

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2017



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE



RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2017

Stagnazione secolare, Produttività
Contrattazione salariale e Benessere sociale

a cura di Felice Roberto Pizzuti

Disponibile dal **15 maggio 2017** in versione paperback ed eBook

paperback: ISBN 978-88-9377-011-8
formato 17 x 24 cm, 496 pagine, € 29,00

In vendita:

- scontato del 25% presso il Centro Stampa, Sapienza Università di Roma palazzina A del Palazzo dei Servizi generali, piano seminterrato;
- scontato del 15% sul sito www.editricesapienza.it e nessun costo di spedizione (per consegna in Italia).

eBook: ISBN 978-88-9377-012-5
formato PDF (11,8 Mb), € 6,99

Acquistabile su: www.editricesapienza.it, <https://stores.streetlib.com/it>

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

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2017

Stagnazione secolare, produttività
contrattazione salariale e benessere sociale

a cura di
Felice Roberto Pizzuti

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E DIRITTO
MASTER IN ECONOMIA PUBBLICA

contributi di

Maria Felice Arezzo, Elton Beqiraj, Jacopo Bonchi, Magda Bolzoni
Alessandra Cataldi, Armanda Cetrulo, Giuseppe Ciccarone, Valeria Cirillo, Francesca Corezzi
Alessandra De Rose, Marta Fana, Roberto Fantozzi, Maurizio Franzini, Caterina Gallina
Cristina Giudici, Dario Guarascio, Angelo Marano, Domenico Mario Nuti, Fabrizio Patriarca
Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Elisabetta Segre, Alessandro Solipaca
Donatella Strangio, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Gianfranco Viesti



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE
2017

Copyright © 2017

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

ISBN 978-88-9377-011-8 (paperback)

ISBN 978-88-9377-012-5 (eBook)

Publicato a maggio 2017

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: Denise Sarrecchia

In copertina: foto di Giulia Pizzuti

INDICE

7	Nota del Curatore
9	Considerazioni di sintesi
43	Capitolo 1 - Stagnazione secolare, produttività, contrattazione salariale e benessere sociale
43	1.1 Note introduttive su stagnazione secolare, produttività, contrattazione salariale e benessere sociale 1.1.1 I legami tra la «grande recessione» e la «stagnazione secolare»; p. 43 - 1.1.2 Le cause della «grande recessione»; p. 44 - 1.1.3 Le spiegazioni della «stagnazione secolare» connesse allo squilibrio tra risparmi e investimenti; p. 46 - 1.1.4 Il rallentamento della produttività e il «morbo» di Baumol come motivazioni della «stagnazione secolare»; p. 48 - 1.1.5 I problemi di valutazione della produttività e le regole della distribuzione del reddito; p. 50 - 1.1.6 Elementi di contraddizione dello sviluppo capitalistico emergenti nella «stagnazione secolare»; p. 53
56	1.2 Sull'ipotesi del ristagno secolare 1.2.1 Le molteplici possibili motivazioni della stagnazione secolare; p. 56 - 1.2.2 Le prospettive dell'assetto attuale del capitalismo; p. 58
63	1.3 Stagnazione secolare: lo stato del dibattito 1.3.1 Introduzione; p. 63 - 1.3.2 Cause e rimedi nella lettura degli economisti; p. 64 - 1.3.3 Una visione allargata: Summers e il ruolo dello stato; p. 65
68	1.4 Cambiamenti socio-demografici e bolle finanziarie nella stagnazione secolare 1.4.1 Introduzione; p. 68 - 1.4.2 L'eccesso di risparmio in Italia e nell'Eurozona; p. 72 - 1.4.3 Le politiche economiche europee e nazionali alla luce della stagnazione secolare; p. 75 - 1.4.4 Le bolle finanziarie sono un rimedio alla stagnazione secolare?; p. 83 - 1.4.5 Conclusioni; p. 89
90	1.5 La dinamica della produttività e il morbo di Baumol negli ultimi quattro decenni 1.5.1 Introduzione; p. 90 - 1.5.2 Il <i>morbo</i> di Baumol e le sue condizioni essenziali; p. 92 - 1.5.3 La verifica empirica del <i>morbo</i> di Baumol; p. 96
109	1.6 Il <i>productivity paradox</i>, problemi di rilevazione e misurazione della produttività, la contrattazione salariale 1.6.1 Il <i>productivity paradox</i> e alcuni problemi di rilevazione e misurazione della produttività; p. 109 - 1.6.2 La misura della produttività e i prezzi; p. 111 - 1.6.3 Produttività e contrattazione salariale; p. 115
116	1.7 Produttività, innovazione e benessere sociale 1.7.1. Introduzione; p. 116 - 1.7.2 I costi sociali dell'innovazione; p. 118 - 1.7.3 Il problema di valutare l'innovazione rispetto al benessere sociale; p. 120 - 1.7.4 Il ruolo delle istituzioni nell'orientamento dell'innovazione; p. 121
123	1.8 Produttività settoriale e decentramento contrattuale 1.8.1 Introduzione; p. 123 - 1.8.2 Cenni sul modello; p. 124 - 1.8.3 Risultati di simulazione: variazioni di prodotto, lavoro e produttività a livello settoriale; p. 125 - 1.8.4 Il ruolo dei prezzi relativi; p. 129 - 1.8.5 Il caso del settore dell'istruzione; p. 130

