6,7% della Svezia e del 7% della Danimarca. La spesa si è ridotta anche in rapporto alla complessiva spesa pubblica (dall'8,8% nel 2013 al 7,9% nel 2016). Il blocco del *turnover* ha aumentato l'età media dei nostri docenti, portandola sopra i 50 anni nella scuola secondaria. I loro stipendi sono tra i più bassi in Europa (superiori solo a quelli della Grecia e meno della metà di quelli in Germania) confermando il limitato ruolo sociale riconosciuto alla loro attività.

⁴⁸ In base all'indagine PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), riferita al 2012. Cfr. la sezione 2.6.

⁴⁹ Indagine promossa dall'OCSE e condotta in Italia dall'Invalsi, denominata PISA (*Programme for International Student Assessment*). Nella norma si tratta di studenti al secondo anno del ciclo secondario superiore altrimenti possono essere anticipati o posticipati. L'ultima indagine, che viene svolta ogni tre anni, di cui sono stati diffusi i dati è riferita al 2015.

⁵⁰ Si fa riferimento alle due indagini IEA PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) e TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*). Cfr. la sezione 2.6.

3. Le politiche sociali in Italia

Il peggioramento relativo della situazione economico-sociale italiana

L'economia italiana non ha mai completamente recuperato rispetto alla crisi iniziata nel 2008. Come si è visto nella parte precedente, la comparazione tra gli indicatori economico-sociali e tra le loro dinamiche evidenzia divari negativi e di dimensioni crescenti tra il nostro paese e la media dei paesi europei.

Di questo peggioramento relativo si possono evidenziare il contesto globale nel quale si verifica e l'azione combinata di due tipologie di fattori.

Il contesto è caratterizzato dalla tendenza alla stagnazione secolare presente nelle principali economie capitalistiche di cui, nelle passate edizioni del Rapporto⁵¹, sono state analizzate le cause operanti sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta. Tra le prime, si segnalano la nuova tendenza della distribuzione del reddito che a partire dagli anni Ottanta ha accentuato fortemente le diseguaglianze, l'aumentata instabilità dei redditi da lavoro conseguente alle riforme del mercato del lavoro, le politiche di consolidamento fiscale e il rallentamento del commercio internazionale. Dal lato dell'offerta, risaltano la ridotta dinamica della produttività, l'invecchiamento demografico, alcuni effetti della frammentazione anche territoriale dei sistemi produttivi e la finanziarizzazione dell'economia che ha creato nuovi ma più insicuri processi di creazione di valore, sempre più avulsi da sottostanti attività produttive e particolarmente soggetti a elementi d'incertezza illusoriamente assimilati a rischi probabilisticamente prevedibili. L'instabilità delle condizioni dell'offerta è stata ulteriormente accresciuta dall'indebolimento delle capacità d'indirizzo e controllo da parte delle istituzioni (rimaste operanti a livello nazionale) rispetto ai mercati globalizzati.

Tra i fattori del peggioramento relativo della nostra situazione economico-sociale, c'è la già ricordata polarizzazione delle condizioni all'interno dell'UE tra i Paesi del Centro – dove si registrano i risultati migliori – e quelli della Periferia, nella quale si colloca anche il nostro paese, dove si verificano i risultati peggiori; questa divaricazione è stata favorita dalle modalità controproducenti seguite nella costruzione europea, i cui effetti asimmetrici sugli indicatori economico-sociali si sono accentuati negli anni della crisi.

La seconda tipologia di cause dell'allontanamento in basso del nostro paese rispetto alla media europea riguarda la sua specifica tendenza al declino, iniziata agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, che non accenna ad attenuarsi. Un aspetto indicativo è che in Italia, oltre alla già segnalata crescita del divario negativo del tasso di occupazione rispetto a quello medio europeo, si è verificata anche la peggiore dinamica della produttività del lavoro; dal 1995 al 2018, fatto pari a 100 il valore del 2010, l'indice è cresciuto da 88,0 a 105,0 (+17 punti) nell'UE-15 e da 83,8 a 106,6

⁵¹ Cfr. Pizzuti (a cura di) 2009a, 2011, 2013, 2015a, 2017 e Pizzuti 2009b.

(+22,8 punti) nell'UE-28, mentre in Italia è diminuito da 99,3 a 98,3 (-1 punto)⁵². Limitando il periodo dal 2010 al 2018, solo la Grecia ha fatto peggio di noi (94,2).

Tra le spiegazioni della bassa dinamica della produttività si segnalano la scarsità degli investimenti, sia pubblici che privati, con particolare riferimento all'innovazione, l'insufficienza della domanda, l'inadeguatezza delle infrastrutture e della pubblica amministrazione, la precarizzazione dei contratti di lavoro. Quest'ultima tendenza del mercato del lavoro riflette e stimola la strategia delle imprese di aumentare la competitività più comprimendo i costi salariali che non migliorando la qualità e il contenuto innovativo della produzione⁵³. Dal 1998 al 2014, la quota dei lavoratori *standard (full time)* con contratto a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione dipendente è diminuita di oltre 20 punti percentuali. Alla bassa dinamica della produttività e alla diffusione dei contratti atipici e dell'occupazione discontinua si è accompagnato un andamento stagnante dei salari⁵⁴ e un aumento delle diseguaglianze anche tra le retribuzioni da lavoro dipendente⁵⁵. Come si è già notato, questa tendenza è generalizzata, ma nel nostro paese è stata più accentuata, specialmente a seguito della crisi. In Italia, a partire dal 2008, i livelli retributivi sono progressivamente diminuiti fino al 2014. Successivamente c'è stato un leggero recupero, ma nel 2017 i salari reali medi erano ancora inferiori a quelli del 2008 di circa il 5%. A ciò si è aggiunto un aumento delle differenze salariali, anche nella retribuzione oraria, sia all'interno di una stessa azienda (in base alle diverse caratteristiche della posizione lavorativa) sia tra diverse aziende a parità di mansioni (in base alle diverse caratteristiche delle imprese: dimensione, settore produttivo, dinamica della produttività, attività d'esportazione)⁵⁶.

Il dibattito sulla manovra di bilancio

Pur in presenza di queste problematiche strutturali, che «vengono da lontano», d'origine sia esterna che interna al nostro sistema economico, la prima legge di bilancio della nuova legislatura (Nadef 2018) e il dibattito che l'ha accompagnata si sono concentrati essenzialmente su due provvedimenti, il Reddito di Cittadinanza (RdC) e «Quota 100» (Q100), e sull'entità del *deficit* di bilancio. Il valore di quest'ultimo, preventivato inizialmente al 2,4% del PIL e poi fissato al 2,04%, è superiore a quello auspicato dalla Commissione (oltre che da altre istituzioni economiche e da diversi commentatori). Il successivo abbassamento delle previsioni di crescita – che riguarda l'economia mondiale, ma specialmente l'UE, e più ancora l'Italia –

⁵² Dati Eurostat, *Labour productivity and unit labour costs, up date* 1.4.2019.

⁵³ Cfr. la sezione 2.9.

⁵⁴ Cfr. la sezione 3.7.

⁵⁵ Cfr. la sezione 3.6.

⁵⁶ *Ibidem*.

recepito nel DEF 2019 ha fatto risalire al 2,4% il valore atteso di questo rapporto⁵⁷, con la conseguenza di richiamare ulteriormente l'attenzione sul bilancio pubblico, ma in modo fuorviante e a scapito di altre questioni rilevanti.

Nella NadeF 2018 si evidenziano elementi di criticità che riguardano la sua impostazione e sue parti specifiche.

In primo luogo, si nota una non adeguata attenzione al lungo periodo che invece sarebbe necessaria per affrontare i problemi strutturali insiti nel declino del nostro sistema economico, e sarebbe particolarmente appropriata all'inizio di una legislatura indirizzata al cambiamento. Per esempio, come si specificherà meglio fra poco, l'introduzione di Quota100 introduce utili elementi di flessibilità nella definizione dell'età di pensionamento che, però, saranno usufruiti da un numero verosimilmente limitato di lavoratori. In ogni caso, questo intervento nel settore previdenziale non si commisura con il suo problema strutturale e con i corrispondenti gravi effetti sociali che si porranno quando circa la metà di coloro che sono entrati nel mondo del lavoro a metà degli anni Novanta andranno in pensione con un assegno largamente inferiore alla soglia di povertà⁵⁸. Dunque sarebbe urgente un intervento strutturale sull'assetto attuale del sistema pensionistico di cui invece non c'è traccia nel programma di politica economica e sociale che sembra più rivolto ad obiettivi con maggior valenza simbolica.