- 135 **Capitolo 2 - Lo stato sociale in Europa**
- 135 **2.1 La spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea**
2.1.1 I livelli e l'andamento della spesa; p. 135 - 2.1.2 La spesa sociale per funzioni: trasferimenti monetari e in natura e strumenti universali e *means tested*; p. 138 - 2.1.3 La spesa sociale netta: il peso del prelievo fiscale; p. 144 - 2.1.4 Le fonti di finanziamento della spesa sociale e il cuneo fiscale; p. 145
- 148 **2.2 La situazione sociale della UE: il quadro degli indicatori comuni**
2.2.1 La Strategia EU2020 e la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale; p. 148 - 2.2.2 Povertà monetaria; p. 152 - 2.2.3 Deprivazione materiale; p. 160 - 2.2.4 Esclusione dal mercato del lavoro; p. 162
- 163 **2.3 La lunga ricerca di una dimensione sociale per le politiche comunitarie**
- 167 **2.4 Istruzione. L'Europa, l'Italia e le sue regioni a confronto**
2.4.1 Istruzione e intervento pubblico; p. 167 - 2.4.2 La spesa pubblica per l'istruzione; p. 168 - 2.4.3 La partecipazione ai percorsi formativi; p. 172 - 2.4.4 Competenze: il lato dell'offerta; p. 174 - 2.4.5 L'uso delle competenze nel mercato del lavoro: il lato della domanda; p. 179 - 2.4.6 Rendimenti dell'istruzione; p. 182 - 2.4.7 Giovani e mercato del lavoro; p. 183 - 2.4.8 Conclusioni. Gli obiettivi della strategia ET2020; p. - 186
- 187 **2.5 Il sistema universitario italiano in comparazione internazionale**
2.5.1 Sintesi e conclusioni: un sistema piccolo ma di discreta qualità; p. 187 - 2.5.2 Le dimensioni del sistema universitario italiano nel quadro europeo e internazionale; p. 189 - 2.5.3 Aspetti qualitativi degli atenei italiani in comparazione internazionale; p. 200
- 209 **2.6 Le esperienze di reddito minimo nei paesi UE**
2.6.1 Introduzione; p. 209 - 2.6.2 Criteri d'accesso e disegno della misura; p. 212 - 2.6.3 Condizionalità e attivazione; p. 215 - 2.6.4 Generosità, copertura e non *take-up*; p. 217 - 2.6.5 Amministrazione della misura e connessione con altre politiche; p. 221
- 225 **2.7 Flessibilità del lavoro e innovazione di prodotto: le tendenze divergenti nei paesi dell'UE**
2.7.1 Introduzione; p. 225 - 2.7.2 Le istituzioni del mercato del lavoro e l'innovazione; p. 229 - 2.7.3 Le riforme del mercato del lavoro in Europa; p. 235 - 2.7.4 I dati e l'evidenza empirica; p. 239 - 2.7.5 Risultati dell'analisi empirica; p. 243 - 2.7.6 Conclusioni; p. 247
- 249 **Capitolo 3 - Lo stato sociale in Italia**
- 249 **3.1 Evoluzione e composizione della spesa sociale e del suo finanziamento**
3.1.1 I dati ufficiali; p. 249 - 3.1.2 La spesa al netto delle voci non direttamente attribuibili a funzioni sociali; p. 253 - 3.1.3 La spesa per protezione sociale per funzioni e tipo riclassificate; p. 255 - 3.1.4 Il finanziamento della spesa sociale; p. 258 - 3.1.5 L'evoluzione storica del bilancio previdenziale; p. 259

-
- 261 **3.2 Le tendenze demografiche**
3.2.1 Da quando la popolazione italiana ha smesso di crescere?; p. 261 - 3.2.2 All'origine del declino: la contrazione delle nascite; p. 264 - 3.2.3 Vivere di più, vivere meglio? Profili di longevità e salute; p. 270 - 3.2.4 Vivere di più, lavorare di più? Profili di *active aging*; p. 278 - 3.2.5 Il futuro dell'Italia, il futuro dell'Europa; p. 285
- 288 **3.3 Migrazioni, istituzioni, mercato del lavoro e *welfare***
3.3.1 Introduzione; p. 288 - 3.3.2 Una visione storica economica. Il rapporto istituzioni-sviluppo economico; p. 289 - 3.3.3 Le contraddizioni del mercato del lavoro italiano osservate al «calescopio» dell'immigrazione; p. 292 - 3.3.4 La partecipazione degli stranieri al mercato del lavoro italiano; p. 296 - 3.3.5 Creazione di impresa: l'incidenza delle imprese straniere nel mercato italiano; p. 299 - 3.3.6 Conclusioni; p. 302
- 303 **3.4 La dinamica della disuguaglianza dei redditi in Italia**
3.4.1 Introduzione; p. 303 - 3.4.2 La dinamica dei redditi familiari e della disuguaglianza secondo la fonte; p. 304 - 3.4.3 Il ruolo di alcuni fattori microeconomici nella dinamica della disuguaglianza: un approccio controfattuale; p. 309
- 314 **3.5 Il mercato del lavoro italiano dopo il *Jobs Act*: un'analisi regionale e settoriale**
3.5.1 Introduzione; p. 314 - 3.5.2 La polarizzazione tra regioni settentrionali e meridionali; p. 316 - 3.5.3 Descrizione e valutazione preliminare del *Jobs Act*; p. 318 - 3.5.4 La dinamica del lavoro a livello regionale; p. 322 - 3.5.5 Conclusioni; p. 328
- 330 **3.6 Il costo e l'efficacia degli sgravi contributivi connessi al *Jobs Act***
3.6.1 Le caratteristiche degli sgravi contributivi per gli assunti a tempo indeterminato; p. 330 - 3.6.2 Sgravi e costi di licenziamento: le convenienze per le imprese; p. 332 - 3.6.3 L'andamento del numero di contratti che hanno beneficiato degli esoneri contributivi; p. 339 - 3.6.4 Gli effetti degli sgravi 2015-2016 sulla finanza pubblica; p. 342
- 348 **3.7 I nuovi ammortizzatori sociali dopo il *Jobs Act*: sintesi della normativa**
3.7.1 Introduzione; p. 348 - 3.7.2 Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI); p. 349 - 3.7.3 Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL); p. 353 - 3.7.4 Assegno di disoccupazione (ASDI); p. 355 - 3.7.5 L'evoluzione della spesa, dei contributi e dei beneficiari nei diversi schemi di intervento; p. 357
- 360 **3.8 Il Reddito di Inclusione: la nuova misura nazionale di contrasto alla povertà**
- 365 **3.9 Il dibattito sul reddito minimo in Italia**
3.9.1 Introduzione; p. 365 - 3.9.2 La sperimentazione nazionale del RMI; p. 366 - 3.9.3 Leggi regionali e interventi locali; p. 368 - 3.9.4 Verso una misura strutturale contro la povertà?; p. 370 - 3.9.5 Le proposte e il dibattito; p. 373
- 380 **3.10 L'evoluzione del sistema sanitario nazionale (costi, organizzazione ed efficacia)**
3.10.1 Introduzione; p. 380 - 3.10.2 Spesa e allocazione; p. 381 - 3.10.3 Equità; p. 384 - 3.10.4 Efficienza; p. 385 - 3.10.5 Efficacia; p. 386 - 3.10.6 Scenari e sostenibilità futura; p. 389 - 3.10.7 Conclusioni; p. 394