In secondo luogo, a prescindere dal merito specifico dei singoli provvedimenti della manovra di governo, si avverte una sua limitata capacità espansiva. La riduzione degli investimenti pubblici e la concentrazione degli impegni di spesa su voci di trasferimento – come il RdC e Quota 100 – e sul disinnescamento delle clausole di salvaguardia tendono a contenere il complessivo effetto moltiplicativo della manovra sul PIL che, secondo il Ministero dell'Economia (MEF), dovrebbe essere di circa un punto percentuale. In base al modello previsionale utilizzato nel Rapporto⁵⁹, nell'ipotesi che le clausole di salvaguardia siano disinnescate non solo nel 2019, ma anche nel biennio successivo, lo stimolo positivo sarebbe di circa mezzo punto percentuale e si concretizzerebbe non prima della metà del 2020⁶⁰. Gli effetti espansivi sarebbero più immediati se le clausole di salvaguardia non fossero disinnescate cioè se si lasciasse aumentare l'IVA e se, a parità di saldo di bilancio, non si dovessero compensare le corrispondenti mancate entrate con la riduzione di altrettante spese il cui moltiplicatore è superiore. L'effetto espansivo della manovra potrebbe essere maggiore (con un moltiplicatore fino a 0,85) se i trasferimenti messi a disposizione del RdC fossero completamente assorbiti dai loro fruitori potenziali (stimati dal Go-

⁵⁷ Nel DEF approvato dal Governo nell'aprile 2019, a seguito della contrazione della crescita programmata del PIL per l'anno in corso dall'1% allo 0,2%, il rapporto deficit/PIL atteso è ritornato al 2,4% mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe passare dal 132,2 del 2018 al 132,6 del 2019.

⁵⁸ Cfr. la sezione 4.5.

⁵⁹ Il modello BeTa, sviluppato dal 2014 da Beqiraj e Tancioni; cfr la sezione 3.10.

⁶⁰ Cfr. la sezione 3.10.

verno in circa 5 milioni) e se fossero destinati interamente a consumi, trasformandosi in un pari aumento della domanda aggregata⁶¹. È tuttavia possibile che sia le condizioni poste per l'accesso al RdC sia il timore di alcuni possibili beneficiari di esporre a controlli la loro reale condizione reddituale possa far diminuire le richieste del sussidio; è altresì possibile che tra i fruitori del RdC vi siano anche famiglie che, disponendo di redditi nascosti, non destinerebbero interamente a consumo il nuovo beneficio. In entrambi i casi il moltiplicatore potrebbe ridursi anche della metà.

Un aspetto preoccupante emerso nel dibattito è la valutazione che la manovra di bilancio dia luogo a una «espansione fiscale restrittiva»⁶². Pur considerando che alcuni provvedimenti finanziati in *deficit* nella NADEF 2018 potranno avere effetti meno espansivi di altri che in essa non ci sono, quella valutazione rischia di accreditare un ossimoro speculare alla «austerità espansiva». Quella che tende a riproporsi è la posizione di politica economica già ampiamente acclarata come analiticamente ed empiricamente infondata che attribuisce effetti positivi sulla crescita alle politiche di consolidamento fiscale; le quali, invece, specialmente dove sono state applicate con maggior rigore, come nell'UE, hanno generato *performance* economiche particolarmente insoddisfacenti, con conseguenze socio-politiche controproducenti per la costruzione europea⁶³.

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

Venendo ai problemi strutturali della situazione economico-sociale italiana, uno collocabile sia tra le cause sia tra gli effetti del suo declino riguarda la sua evoluzione demografica. Nell'ultimo trentennio, tutti i paesi europei sono stati caratterizzati da un sensibile invecchiamento della popolazione. Con riferimento alla media dell'UE-28, tra il 1987 e il 2017, l'indice di dipendenza degli anziani⁶⁴ è salito da 19,6 a 30,5 e l'indice di vecchiaia⁶⁵ è passato da 65,3 a 128,3. Nell'ambito di questa tendenza generalizzata, l'evoluzione italiana è stata la più accentuata: l'indice di dipendenza degli anziani è cresciuto da 20,6 nel 1987 (quando era solo di un punto superiore alla media e superato da quello di molti altri paesi) a 36,3 nel 2017 (il più alto e di quasi 6

⁶¹ Cfr. la sezione 3.11.

⁶² Cfr. Blanchard, Zettelmeyer 2018; Blanchard, Leandro, Merler, Zettelmeyer 2018. Per una valutazione di queste posizioni cfr. Pizzuti 2018.

⁶³ Per una critica analitica ed empirica delle politiche dell'austerità si rimanda ai due precedenti Rapporti: cfr. Pizzuti 2017 e 2015.

⁶⁴ Il rapporto percentuale tra la popolazione ultra 65enne e la popolazione inclusa tra i 15 e i 64 anni di età.

⁶⁵ Il rapporto percentuale tra la popolazione ultra 65enne e la popolazione inclusa tra i 0 e i 15 anni di età.

punti superiore alla media); l'indice di vecchiaia è salito da 76,1 (quasi +10 rispetto alla media) a 170,3 (+42 rispetto alla media)⁶⁶.

Tra gli effetti diretti dell'aumento dell'età media della popolazione ci sono l'invecchiamento della forza lavoro e l'abbassamento del peso relativo della popolazione attiva.

In termini economici, il primo effetto ha conseguenze negative sulla produttività, sul grado di formazione degli occupati, sulla competitività del nostro sistema produttivo, sulla quantità, qualità e stabilità dell'occupazione e sul livello delle retribuzioni; a loro volta, queste conseguenze influenzano negativamente le nascite. Peraltro, l'invecchiamento demografico non è l'unica determinante dell'invecchiamento della popolazione attiva e nell'ultimo decennio il secondo fenomeno è stato sensibilmente più accentuato del primo: dal 2007 al 2017, mentre per l'intera popolazione la quota degli ultra 55enni su quelli in età attiva è aumentata di due punti percentuali, per la popolazione attiva la quota degli ultra 55enni è aumentata di ben sette punti. Questa differenza è dovuta a cause come la crescita della scolarizzazione, l'aumentato ingresso nel mondo del lavoro di donne adulte, i cambiamenti della struttura produttiva e della domanda di lavoro che privilegiano maggiormente l'occupazione di persone con esperienza, le riforme pensionistiche che hanno ritardato l'uscita dal lavoro, la precarietà occupazionale che pesa maggiormente sui giovani.

Il secondo effetto dell'invecchiamento demografico, quello sul peso relativo degli attivi, implica che una quota decrescente di popolazione ne deve sostenere una parte più ampia; ciò rende più onerosi i trasferimenti intergenerazionali e, più in generale, spinge a contenere le prestazioni dei sistemi di *welfare*, incluse quelle a sostegno della creazione di nuclei familiari e della natalità. Il problema generato dalla decrescente quota degli attivi si accentua se il loro tasso di occupazione, come si è visto per l'Italia, non è particolarmente elevato, se cioè il sistema produttivo non riesce a occupare il pur decrescente numero di lavoratori potenziali.

Nell'insieme, tra invecchiamento demografico e limiti del sistema economico s'innescano interazioni reciproche negative che nel nostro paese non solo è più accentuata, ma lo è con differenze territoriali sempre più marcate, contribuendo all'approfondimento del complessivo dualismo esistente tra il Centro-Nord e il Sud del Paese.

Per frenare questa spirale, un ruolo di rilievo può essere svolto dalle istituzioni dello stato sociale. I sistemi previdenziali, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e tutte le assicurazioni sociali tendono ad aumentare la qualità dell'occupazione e della produzione, i suoi contenuti innovativi, la produttività, la competitività e la stabilità economico-sociale; dal potenziamento di questi aspetti discendono stimoli positivi anche per gli equilibri demografici che, a loro volta, invertendo la tendenza attuale, interagirebbero favorevolmente con quelli economici, produttivi e sociali.

⁶⁶ Cfr. la sezione 3.4.

D'altro lato, i beni e servizi sociali devono essere offerti nel modo meno costoso e più efficace possibile e per le loro intrinseche caratteristiche produttive i sistemi di welfare pubblici sono strutturalmente i più idonei a farlo.

Un contributo a contrastare l'invecchiamento della nostra popolazione potrebbe venire dall'immigrazione che, tuttavia, è stata e ancor più viene gestita con modalità che ne esaltano le problematicità e non le opportunità.

È dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso che l'Italia è diventata meta di flussi migratori da paesi meno sviluppati. Dal 1980 al 2017 – seguendo un ritmo crescente accentuatosi particolarmente negli anni 2000 – sono stati registrati gli arrivi di 6,8 milioni di stranieri, a fronte di 600 mila cancellazioni che, tuttavia, sono state inferiori alle partenze effettive (con e senza cancellazione anagrafica), dando luogo a una sovrastima del saldo⁶⁷. La cifra stimata degli iscritti all'anagrafe e presenti nel paese è intorno ai 5 milioni, pari all'8,5% della popolazione; la cifra sale intorno agli 8 milioni se si considerano anche coloro che sono diventati cittadini italiani (circa 1,5 milioni) e i nati in Italia da coppie miste. In assenza di questi immigrati, dal 2002 al 2017 la popolazione italiana, anziché aumentare di 2,65 milioni (come è accaduto) avrebbe avuto un saldo naturale (nascite meno morti) negativo di circa 1,75 milioni e avrebbe oggi una struttura per età ancora più anziana.

Gli immigrati hanno bilanciato il calo naturale degli italiani rinforzando prevalentemente le classi giovanili e quelle in età lavorativa: dal 2005 al 2017, nella fascia d'età tra i 15 e i 64 anni gli immigrati sono stati 2,2 milioni contro il calo di 2,1 milioni degli italiani.

Gli immigrati hanno compensato anche i mutamenti intervenuti nella formazione degli occupati italiani. Sempre tra il 2005 e il 2017, la composizione di tutti gli occupati per classi di studio è considerevolmente cambiata: sono diminuiti di 2,2 milioni quelli con diploma di scuola media inferiore e sono aumentati di 2,4 milioni quelli con formazione superiore. Ma distinguendo tra italiani e stranieri, tra i meno istruiti i primi sono diminuiti di 2,8 milioni mentre i secondi sono aumentati di 0,6 milioni; invece, gli occupati più istruiti sono aumentati di 1,8 milioni tra gli italiani e di 0,6 milioni tra gli stranieri. Dunque, gli stranieri non solo hanno più che compensato il complessivo calo demografico degli italiani, ma hanno anche concentrato la loro presenza nella fascia d'età lavorativa nella quale la popolazione locale si è particolarmente contratta e hanno supplito alla diminuzione degli italiani nella fascia dei lavoratori poco istruiti e nell'offerta per le mansioni di più basso profilo (particolarmente nell'agricoltura, nell'edilizia, nella ristorazione, nei servizi alle famiglie) che, tuttavia, continuano ad essere richiesti dal sistema sociale e produttivo.

Particolarmente sensibile è stata la crescita degli stranieri impiegati nelle attività di collaborazione domestica, assistenza e cura di anziani e ammalati. Essi hanno risposto a una domanda crescente da parte delle famiglie che è accentuata

⁶⁷ Cfr. il paragrafo 3.5.1.

dall'invecchiamento demografico, ma che si scontra con le aumentate carenze del sistema di *welfare* pubblico in questo settore (la riduzione delle case di cura e dell'assistenza a domicilio) e con la scarsità d'offerta da parte di lavoratori italiani.

In Italia i collaboratori domestici sono oltre due milioni; in maggioranza sono stranieri (circa i tre quarti), per lo più donne (circa il 90%), e si stima che solo il 40% siano regolarizzati⁶⁸. La loro distribuzione territoriale e gli effetti sul mercato del lavoro sono differenziati: sono maggiormente presenti nelle regioni del Nord dove favoriscono l'ingresso e la permanenza delle donne italiane nel mercato del lavoro. Nonostante la richiesta di questi lavoratori sia strutturalmente in crescita (gli ultra ottantenni sono previsti aumentare di 1,2 milioni nei prossimi 15 anni e di altri 2,1 milioni nei 15 anni successivi), negli ultimi anni si è pressoché arrestato il flusso degli ingressi programmati con la concessione di permessi di soggiorno che, complessivamente per lavoro subordinato e per lavori stagionali, sono scesi dai 238mila nel 2007 ai 31mila previsti dal decreto del gennaio 2018. L'inevitabile conseguenza è la diffusione della irregolarità dei rapporti di lavoro che tende ad estendersi anche ai lavoratori italiani presenti nel settore e, più in generale, accentua il tradizionale problema delle attività sommerse presenti nell'economia italiana.

Andrebbe dunque impostata una politica di gestione dei flussi di lavoratori stranieri in entrata che sappia almeno corrispondere alle elementari esigenze di incontro tra domanda e offerta di lavoro in presenza di esigenze ben evidenti del nostro sistema economico-sociale. Purtroppo non sembra andare in questa direzione il «Decreto Sicurezza»⁶⁹ che disciplina lo *status* dei profughi i quali, tra il 2011 e il 2017, a seguito delle situazioni di guerra e di crisi umanitarie nei paesi africani e medio orientali, hanno raggiunto il numero di 750mila, cioè circa un terzo degli stranieri regolarmente registrati nelle anagrafi comunali. Si tratta di un fenomeno che certamente riguarda l'intera Europa di cui l'Italia costituisce il confine sul Mediterraneo più vicino ai punti di partenza di persone in cerca di asilo e, più in generale, di quelle disposte a rischiare la morte pur di fuggire dalle loro condizioni di vita. Tuttavia, in mancanza della concertazione europea, con il Decreto Sicurezza che elimina il permesso di soggiorno per motivi umanitari, viene annullato anche il periodo limitato durante il quale chi lo riceveva poteva cercare lavoro e regolarizzarsi. È ben possibile, dunque, che un effetto del Decreto sarà quello di aumentare le situazioni di irregolarità⁷⁰.

In sintesi, gli stranieri hanno in qualche misura bilanciato le carenze quantitative e qualitative create nell'evoluzione demografica degli italiani⁷¹. Tuttavia, i flussi in arrivo continuano a essere gestiti con politiche e apparati istituzionali inadeguati e

⁶⁸ Cfr. il paragrafo 3.5.2.

⁶⁹ <https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/articolato4102018.pdf>.

⁷⁰ Cfr. la sezione 3.5.

⁷¹ Cfr. il paragrafo 3.5.1.

incapaci di valorizzarne gli effetti positivi sul nostro sistema produttivo e sociale⁷²; cresce invece un approccio politicamente, culturalmente e umanitariamente deficitario, privo non solo di senso civico e di memoria storica per il fenomeno delle migrazioni che tanto ha coinvolto in passato gli italiani come protagonisti e che oggi sta riemergendo, ma che risulta anche controproducente rispetto alle nostre necessità.

Il contrasto alla povertà: dal Reddito d’Inclusione al Reddito di Cittadinanza

Si è già ricordato che l’Italia, anche sotto la spinta dell’aumento della povertà generato dalla crisi, con l’adozione nel 2017 del Reddito d’Inclusione (REI), è stato l’ultimo paese europeo a dotarsi di uno schema organico a livello nazionale di contrasto alla povertà che, peraltro, già l’anno successivo è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza (RdC) entrato in fase applicativa nel 2019.

Il REI era stato dotato di un finanziamento di 1,8 miliardi di Euro per il 2018 – pari allo 0,11 del PIL – e di 2,2 miliardi per il 2019. Si trattava di risorse abbastanza esigue, inferiori anche a quelle stanziato allo stesso scopo da paesi con reddito *pro capite* più basso come la Grecia, il Portogallo e la Lituania. Corrispondentemente, le prestazioni previste erano poco generose: per un *single* si prevedevano 187,5 Euro⁷³, pari al 23,7% della soglia di povertà relativa, mentre in Portogallo si arriva al 42,7% e in Spagna al 65,3%⁷⁴. Nel 2018, tramite il REI sono state erogate prestazioni a 462.170 nuclei familiari, raggiungendo 1.329.325 persone, pari al 2,2% della popolazione italiana e al 26,6% della popolazione che nel 2017 era in condizione di povertà assoluta⁷⁵. La maggior parte dei benefici sono stati erogati nel Meridione (68%) e solo Campania e Sicilia ne hanno assorbito il 47%. L’importo mensile medio è stato di 296 Euro, con oscillazioni da 237 Euro in Val d’Aosta e 328 Euro in Campania. Le famiglie extracomunitarie, che rappresentano circa l’8,5% della popolazione residente, sono state circa il 10% dei fruitori del REI.

Con l’introduzione del RdC, gli stanziamenti per il contrasto alla povertà sono aumentati significativamente, passando a 7,1 miliardi di Euro per il 2019 (+4,9 miliardi) e a 8,05 e 8,3 per i due anni successivi. Queste cifre, nella classifica dei paesi europei per le prestazioni erogate dagli schemi di contrasto alla povertà in rapporto al PIL, fanno salire il nostro paese (con un valore che arriva allo 0,40%) dalla fascia bassa dei paesi europei (con valori sotto lo 0,20%) a quella media (con valori sotto lo 0,50%), lasciandolo comunque lontano dai paesi della fascia alta (con valori che arri-

⁷² Cfr. Pizzuti 2017, sezione 3.3.