397	Capitolo 4 - Il sistema previdenziale italiano
397	4.1 Il sistema pubblico a ripartizione 4.1.1 L'andamento del rapporto spesa/PIL; p. 397 - 4.1.2 Prestazioni e entrate contributive; p. 399 - 4.1.3 La struttura della spesa pensionistica; p. 401
406	4.2 La previdenza complementare in Italia 4.2.1 Aspetti normativi; p. 406 - 4.2.2 Principali aspetti quantitativi; p. 408 - 4.2.3 Rendimenti e costi amministrativi; p. 415
420	4.3 Le previsioni pensionistiche e gli effetti macroeconomici del contenimento della spesa previdenziale 4.3.1 Introduzione; p. 420 - 4.3.2 Caratteri essenziali del modello BeTa; p. 421 - 4.3.3 Le ipotesi di base della simulazione della spesa pensionistica; 425 - 4.3.4 L'evoluzione futura delle pensioni erogate e in essere; p. 428 - 4.3.5 L'evoluzione della spesa pensionistica; p. 431 - 4.3.6 Valutazione degli effetti macroeconomici e occupazionali della manovra; p. 433
436	4.4 Il piano di intervento del Governo sulle pensioni: una valutazione 4.4.1 Introduzione; p. 436 - 4.4.2 I contenuti dell'accordo fra Governo e sindacati di settembre 2016; p. 438 - 4.4.3 Luci e ombre dell'introduzione dell'APE; p. 441 - 4.4.4 Le linee guida dei futuri interventi delineati nell'accordo fra Governo e sindacati; p. 442
448	4.5 L'intervento sulle «quattordicesime» dei pensionati
453	Appendice statistica
465	Glossario
477	Bibliografia

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Stagnazione secolare, produttività, salari e benessere

La «grande recessione», la «stagnazione secolare» e i neoprotezionismi

La nuova grande crisi esplosa nel 2007-2008 ripropone diverse problematiche già affrontate in passato concernenti lo sviluppo capitalistico e ne aggiunge di nuove¹. Pur verificandosi a distanza di circa ottant'anni rispetto a quella del secolo scorso, è molto dibattuta l'ipotesi che la «grande recessione» attuale vada inquadrata nella prospettiva di «stagnazione secolare» già avanzata da Alvin Hansen nel 1938². Tra le sue motivazioni strutturali, presenti sia nel dibattito attuale che in quello di allora, la questione di fondo che si ripresenta riguarda le limitate capacità dei mercati di funzionare efficacemente senza una interazione significativa con le istituzioni.