⁷³ L’importo del REI è pari a 187,5 Euro per un individuo solo; 294,40 Euro per un nucleo di due componenti; tre componenti è pari a 382,50; quattro componenti 461,30 Euro; cinque componenti 534 Euro; per sei o più 539,82 Euro. Cfr. la sezione 3.9.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Fonte Inps.

vano a sfiorare l'1,40%)⁷⁶. Le prestazioni previste arrivano a 780 Euro mensili (la soglia di povertà relativa) per un *single* e a 1330 per nuclei con 5 e più componenti. Queste cifre si collocano tra quelle di fascia alta tra i paesi europei⁷⁷; potrebbero dunque crearsi problemi sia nel far rientrare la spesa complessiva nei limiti dello stanziamento previsto sia negli equilibri del mercato del lavoro.

Il primo ordine di problemi dipende naturalmente dal numero dei richiedenti il beneficio e da quanti saranno ammessi a riceverlo. Al 30 marzo 2019, in base ai dati del Ministero del Lavoro, le richieste sono state circa 850mila, che dovrebbero interessare circa 2,5 milioni di persone, (rispetto ai circa 5 milioni indicati come obiettivo dal Governo e all'1,3 milioni di famiglie previste nella relazione tecnica del decreto). Occorrerà poi verificare quanta parte delle domande presentate saranno ritenute conformi ai requisiti richiesti. Nel caso del REI, sono state accolte circa la metà delle domande pervenute nel 2018. Delle 640mila domande per il RdC esaminate dall'Inps al 12 aprile 2019 ne sono state accolte circa il 75%, con un importo medio mensile per famiglia di 520 Euro, con un massimo di 1380⁷⁸. È ancora presto per avere un quadro preciso della diffusione che avrà il RdC e dei relativi oneri per il bilancio pubblico, ma un aspetto che potrebbe scoraggiare la presentazione delle domande è la preoccupazione di sottoporre a verifica i redditi e le situazioni patrimoniali dichiarate, temendo che potrebbe far emergere situazioni di evasione.

L'ammontare del beneficio previsto dal RdC e la sua vicinanza con alcune retribuzioni, specialmente se a tempo ridotto, potrebbe dar luogo a una riduzione dell'offerta di lavoro o a favorire occupazioni totalmente in nero o con retribuzioni dichiarate inferiori a quelle effettive. Per attenuare questi rischi, che in base all'entità delle prestazioni finora riconosciute non dovrebbero essere particolarmente elevati⁷⁹ si potrebbe anche prevedere la possibilità di un cumulo parziale tra il beneficio ricevuto come RdC ed eventuali redditi da lavoro. In ogni caso, questo genere di pericoli è sempre presente nelle applicazioni degli schemi di contrasto alla povertà. L'equilibrio che va trovato è tra, da un lato, dissuadere da comportamenti opportunistici e illegali e, d'altro lato, evitare vincoli d'accesso e controlli per i beneficiari così scoraggianti da tramutarsi in barriere anche psicologiche alla richiesta di queste prestazioni per chi sarebbe opportuno le ricevesse. La possibilità di abusi va certamente

⁷⁶ Cfr. i dati riportati nelle pagine precedenti e la sezione 2.7.

⁷⁷ Tra i paesi dell'UE, solo in Danimarca la prestazione per un *single* è intorno alla soglia della povertà relativa, anche se il valore assoluto è circa il doppio di quello previsto in Italia dal RdC. I benefici per un *single* sono superiori a 780 Euro anche in altri paesi, ma rapportati alla soglia di povertà relativa i valori al massimo arrivano all'85%.

⁷⁸ Gli importi ottenuti dalle 473mila domande accolte sono stati superiori a 1000 Euro per il 5,4% delle domande, tra 750 e 1000 Euro per il 16% delle domande, tra 500 e 750 Euro per il 20,6% delle domande, tra 300 e 500 Euro per il 29,2% delle domande, tra 200 e 300 Euro per il 7,2% delle domande, tra 100 e 200 Euro per l'8,5% delle domande, tra 75 e 100 Euro per il 3,3% delle domande, tra 50 e 75 Euro per il 2,4% delle domande, tra 40 e 50 Euro per il 7,4% delle domande. (Fonte Inps).

⁷⁹ Cfr. gli importi riportati nella nota precedente

evitata, ma il timore di questo rischio non può precludere l'adozione o ostacolare l'applicazione anche nel nostro paese di misure di contrasto alla povertà vigenti in tutti i paesi europei, la cui assenza nel sistema di *welfare* italiano è sempre stato oggetto di critica anche da parte delle autorità dell'UE.

Semmai va sottolineato come anche il nostro schema di RdC recepisca molto la visione di *workfare*, collegando il contrasto alla povertà al mercato del lavoro e l'erogazione dei benefici alle politiche attive del lavoro, prevedendo anche un ruolo di rilievo dei Centri per l'impiego che, peraltro, nel nostro paese non lo hanno mai avuto e, dunque, richiedono una rapida e non semplice riorganizzazione e implementazione. Le considerazioni più generali che si ripropongono per il nostro paese sono del tipo già espresso riguardo ai programmi di sostegno al reddito presenti in Europa. Favorire l'occupazione con politiche attive del lavoro genera certamente ricadute positive anche per contrastare la povertà. Ma, in primo luogo, l'occupazione non garantisce l'assenza di povertà poiché i lavoratori possono essere poveri anche se sono occupati e ancor più da pensionati. In secondo luogo, se la disoccupazione esiste, dipende da difficoltà non episodiche del sistema economico e del mercato del lavoro di assicurare il pieno impiego; cosicché, anche se la disoccupazione favorisce la povertà, il contrasto a quest'ultima non può basarsi solo sugli incentivi all'occupazione nel mercato del lavoro. Gli schemi di lotta alla povertà nascono proprio dalla consapevolezza della natura strutturale dei limiti del mercato; così come, più in generale, i sistemi di *welfare state* si sono sviluppati anche per corrispondere a bisogni sempre più necessari agli equilibri economici e sociali che, tuttavia, i mercati non riescono a soddisfare.

Dunque, se è vero che la riduzione della disoccupazione può ridurre la povertà, quest'ultimo è un obiettivo indipendente che non può essere affidato solo al mercato visto che esso normalmente genera disoccupazione e che anche tra gli occupati crea disuguaglianze e povertà.

L'assistenza sanitaria

Superati i quarant'anni dalla sua istituzione, il nostro Servizio Sanitario Nazionale (SSN), pur essendo tra i meno costosi, garantisce ancora prestazioni efficaci alla generalità dei cittadini, ma il perdurante contenimento dei finanziamenti – che lo stesso settore pubblico non fa mancare alla sanità privata – ne sta riducendo la funzionalità.

In Italia, la spesa sanitaria pubblica e privata, pari all'8,9% del PIL, è perfettamente in linea con la media OCSE, ma inferiore alla media dell'UE-28, pari al 9,6% (dati riferiti al 2017)⁸⁰. Negli ultimi anni, il nostro divario negativo rispetto alla media europea è cresciuto; nel periodo più acuto della crisi, tra il 2009 e il 2013, il tasso medio annuo di variazione della spesa sanitaria *pro capite* in termini reali in Italia è

⁸⁰ Cfr. Oecd 2018.

stato negativo (- 0,9%), mentre nella media UE-28 è stato positivo (+0,6%); nei quattro anni successivi, il valore per l'Italia è stato +0,6% mentre nell'EU-28 è stato +1,9. L'abbassamento relativo della nostra spesa sanitaria complessiva è dovuto essenzialmente alla riduzione della componente pubblica e obbligatoria che dal 2010 al 2017 è scesa dal 78,4% al 74,0%. Quest'ultimo valore è inferiore rispetto alla media dell'UE28 (77%) e molto al di sotto rispetto a paesi come la Francia, la Germania e i paesi scandinavi dove la quota oscilla tra l'83% e l'85%.

Il ricorso alla spesa privata è stimolato dalle crescenti carenze del SSN (come l'allungamento dei tempi d'attesa e l'aumento dei *ticket* che in alcuni casi rendono più conveniente rivolgersi ai fornitori privati) alimentate dal contenimento dei finanziamenti ricevuti che – a sua volta – rischia di trovare consenso e giustificazione nell'insoddisfazione dei cittadini verso il sistema pubblico e di aumentare ulteriormente il ricorso a quello privato da parte di chi può permetterselo.

Nel nostro paese, il bilancio pubblico contribuisce con 3,4 miliardi di sgravi fiscali alla spesa sanitaria effettuata dai privati cittadini direttamente sul mercato riconoscendo per le spesa superiore a una franchigia⁸¹ una deduzione dal reddito imponibile pari al 19%. La deduzione favorisce le fasce di cittadini più abbienti sia perché i loro redditi imponibili vengono abbattuti in base alle aliquote marginali Irpef maggiori sia perché sono coloro che più effettuano spese private e, dunque, maggiormente usufruiscono del contributo pubblico.

Come si è visto in precedenza, ulteriori aggravii di bilancio per circa 2 miliardi di Euro sono generati dagli sgravi fiscali riconosciuti per le prestazioni sanitarie finanziate nell'ambito dei contratti aziendali, sia tramite i fondi sanitari sia mediante le assicurazioni sanitarie⁸². Queste ultime sono poi accessibili anche al di fuori dei rapporti di lavoro; i premi assicurativi non sono deducibili, ma le spese rimborsate lo sono al 19%. Nel 2017 i premi versati alle assicurazioni sanitarie sono stati circa 2,7 miliardi di Euro; escludendo i contratti assicurativi già considerati nei rapporti di lavoro, stimati intorno al 50%, la rimanente parte di essi genera altre deduzioni per un ammontare pari a circa 270 milioni. Complessivamente, l'onere a carico del bilancio pubblico per sostenere la spesa sanitaria privata è valutabile intorno ai 5,7 miliardi di Euro (dati riferiti al 2017) con una tendenza in aumento che si sviluppa in parallelo alle restrizioni crescenti per il finanziamento al SSN.

È dunque in atto una sostituzione della spesa privata rispetto a quella pubblica che riproduce le inefficienze ben evidenziate dalla teoria economica e dalle esperienze empiriche che mostrano un aumento dei costi complessivi in corrispondenza a quello della quota privata. Si aggiungono gli effetti redistributivi di tipo iniquo sia tra imprese e lavoratori a danno dei secondi, sia tra lavoratori di settori e imprese diversi a

⁸¹ Normalmente è di 129 Euro, ma la normativa delle deduzioni e delle franchigie presenta molte varietà di trattamenti; cfr. la sezione 3.12.

⁸² Cfr. le sezioni 3.2 e 3.12.

danno delle situazioni con salari più bassi e precari, sia – più in generale, a vantaggio dei fruitori di redditi più elevati.

Il sistema pensionistico pubblico e la coesione sociale

Come si è già notato, gli interventi pensionistici previsti nella Legge di Stabilità per il 2019 e poi definiti in successivi decreti⁸³, ma anche il dibattito da essi suscitato, sembrano influenzati più da esigenze politiche ed economiche immediate che non dalla necessità di rapportarsi alle interrelazioni molto preoccupanti già operanti e proiettate nel medio e lungo periodo tra le tendenze del nostro sistema pensionistico e quelle dei più complessivi equilibri economico-sociali del Paese.

La questione di grande rilievo che si sta trascurando⁸⁴ sta nel fatto che oltre la metà dei lavoratori dipendenti entrati nel mercato del lavoro dopo il 1995, avendo sperimentato retribuzioni saltuarie e basse, in mancanza di netti miglioramenti che al momento sembrano improbabili, rischiano di maturare in futuro una pensione del tutto inadeguata a tutelarli dalla povertà. Attualmente, questi lavoratori sono «distratti» da esigenze di sussistenza molto più immediate che già pregiudicano scelte rilevantissime e più ravvicinate come mettere su casa e fare figli; ma quando fra qualche anno realizzeranno che il futuro solo vagamente temuto sta per concretizzarsi – cioè che l'inadeguatezza di reddito della vita lavorativa si riproporrà ulteriormente aggravata nella fase finale della propria esistenza – potrebbero derivarne effetti anche rilevanti sui complessivi equilibri sociali, economici, politici e civili.

Il disastro sociale che si prospetta nasce dalla combinazione dei cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale a partire dagli anni Novanta cioè dal passaggio al metodo contributivo per il calcolo delle pensioni e, contemporaneamente, dalla progressiva affermazione di nuove forme contrattuali che hanno favorito retribuzioni più contenute e instabili⁸⁵.

Il metodo contributivo ha stabilizzato la spesa pensionistica e, anzi, tende a ridurre l'incidenza sul PIL, ma a ciascuna generazione propone per la vecchiaia di collocarsi nello stesso lato della distribuzione dei redditi vigente nella vita attiva, per di più diventata ancora più iniqua; non da ultimo, ostacola la possibilità di adattamenti micro e macro delle prestazioni pensionistiche alle condizioni economico-sociali correnti.

La redistribuzione tra generazioni contigue è sempre esistita, anche se solo a partire dal Novecento inoltrato si è svolta in modo significativo tramite i sistemi pensionistici. L'entità e le modalità dei trasferimenti intergenerazionali costituiscono un pilastro importante della coesione sociale di una collettività. Un importante aspetto è

⁸³ Cfr. la sezione 4.3.

⁸⁴ Cfr. la sezione 4.5.

⁸⁵ Cfr. la sezione 3.7.

che il reddito corrente trasferito a ciascun anziano certamente dipende anche da quanto egli ha fatto nel suo periodo di attività; ad esempio, da quanto egli ha contribuito al sistema pensionistico (in termini di ammontare dei contributi o di anni di lavoro). Ma l'entità e le modalità del trasferimento dipendono anche e soprattutto dalla possibilità e dalla disponibilità delle generazioni attive di trasferire parte del reddito correntemente prodotto agli anziani contemporanei, e da tali scelte discendono più generali conseguenze economiche e sociali.

Nel secondo dopoguerra, quando i sistemi produttivi erano pressoché distrutti e il reddito prodotto era irrisorio, i sistemi pensionistici avevano ben poco da redistribuire agli anziani; pur essendo per lo più finanziati a capitalizzazione e, dunque, pur contando sulle riserve nominali accumulate per ciascun iscritto, non poterono mantenere le loro promesse in termini reali. L'indisponibilità corrente a effettuare i trasferimenti promessi fu praticata con modalità di mercato, attraverso l'inflazione.

Invece, negli anni Sessanta, quando la ripresa produttiva e il *boom* economico generarono maggiori redditi, ci fu la possibilità e la volontà di redistribuirne una parte anche ad anziani che mai avevano contribuito a un sistema pensionistico, come i lavoratori autonomi e gli agricoltori. Ciò fu tecnicamente possibile abbandonando il sistema a capitalizzazione, utilizzando l'elasticità del sistema a ripartizione – che consente di trasferire immediatamente risorse agli anziani – e del metodo di calcolo retributivo, che consente di pagare una pensione di importo decente anche a chi ha versato pochi contributi nella vita lavorativa.

A partire dagli anni Novanta, a seguito della perdita di controllo della spesa previdenziale avvenuta negli anni precedenti (soprattutto per l'introduzione di regole opportunisticamente finalizzate al consenso elettorale), dei minori tassi di crescita economica e dell'invecchiamento demografico, l'onere per gli attivi del trasferimento pensionistico è cresciuto. Tuttavia, riflettendo sulle riforme fatte da allora ad oggi, ci si deve chiedere in che misura esse siano giustificate dalla nuova situazione economico-demografica; quanto invece esse siano dipese da cambiamenti discutibili nelle scelte economiche, sociali, politiche e culturali affermatesi nel periodo; quali siano i loro effetti sulla distribuzione del reddito e sulla sua crescita; in particolare, quali siano le loro conseguenze sulla partecipazione degli anziani al reddito correntemente prodotto e sulla tenuta del patto intergenerazionale e della coesione sociale del Paese.

Gli aspetti micro e macroeconomici dell'evoluzione attesa del sistema pensionistico pubblico

L'analisi storica dei bilanci del sistema pensionistico mostra che le consistenti riforme della prima metà degli anni Novanta furono più che sufficienti a recuperare gli squilibri finanziari accumulati negli anni precedenti. Già dal 1996 il saldo annuale tra le entrate contributive e le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali e

della quota di spesa assistenziale (che, in quanto tale, deve essere coperta dalla tassazione generale e non dai contributi sociali) è tornato ininterrottamente in attivo e nel 2017 è stato di circa 32 miliardi, pari all'1,8% del PIL⁸⁶.

Questa situazione finanziaria viene spesso ignorata o disconosciuta anche perché si fa confusione tra le voci previdenziali e quelle assistenziali⁸⁷ e non si tiene conto delle trattenute fiscali (che nel bilancio pubblico sono una partita di giro e incidono diversamente nei vari paesi)⁸⁸. Inoltre, nei confronti internazionali, l'Eurostat inserisce nella spesa previdenziale IVS anche i trattamenti di fine rapporto (TFR e TFS), sopravvalutando la nostra spesa di circa l'1,4% del PIL⁸⁹.

Tuttavia, a fronte di questi saldi ampiamente attivi del bilancio previdenziale, le riforme stanno contribuendo a generare una strutturale insufficienza delle prestazioni pensionistiche. A causa dell'irrigidimento dell'assetto pensionistico, i numerosi giovani che oggi molto faticano a entrare nel mondo del lavoro e anche i tanti quarantenni ancora costretti in rapporti lavorativi precari e con remunerazioni scarse avranno una copertura pensionistica limitata.