Nel *Rapporto* del 2015³ veniva posta la domanda se le due grandi crisi – quella del secolo scorso e quella attuale – siano vicende episodiche, per quanto significative, nell'ambito di uno sviluppo tendenzialmente positivo dei mercati capitalistici o se, invece, questi abbiano limiti congeniti che trovano conferma anche nel prolungato periodo storico che divide i due eventi. In effetti, la maggior parte di questo lungo arco temporale è stata caratterizzata da un forte ruolo pubblico nell'economia: prima nella grande depressione fino allo scoppio della seconda guerra mondiale; poi, a seguire, nel periodo bellico, durante la ricostruzione e nel trentennio della *golden age*. Il ritorno progressivo a una più netta autonomia dei mercati si avvia solo alla fine degli anni Settanta; essa si accentua progressivamente fino al primo decennio del nuovo secolo, ma di pari passo si ricostituiscono le ragioni della crisi – in parte conosciute, in parte nuove. Tra le prime, si ripresentano le difficoltà del sistema sociale, economico e politico di generare una domanda in grado di assorbire le crescenti capacità produttive. I nuovi equilibri che si affermano con il passaggio dal trentennio del keynesismo a quello del neoliberalismo, pur inizialmente sostenuti dagli stimoli espansivi della

¹ Cfr. infra, sezioni 1.1 e 1.2.

² L'espressione «stagnazione secolare» era stata coniata da Alvin Hansen (cfr. Hansen 1939) durante la «Grande depressione» degli anni Trenta, (nel suo *Presidential Address: Economic Progress and Declining Population Growth*, tenuto nel 1938 alla riunione annuale della *American Economic Association*, pubblicato nel 1939 sull'*American Economic Review*, vol. XXIX, n.1). L'espressione è stata rilanciata in tempi recenti da Larry Summers (Forum economico del FMI del novembre 2013, cfr. Summers 2013), ripresa subito dopo dal Premio Nobel Paul Krugman (in un articolo sul *New York Times*, «*Talking Troubled Turkey*», dove si è dichiarato d'accordo con la formulazione di Summers) e poi da un nutrito dibattito successivo (a riguardo cfr. infra, sezioni 1.1, 1.2, 1.3, 1.4).

³ Pizzuti 2015a, Considerazioni di sintesi, pag. 11.

neoglobalizzazione e dalle nuove attività associate alla finanziarizzazione dell'economia, rivelano progressivamente la loro fragilità. Le due crisi, quindi, non sembrano momenti critici occasionali e circoscritti, ma – piuttosto – espressioni di problematiche strutturali del funzionamento dei mercati capitalistici che si evidenziano quando sono privi di un'adeguata interazione dell'intervento pubblico.

Nell'analisi della crisi attuale⁴ – tra le cause operanti dal lato della domanda – si segnalano gli effetti del peggioramento della distribuzione del reddito, l'instabilità dei proventi da lavoro e le politiche di consolidamento fiscale. Dal lato dell'offerta, risalta 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 delle istituzioni (rimaste operanti a livello nazionale) rispetto ai mercati globalizzati.

Un'ulteriore causa della «grande recessione» è la visione economica, culturale e politica che ha influenzato le scelte dei grandi operatori di mercato, dei *policy makers* e della stessa opinione pubblica. La crisi mette dunque in discussione anche la visione analitica che ha contribuito a generarla; il superamento concreto dei problemi richiederà, come negli anni Trenta, di spingersi anche su nuovi terreni analitici. Al momento, però, le scelte continuano ad essere sostanzialmente determinate dallo stesso *mainstream* che ha contribuito a determinare la «grande recessione»; tuttavia, nel dibattito cresce la convinzione che un suo positivo superamento non possa prescindere da una rinnovata e più qualificata interazione delle istituzioni rispetto ai mercati e da un maggior coordinamento delle politiche fiscali con quelle monetarie.

Nel frattempo, dall'inizio della crisi, si accentuano segnali d'indebolimento della globalizzazione – come il rallentamento e anche l'inversione della tendenza all'integrazione commerciale – e crescenti difficoltà alla circolazione delle persone; si riduce la propensione e anche la disponibilità al coordinamento economico, sociale e politico internazionale⁵ e si prospetta un ritorno a politiche protezionistiche. Ciò che sembra delinearci è un approccio alla crisi di tipo regressivo: il rischio è che ai gravi problemi economici e sociali generati dai processi di globalizzazione privi di *governance* seguano quelli, dagli esiti imprevedibili e minacciosi, del rafforzamento delle frontiere, trasformate in muraglie ostili, e del ritorno ai già sperimentati pericoli dei nazionalismi. Questa possibilità si avverte anche in un'area cruciale per gli equilibri economici e politici mondiali come l'Europa il cui progetto d'unificazione sta incontrando difficoltà crescenti, imputabili in misura non secondaria alle politiche controproducenti e alle persistenti idiosincrasie nazionali che l'hanno finora guidata.