La persistenza di condizioni reddituali sfavorevoli – prima salariali e poi pensionistiche – gravanti sulle stesse componenti di ciascuna generazione rischia di creare un indebolimento del patto sociale intergenerazionale e, più in generale, della coesione sociale nel Paese.

Dal punto di vista microeconomico, il metodo contributivo, associato a un forte aumento dell'età di pensionamento, favorisce tassi di sostituzione elevati (che, in virtù del meccanismo dei coefficienti di trasformazione, crescono quando ci si ritira più tardi); ma questo indicatore rischia di essere fuorviante poiché il mercato del lavoro costringe a rapporti di lavoro saltuari e offre salari bassi cosicché il ridotto ammontare della contribuzione accumulata fa maturare pensioni insufficienti in valore assoluto. Si tratta allora di capire quali siano le condizioni contributive prevalenti nel mercato del lavoro italiano cioè la combinazione dei livelli salariali, della saltuarietà del rapporto di lavoro e dell'aliquota contributiva.

Prendendo in considerazione 15 anni di storia contributiva di un campione rappresentativo di lavoratori entrati in attività tra il 1996 e il 1999, il 47,9% di lavoratori ha avuto un salario lordo annuo inferiore al 60% della retribuzione mediana (pari, gene-

⁸⁶ Cfr. la sezione 4.1, in particolare, la tab. 4.1.

⁸⁷ A cominciare dal fatto che spesso si ignora del tutto il ruolo della Gestione Interventi Assistenziali (GIAS) che nel 2017 ha erogato prestazioni pensionistiche assistenziali pari a circa 45,6 miliardi di Euro (cfr. la sezione 4.1 e, in particolare, la tab. 4.1).

⁸⁸ Nel 2017 le trattenute Irpef sulle pensioni sono state oltre 42 miliardi (cfr. la sezione 4.1 e, in particolare, la tab. 4.1), pari a circa il 2,5% del PIL. In altri paesi, come in Francia, l'imposizione fiscale sulle pensioni è minore rispetto agli altri redditi mentre in Germania – prima della recente riforma che sta molto gradualmente modificando il meccanismo impositivo del sistema pensionistico – non c'era differenza tra prestazioni lorde e nette poiché le pensioni erano tassate nella fase contributiva.

⁸⁹ Cfr. le sezioni 2.1 e 3.1. Cfr. anche Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato 2018, da pag. 308.

ralmente, a poco più di 12.000 Euro l'anno) almeno 8 anni su 15; ciò è avvenuto in ragione di bassi salari, forme di *part time* involontario e frequenti interruzioni lavorative. Solo il 46,2% ha una storia contributiva pari ad almeno 12 anni sui 15 del periodo osservato e il 26,7% ha versato contributi per al massimo 6 anni dei 15 osservati (le donne, come atteso, sono ulteriormente penalizzate da maggiori buchi contributivi)⁹⁰.

Nei quindici anni considerati, solo il 24,1% del campione ha accumulato una contribuzione pensionistica maggiore a quella di un lavoratore sempre occupato come dipendente *full time* e con retribuzione lorda pari a quella mediana (23.500 Euro annui nel 2014). Invece, il 54,7% (il 62,9% fra le donne e il 48,7% fra gli uomini) ha accumulato meno del 60% di quel livello, attestandosi sotto la soglia che per i redditi indica la povertà relativa e che farà maturare una pensione corrispondentemente bassa. Peraltro, il periodo considerato tiene conto molto parzialmente degli anni della crisi durante i quali la situazione occupazionale è nettamente peggiorata. Le generazioni entrate nel mercato del lavoro dopo il 1996 hanno già vissuto fin quasi la metà della loro vita attiva. Se nella rimanente parte sperimenteranno la stessa situazione di precarietà occupazionale e di basse retribuzioni e se l'assetto pensionistico non cambierà (ad esempio, introducendo modifiche nella formula di calcolo delle pensioni), quelli che oggi sono lavoratori con salari sotto la soglia di povertà domani saranno corrispondentemente poveri come pensionati.

Gli aspetti socialmente ed economicamente allarmanti di questo scenario atteso si evidenziano ulteriormente analizzando le prospettive macroeconomiche delle relazioni tra il nostro assetto pensionistico e il complessivo sistema economico.

Le previsioni macroeconomiche effettuate con il modello MoDEP utilizzato nel Rapporto⁹¹ confermano che il peggioramento del quadro demografico (riduzione delle nascite e del saldo migratorio) e il calo atteso della crescita del PIL nel breve periodo incideranno negativamente sulle condizioni di sostenibilità della spesa pensionistica. Affinché il suo valore rapportato al PIL non aumenti, con le prospettive demografiche attuali, la crescita reale dovrebbe attestarsi vicino all'1,3% (supponendo l'inflazione pari all'1%). Quella programmata nel DEF 2019 è dello 0,2% per l'anno in corso e dello 0,8% nei tre anni successivi; nel medio e lungo periodo, la crescita attesa è superiore e fa prevedere un abbassamento dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL. Considerando l'aumento previsto del numero dei pensionati rispetto a quello dei lavoratori, si avrà anche una riduzione del valore relativo della pensione media rispetto al salario medio e al PIL *pro capite*.

⁹⁰ Cfr. la sezione 4.5.

⁹¹ Si tratta del modello di macrosimulazione deterministica MoDEP, sviluppato nel 2006 e aggiornato a intervalli annuali presso il Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza, Università di Roma. Cfr. la sezione 4.3.

L'aumento della spesa pensionistica nel breve-medio periodo dipende anche dall'introduzione di Quota 100 i cui effetti, naturalmente, sono commisurati al grado di adesione dei potenziali beneficiari cioè alla loro possibilità di anticipare il pensionamento; in ogni caso, la maggiore spesa iniziale dovuta al maggior numero di pensionati viene compensata nel medio periodo dal minor ammontare delle prestazioni mediamente liquidate. Le aspettative del Governo sono che le adesioni arrivino all'80% dei potenziali beneficiari, valutati in 365.000 nella relazione tecnica al decreto legge 4/2019, corrispondenti a una maggiore spesa di 4,8 miliardi nel 2019. Ma se, ad esempio, le adesioni fossero del 50%, l'aumento della spesa sarebbe inferiore ai 3 miliardi e, naturalmente, la cifra diminuirebbe ulteriormente per adesioni ancora più basse. Alla data dell'11 aprile 2019 l'Inps ha ricevuto 116.486 domande da sottoporre al vaglio degli uffici; di quelle esaminate, circa il 20% sono state respinte per mancanza dei requisiti. Riguardo a quale sarà il numero definitivo di coloro che usufruiranno di Quota 100 per anticipare il pensionamento nel 2019 e negli anni successivi, va tenuto presente che lasciare prima la vita lavorativa implica ravvicinare il normale calo di reddito dovuto al passaggio dalla retribuzione alla pensione, per di più accentuato dalla riduzione dell'assegno pensionistico provocata dall'anticipo del collocamento a riposo. Un lavoratore con una retribuzione di 2000 Euro netti che avesse un'adeguata storia contributiva e potesse contare a 67 anni su un buon tasso di sostituzione, supponiamo il 75%, a quell'età vedrebbe calare il suo reddito a 1500 Euro; ritirandosi a 62 anni, non solo anticiperebbe di 5 anni questo calo delle entrate, ma lo accentuerebbe di circa un ulteriore 15%, riducendo la pensione per il resto della sua vita a 1275 Euro. Se si pensa che gli 80 Euro concessi nella passata legislatura a fruitori di redditi medio bassi non hanno stimolato gli sperati aumenti di consumo, ma un aumento del risparmio dovuto ad aspettative non ottimistiche sui redditi futuri, le adesioni a Quota 100 potrebbero essere inferiori alle aspettative. Questo provvedimento ha comunque il pregio di ampliare i margini di scelta in un delicato passaggio di vita e potrebbe rivelarsi particolarmente utile per coloro che si trovano o venissero a trovarsi nella condizione dei cosiddetti «esodati»⁹². L'insieme di queste situazioni createsi in passato e non sanate dalle misure di salvaguardia alimenteranno un addensamento iniziale delle adesioni a Quota 100 che, però, nei mesi successivi dovrebbero normalizzarsi su livelli comunque influenzati dagli andamenti della situazione economica e dei flussi in entrata e in uscita rispetto allo *stock* dei posti di lavoro esistenti. In ogni caso, un riaccentuarsi della crisi potrebbe spingere ulteriormente gli occupati a non scegliere di anticipare il pensionamento e la connessa riduzione di reddito. In definitiva, Quota 100 potrebbe avere adesioni e costi anche sensibilmente inferiori a quelli preventivati, ma ciò la renderebbe una misura scarsamente influente rispetto all'età di pensionamento e, corrispondentemente, avrebbe minori effetti di

⁹² Cioè di non aver più un posto di lavoro ma di essere ancora distanti dall'età di pensionamento prevista nell'attuale assetto stabilito dalla riforma Fornero.

quelli sperati anche sul ringiovanimento della forza lavoro, sulla produttività, sulla capacità innovativa del sistema produttivo e sulla domanda. Sul piano finanziario, l'aumento iniziale della spesa pensionistica determinato dall'anticipo dei pensionamenti dei beneficiari di Quota 100 verrà comunque compensato nel medio periodo dalla riduzione delle loro prestazioni.

Il sistema della previdenza integrativa privata

La necessità di guardare al sistema pensionistico tenendo conto delle interrelazioni tra il suo assetto e i più complessivi equilibri economico sociali del Paese richiede che venga ben valutato anche il ruolo della previdenza complementare.

Nella previdenza integrativa italiana operano 78 fondi pensione, 35 negoziali, o chiusi, (FN) e 43 aperti (FA); vanno aggiunti 77 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP «nuovi»), 259 fondi preesistenti la riforma del 1993⁹³ e Fondinps, il fondo a capitalizzazione con funzione residuale gestito dall'Inps⁹⁴. Nel corso del 2018, il totale degli iscritti è salito di circa 450mila unità (+6%), arrivando a circa 8 milioni complessivi: il 36% nei FC, il 17% nei FA, il 39% nei PIP e l'8% nei fondi preesistenti; tra tutti gli iscritti, i lavoratori dipendenti sono circa il 72%. Il tasso di adesione rispetto a tutti gli occupati che c'era nel 2007 – prima dell'entrata in vigore del «silenzio assenso» – era del 15%; dopo è salito fino al 28,9% del 2017 che, tuttavia, si ridimensiona al 22,1% considerando solo gli iscritti che versano i contributi. Tuttavia, questa quota è ancora lontana dal 40% fissato come obiettivo di quel provvedimento agevolativo.

Gli iscritti sono distribuiti prevalentemente nel Settentrione (57%) e per il 62,3% sono maschi; la maggior parte si concentra nella fascia d'età centrale (35-54 anni) e i giovani tra i 15 e i 34 anni sono solo il 16%; la loro quota sugli occupati è maggiore tra i lavoratori dipendenti con contratti stabili, tra quelli delle grandi imprese, dove è maggiore la rappresentanza sindacale, e tra i percettori di retribuzioni più elevate. La partecipazione alla previdenza complementare è dunque più diffusa tra le figure lavorative più garantite, meglio retribuite e che già possono contare su una accumulazione contributiva capace di far maturare un buon livello pensionistico nel sistema pubblico. Invece, i giovani, i lavoratori autonomi, i dipendenti con contratti a tempo determinato e *part time* – spesso donne – che sono accomunati da una contribuzione ridotta e che nel sistema pubblico maturano pensioni insufficienti, sono anche le tipologie di occupati che, pur avendone più bisogno, meno riescono ad aderire alla previdenza complementare. Si aggiunga che, con la crisi economica, sono aumentate le

⁹³ In base all'ultima relazione annuale della Covip, quella del 2018 che fa riferimento al 2017 (Covip 2018b); Cfr. la sezione 4.2.

⁹⁴ A Fondinps sono destinati i flussi di TFR di chi fa «silenzio assenso», ma non dispone di un fondo collettivo, né dichiara esplicitamente a quale fondo individuale intende aderire.

richieste di anticipo del TFR e della contribuzione già versata ai fondi pensione, riducendo la possibilità di acquisire una pensione complementare e comunque il suo ammontare.

I rendimenti offerti dai fondi pensioni, dopo la variabilità accentuata dei primi anni del nuovo secolo (con picchi negativi nel 2002 e nel 2008 alternati a valori positivi tra il 2003 e il 2006 e nel 2009), successivamente al 2011 (anno ancora problematico), hanno avuto una ripresa prolungata che, tuttavia si è arrestata nel 2018 quando il rendimento nominale registrato dai FN e dai FA è stato, rispettivamente, di -2,5% e -4.5%⁹⁵. Se si considera il montante che l'iscritto a un virtuale fondo «medio» della previdenza complementare avrebbe accumulato alla fine di ciascun anno dell'intero periodo di funzionamento dei fondi – dal 1998 al 2018 – in alcuni di essi sarebbe stato superiore a quello generato dal TFR e in altri minore, ma dal 2013 il vantaggio sarebbe stato crescente. Nel 2018 sarebbe stato superiore del 13,2% iscrivendosi a un FN «medio» e del 3,6% iscrivendosi a un FA. Tuttavia, i proventi offerti dal TFR sono stati molto più stabili e sempre positivi cosicché il suo titolare – non potendo scegliere l'anno del pensionamento in base all'andamento dei mercati finanziari – non avrebbe mai rischiato di doversi ritirare con un capitale addirittura minore ai versamenti effettuati.

Un altro aspetto da considerare nella valutazione dei fondi pensione riguarda i loro costi di gestione che sono sensibilmente più bassi nei FN rispetto ai FA e ancor più nei confronti dei PIP. I primi, non avendo bisogno di reti commerciali per acquisire gli assicurati, il cui bacino corrisponde al settore produttivo di appartenenza del fondo, hanno costi annui che, da 2 a 35 anni di adesione, oscillano dall'1% allo 0,3%⁹⁶. Invece, per i FA e per i PIP si va, rispettivamente, dal 2,3% all'1,2% e dal 3,9% all'1,8%. Si tratta di differenze che incidono molto sul valore netto delle prestazioni, dato che nella gestione di un patrimonio per 30 anni, il costo annuo se è dello 0,5% riduce il montante del 14% e se è dell'1,5% lo riduce del 36%.

Nonostante le differenze esistenti tra le diverse tipologie di fondi – riguardanti l'entità dei rendimenti, la loro volatilità e i costi di gestione – siano rilevanti e tutte favorevoli per i Fondi Negoziali, per molti anni si è assistito ad un più accentuato sviluppo dei PIP. Si tratta di un evidente esempio di mancanza d'informazione esistente nel settore.

Una incongruenza informativa è presente anche nel computo della pensione che viene prospettata agli iscritti dai fondi privati. Una modalità appropriata sarebbe presentare una pluralità di scenari economico-finanziari per i decenni intercorrenti tra il momento dell'iscrizione e quello del pensionamento. Invece, su indicazione della

⁹⁵ Cfr. la sezione 4.2.

⁹⁶ Questi sono i valori dell'Indicatore Sintetico dei Costi che, tuttavia, include solo i costi di gestione e accumulazione del patrimonio, ma non anche quelli – che pure sono significativi – connessi alle operazioni di apertura, chiusura e trasferimento di un conto e alla trasformazione del montante in rendita.

Covip, il calcolo viene effettuato ipotizzando che per l'intero periodo i rendimenti reali annui ottenuti dall'investimento dei contributi sui mercati finanziari siano del 4% e del 2%, rispettivamente, se impiegati in azioni e in obbligazioni. Poiché viene anche ipotizzata una inflazione annua del 2%, i due tassi di rendimento nominali annui utilizzati per il calcolo salgono al 6% e al 4%, valori che da tempo appaiono decisamente ottimistici, con il serio rischio di indurre speranze eccessive al momento dell'iscrizione e delusioni con effetti irreversibili al momento del pensionamento.

Nel valutare le interrelazioni tra sistemi pensionistici e i complessivi equilibri economico-sociali del Paese va poi considerato come vengono investiti i risparmi previdenziali gestiti dai fondi della previdenza complementare. Il loro impiego si riversa soprattutto in titolo di debito (72,6%). Per motivi attinenti la struttura del nostro sistema produttivo caratterizzato dalla predominanza di piccole e medie imprese non quotate in Borsa e da un sistema finanziario nazionale relativamente meno sviluppato e attraente rispetto a quello dei nostri concorrenti, circa il 70% dell'intero patrimonio gestito – cioè oltre 110 miliardi rispetto ai 160 complessivi – viene investito all'estero. In particolare, solo una parte irrisoria del patrimonio dei fondi viene impiegata in azioni di imprese italiane: l'1,1 da parte dei FN, il 3,3% da parte dei FA.

Alcune indicazioni di politica previdenziale

Come si è mostrato in precedenza, se si proietta nei prossimi due-tre decenni la situazione attuale del sistema economico italiano e dell'assetto del suo sistema pensionistico, la parte maggioritaria di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro a partire dalla metà degli anni Novanta, oltre ad essere penalizzati da salari bassi e saltuari nella vita attiva, lo saranno in misura correlata anche da pensionati. Questa corrispondenza verosimilmente accentuerà la penosità e l'insofferenza generate dagli squilibri sociali che si prospettano. L'aumento dell'età di pensionamento – che solo in parte potrà essere attenuato da Quota 100 – favorirà tassi di sostituzione più elevati che, però, si applicheranno a retribuzioni finali già prossime o inferiori alla soglia del reddito di povertà.