⁴ Si rimanda a Pizzuti 2015a; 2013; 2011; 2009a; 2009b.

⁵ La tendenza era stata già segnalata nelle *Considerazioni di sintesi del Rapporto sullo stato sociale 2015* (cfr. Pizzuti 2015a).

L'eccesso di risparmio, i tassi d'interesse negativi e la «stagnazione secolare»

Nel dibattito più recente sulle cause della «stagnazione secolare», molta attenzione è dedicata al declino dei tassi d'interesse – spinto fino a valori negativi – e all'impantanamento dell'economia nella «trappola della liquidità».

Secondo Summers⁶, l'eccesso di risparmio rispetto agli investimenti spinge in basso il tasso d'interesse reale. Le condizioni della «stagnazione secolare» subentrano quando il tasso d'interesse naturale (corrispondente alla situazione di pieno impiego) diventa così basso da scoraggiare la domanda, deprimendola a livelli incompatibili con la crescita, rendendo inefficace l'uso espansivo della politica monetaria (che si aggiunge all'impiego restrittivo della politica fiscale). Summers sottolinea come lo squilibrio tra risparmi e investimenti sia da addebitare all'inadeguatezza della domanda e non dell'offerta poiché, in caso contrario, ci sarebbe una spinta inflazionistica, non l'attuale tendenza deflazionistica⁷.

Allo squilibrio tra risparmi e investimenti concorrono diverse cause. Alcune di queste hanno anche una connotazione o un'accentuazione geografica: come le politiche di consolidamento fiscale perseguite con più rigidità nell'Unione Europea; o come la modalità di sviluppo *export-led*, fondata su bassi salari e avanzi commerciali, presente nelle economie emergenti, ma radicata anche nella tradizione tedesca che si vorrebbe estendere all'Unione Europea. Queste politiche generano effetti redistributivi interni e impulsi deflazionistici che vengono trasmessi anche al resto del mondo.

Per contrastare la «stagnazione secolare», Krugman⁸ enfatizza la necessità di ricorrere alla politica fiscale e, al pari di Summers, sostiene che il ritorno alla crescita richiede un suo maggior coordinamento con la politica monetaria, con inevitabili riflessi in senso riduttivo sull'autonomia delle banche centrali.

L'indicazione di fondo che emerge da queste analisi è la necessità di ampliare e ridefinire il ruolo pubblico. Esso andrebbe finalizzato alla ricomposizione qualitativa e quantitativa dei risparmi e degli investimenti, sopperendo agli squilibri generati dalle scelte di mercato; in particolare, andrebbero adottate politiche di *welfare* e di sviluppo miranti sia al miglioramento della distribuzione del reddito sia a potenziare anche direttamente gli investimenti, indirizzandoli specificamente verso obiettivi d'innovazione qualificata.

Nella spiegazione dell'eccesso di risparmio, autori come Baldwin, Gottfries e Teulings⁹ sottolineano il ruolo delle tendenze demografiche. L'allungamento della vita attesa e del periodo di pensionamento, unitamente alla difficoltà posta dai più stringenti vincoli di bilancio all'offerta di una adeguata copertura pensionistica pubblica, può spingere ad un aumento del risparmio. In presenza di politiche fiscali deflazionistiche e in mancanza di

⁶ Cfr. Summers 2013b; 2016a.

⁷ Cfr. infra, sezione 1.3.

⁸ Cfr. Krugman 2014c.

⁹ Cfr. Baldwin, Teulings, 2014; Gottfries, Teulings, 2015. Sul contributo di questi autori cfr. infra, sezione 1.4.

stimoli agli investimenti capaci di assorbire la crescente creazione di risparmio, il rischio che il suo *surplus* possa alimentare nuove bolle finanziarie potrebbe essere addirittura visto come una opportunità per il suo riassorbimento e per l'allentamento della sua pressione al ribasso sui tassi d'interesse. Ma, al di là di illusorie gestioni «razionali» delle bolle – la cui esplosione ha caratterizzato l'inizio della Grande recessione – potendo realisticamente contare solo temporaneamente sulla loro possibilità di assorbire risparmio e decongestionare la deflazione, risulta confermata la necessità di rivedere in senso espansivo le politiche fiscali, anche garantendo ammortizzatori sociali e prestazioni previdenziali idonei a sostenere la domanda e a disincentivare una creazione sovrabbondante di risparmio precauzionale.

Il calo della dinamica della produttività e il «morbo» di Baumol

Nel dibattito sulle motivazioni della «stagnazione secolare», un ruolo di rilievo spetta al calo della dinamica della produttività in atto da tempo nella generalità delle economie capitalistamente sviluppate. Tale tendenza è stata spiegata in passato da Baumol¹⁰ con la presenza nello sviluppo capitalistico di un «morbo» insito nella circostanza che i settori produttivi la cui domanda aumenta di più sono quelli dove la produttività cresce di meno. Da ultimo, l'Ocse e altri autori¹¹ hanno sottolineato l'esistenza di un *productivity paradox* – cioè del diffuso calo della dinamica della produttività verificatosi contemporaneamente alla rapida diffusione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT) e al forte aumento dell'istruzione della forza lavoro, tendenze che normalmente si accompagnano all'aumento della produttività.

Nel modello analitico di Baumol, l'intero sistema produttivo è diviso in due settori: quello dei servizi e quello dei beni manifatturieri. Il primo, che per sua intrinseca natura richiede un uso di capitale produttivo minore e un impiego di lavoro maggiore e di specifica qualità, sarebbe meno in grado di recepire i progressi tecnologici e i connessi stimoli all'aumento della produttività, ma i salari dei suoi lavoratori continuerebbero a crescere allo stesso tasso di quelli del secondo settore la cui produttività è più dinamica. Tuttavia, nonostante il conseguente aumento relativo del costo per unità di prodotto (*clup*) dei servizi (aspetto evidenziato da Baumol, ma, come si vedrà, ininfluenza per spiegare il «morbo»), la loro domanda – per scelte sia collettive sia individuali – non diminuirebbe, ma rimarrebbe nello stesso rapporto rispetto a quella dei beni manifatturieri, cosicché una quota crescente delle risorse produttive sarebbe impiegata nel settore con minore dinamica della produttività, rallentando il tasso di crescita dell'intero sistema produttivo.

Dal riesame analitico e da una verifica empirica aggiornata del modello di Baumol riferita per gli anni 1970-2007, ai sistemi economici di 19 paesi disaggregati in 16 settori produttivi, emergono contributi interessanti per la spiegazione della «stagnazione secolare»¹².

¹⁰ Cfr. Baumol 1967 e Baumol *et al.* 1985.

¹¹ Cfr. Ocse 2016a; Gordon 2015.

¹² Cfr. *infra*, sezione 1.5.