Le proiezioni macroeconomiche⁹⁷ mostrano che nei prossimi tre decenni il rapporto tra pensione media e salario medio diminuirà continuamente, così come il rapporto tra pensione media e PIL per occupato; dunque crescerà il divario tra i redditi degli attivi e quelli da pensione con inevitabili effetti negativi sul patto sociale intergenerazionale e sulla coesione sociale.

Poiché i sistemi pensionistici trasferiscono parte del reddito correntemente prodotto agli anziani, la loro situazione reddituale potrà migliorare rispetto alle attese se la dinamica del PIL sarà più accentuata e se ne saranno fatti compartecipi dalle future generazioni attive. Ma per interrompere la prospettiva dell'impovertimento relativo

⁹⁷ Cfr. La sezione 4.4.

degli anziani, occorrerà modificare l'assetto attuale del sistema pensionistico, attenuando il collegamento rigido tra le prestazioni e i contributi versati. Poiché il suo bilancio è già in attivo, persistenti prelievi a suo carico implicano un'iniqua redistribuzione del reddito a danno dei lavoratori/pensionati che ha effetti negativi anche sulla domanda e sui tassi di crescita contribuendo a ridurre il reddito corrente che oggi e in futuro può e potrà essere diviso tra le varie generazioni.

La dinamica della pensione media dovrebbe essere simile a quelle del salario medio e del PIL per occupato. Per procedere in questa direzione, una misura utile sarebbe riconoscere alle attuali generazioni attive e interamente aderenti al sistema contributivo – penalizzate da storie lavorative saltuarie e poco remunerative – un importo pensionistico garantito che tenga conto degli anni di attività individuale anziché del solo montante di contributi accumulato. Un aspetto non secondario è che questa misura non peserebbe affatto sui conti pubblici attuali e sui relativi vincoli europei. Nel futuro, le maggiori prestazioni che maturerebbero andrebbero rapportate ai valori contemporanei del PIL i quali dipenderanno anche dalle politiche attuali. Iniziare a disinnescare subito il disastro sociale in formazione, iniettando nei giovani ed ex giovani di oggi qualche assicurazione per il loro futuro, favorirebbe non solo la loro stabilità di vita attesa, ma anche la generale propensione a consumare nell'immediato e, conseguentemente, le decisioni d'investimento delle imprese che non dipendono solo e tanto dal costo del lavoro, ma anche e soprattutto dalla presenza di una domanda effettiva adeguata a quanto possono produrre. Effetti positivi ne deriverebbero anche nel contrasto alla caduta delle nascite e all'invecchiamento della popolazione che incidono in modo strutturalmente negativo sullo sviluppo economico e sui suoi equilibri. Viceversa, ogni sostituzione del sistema pubblico a ripartizione con quello privato a capitalizzazione implica la necessità di risorse aggiuntive nell'immediato, cioè di ulteriore risparmio in una situazione economica che, invece, richiederebbe maggiori consumi e investimenti. In ogni caso, lo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione non potrà attenuare il peggioramento annunciato degli equilibri sociali; come si è già notato, l'adesione ai fondi privati è accessibile per lo più a chi ha già una storia lavorativa in grado di generare una pensione pubblica adeguata, ma non a chi – non trovandosi in questa condizione – ne avrebbe maggiormente bisogno.

La previdenza privata, anche se utile a chi può aderirvi, comunque implica maggiori costi di gestione e prestazioni più incerte poiché legate alla variabilità dei mercati finanziari.

Sarebbe opportuno un accorpamento dei fondi esistenti. La loro gestione dovrebbe privilegiare la sicurezza e la stabilità delle prestazioni ed evitare ogni conflitto d'interesse a danno degli iscritti. Compatibilmente con questi obiettivi prioritari, sarebbe auspicabile ridurre il deflusso di risparmio nazionale generato dalla combinazione delle caratteristiche del nostro sistema produttivo e finanziario con le necessità di valorizzare il risparmio previdenziale dei lavoratori.

Una buona combinazione di queste esigenze sarebbe coinvolgere istituzioni finanziarie collegate alla Pubblica Amministrazione i cui bilanci non siano rilevanti ai fini dei vincoli comunitari del *deficit* pubblico. Esse potrebbero emettere titoli di debito dedicati ai fondi pensione. Non comportando particolari rischi e conflitti d'interesse, questi impieghi potrebbero essere gestiti direttamente dai fondi, eliminando anche i costi d'intermediazione finanziaria. La raccolta di risorse così effettuata, oltre a offrire elevati gradi di garanzia alle prestazioni pensionistiche, potrebbe essere indirizzata all'ammodernamento delle strutture produttive, sociali e formative del Paese, alla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio e al miglioramento dell'equilibrio ambientale.

Purtroppo, almeno finora, l'attenzione dei responsabili pubblici per queste opportunità non si è manifestata in modo concreto e efficace; eppure, esse non implicano costi, ma, anzi, consentirebbero un recupero di risparmio nazionale impiegato all'estero.

Invece si continuano a privilegiare politiche rivolte al contenimento del costo del lavoro per favorire settore produttivi maturi nei quali l'occupazione richiesta è di una formazione inferiore a quella che, pure a fatica, si riesce a dare a molti nostri ragazzi i quali, per sfruttarla, sono spinti ad emigrare. Nel contempo, viene esportato anche il risparmio previdenziale che finalmente riesce a ricongiungersi con la nostra forza lavoro più giovane ed istruita, ma all'estero dove, però, alimentano sistemi produttivi concorrenti al nostro.

Finito di stampare nel mese di maggio 2019

CENTRO STAMPA UNIVERSITÀ
Università degli Studi di Roma *La Sapienza*
Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2019

*Welfare pubblico
e welfare occupazionale*

a cura di Felice Roberto Pizzuti

Disponibile dal **29 maggio 2019** in versione paperback ed eBook

paperback: € 27,00 ISBN 978-88-9377-106-1
formato 17x24 cm, 532 pagine

In vendita:

- in libreria;
- presso il Centro Stampa Università a € 22,95 (sconto 15%),
Sapienza Università di Roma, Palazzo dei Servizi generali, palazzina A,
piano seminterrato;
- sul sito www.editricesapienza.it a € 22,95 (sconto 15% + costi di spedizione).

eBook: da € 6,99 ISBN 978-88-9377-107-8

Acquistabile sui principali store nazionali e internazionali.



info: editrice.sapienza@uniroma1.it www.editricesapienza.it

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2019

WELFARE PUBBLICO
E WELFARE OCCUPAZIONALE

Giunto alla sua tredicesima edizione, il *Rapporto* – redatto nel Dipartimento di *Economia e Diritto*, con il sostegno del Master di *Economia Pubblica* e il contributo anche di studiosi ed esperti esterni – costituisce un appuntamento stabile di dibattito proposto dalla Sapienza Università di Roma sulle problematiche strutturali e congiunturali del *welfare state* collegate al più complessivo contesto economico-sociale.

Le tematiche specifiche analizzate nel testo di quest'anno, riguardano il *welfare* aziendale, le sue motivazioni e la sua diffusione nei diversi paesi e specificamente nel nostro; le sue connessioni con il *welfare* pubblico, con le relazioni industriali, con la produttività e le dinamiche salariali, con le diseguaglianze nell'accesso ai beni e servizi sociali.

Il *Rapporto* approfondisce poi le problematiche attuali dello stato sociale in Europa e in Italia collegate alle politiche economico-sociali seguite dai responsabili dell'Unione e da quelli nazionali. Si analizzano le dinamiche demografiche e migratorie, le politiche nel mercato del lavoro, l'andamento delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito, le tendenze nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'assistenza e degli ammortizzatori sociali. Particolare attenzione è dedicata ai cambiamenti in corso nel settore previdenziale pubblico e privato e nelle politiche per il reddito minimo e di cittadinanza. Le analisi sono accompagnate da valutazioni, previsioni e proposte che interagiscono con il dibattito economico, politico e sociale europeo e nazionale.

Oltre ad essere uno strumento di lavoro per studiosi e operatori del settore, il *Rapporto* si rivolge a tutti coloro che su questi temi di grande attualità intendono farsi un'idea più chiara e meno convenzionale di quella che spesso viene offerta dal dibattito politico e giornalistico.

Felice Roberto Pizzuti è professore ordinario nella Facoltà di Economia di Sapienza Università di Roma e direttore del Master in Economia Pubblica attivo presso il Dipartimento di Economia e Diritto. Insegna *Politica Economica* e *Economia e Politica del Welfare State*. Studia, in particolare, le problematiche dello stato sociale e le loro interconnessioni con la crisi, con la costruzione dell'Unione europea e con l'economia italiana. È curatore del *Rapporto* fin dalla sua nascita.