L'analisi empirica conferma che i servizi registrano una dinamica di produttività generalmente inferiore a quella dei beni manifatturieri, ma nei primi la quota di valore aggiunto sul totale è addirittura aumentata, e così pure quella dell'occupazione. Rispetto al modello di Baumol, che ipotizza un rapporto costante tra l'*output* del settore dei servizi e quello manifatturiero, l'evoluzione reale mostra dunque una tendenza ancora più preoccupante: la domanda e la produzione nel settore con minor dinamica di produttività sono addirittura aumentate rispetto a quelle del settore più dinamico. I salari, invece – anziché rimanere eguali – sono cresciuti meno nei servizi, ma non in misura tale da compensare la minore dinamica della produttività¹³. Quindi, in ciascun paese e nel loro insieme, i *clup* sono generalmente aumentati di più, o diminuiti di meno, nei servizi rispetto ai settori manifatturieri; tuttavia – diversamente da quanto Baumol accenna, pur se «in termini intuitivi»¹⁴, - ciò è ininfluenza per l'agire del «morbo». Il declino della dinamica della produttività e della crescita dell'intero sistema economico indicato da Baumol, e verificato empiricamente, scaturisce da due circostanze: che i due settori abbiano una diversa dinamica di produttività; che la composizione della domanda cambi a favore del settore dove la produttività cresce meno. Il punto da sottolineare è che nello stesso modello di Baumol questa seconda circostanza si rivela indipendente dall'evoluzione dei prezzi relativi i quali smettono di esercitare il loro ruolo di indirizzo normale nell'allocazione delle risorse. Dunque, ai fini del meccanismo del «morbo», diventa ininfluenza l'esistenza o meno di corrispondenza, in ciascun settore, tra le dinamiche dei salari e della produttività. Fermo rimanendo le diversità settoriali delle dinamiche della produttività e della domanda e l'assenza di collegamento tra le due, il «morbo» non sarebbe eliminato se in ogni settore (o in ogni impresa o per ogni lavoratore) i salari crescessero (o venissero fatti crescere) proporzionalmente alla dinamica della produttività (in modo che le dinamiche dei *clup* viaggiassero in parallelo). A ben vedere, il «morbo» si annida specificamente nell'ipotesi fatta da Baumol, e riscontrata empiricamente, che, al crescere del reddito, le dinamiche delle domande per i prodotti dei due settori siano indipendenti dalle rispettive dinamiche dei *clup* e dei prezzi.

I problemi di valutazione della produttività e le regole della distribuzione del reddito

Ci si può chiedere perché la dinamica della produttività sia meno accentuata o addirittura stagnante in settori, come quelli dei servizi, i cui prodotti sono anche quelli maggiormente domandati – non solo a fini di consumo, ma anche come input produttivi nei processi più innovativi.

¹³ Riguardo all'evoluzione dei salari settoriali, va rilevato che la loro minore dinamica nei settori più stagnanti è dipesa anche, se non soprattutto, dal fatto che questi ultimi sono stati quelli dove l'occupazione è cresciuta maggiormente, il che è avvenuto in un periodo nel quale si è affermato un nuovo contesto anche istituzionale del mercato del lavoro, meno favorevole ai lavoratori e caratterizzato da una minore dinamica salariale. Questa evoluzione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali conferma una motivazione già accennata della «stagnazione secolare» operante dal lato della domanda, cioè quella individuata nel peggioramento distributivo e nella spinta alla riduzione dei consumi e all'aumento dei risparmi come quote del reddito.

¹⁴ Cfr. Baumol 1967.

Si possono immaginare due possibili spiegazioni, non necessariamente alternative, riconducibili a problemi di misurazione e/o all'esistenza di contraddizioni intrinseche del sistema socio-economico rese più evidenti dall'attuale fase dello sviluppo capitalistico¹⁵.

Il primo tipo di risposta è che il quesito nasca da un «effetto ottico» connesso ai problemi di rilevazione e misurazione della produttività.

A tale riguardo, va tenuto presente che le metodologie in uso misurano la dinamica della produttività nei settori dove essa emerge; i quali, tuttavia, non necessariamente sono gli stessi dove essa viene generata. Tipico è il caso dell'istruzione, attività nelle quali non si registrano aumenti di produttività relativamente elevati, ma che è alla base degli sviluppi tecnologici da cui discendono gli incrementi di produttività rilevabili in altri settori.

Problemi di misurazione nascono poi dall'azione distorsiva dei prezzi cui si fa ricorso nella misurazione della dinamica della produttività. Rimanendo nell'impostazione analitica sottostante le metodologie di misurazione correntemente utilizzate, gli effetti distorsivi possono essere spiegati con riferimento alla non perfetta concorrenzialità dei mercati. Da tale circostanza, nell'ambito della teoria dell'equilibrio economico generale, segue che i prezzi non danno conto esattamente delle produttività marginali dei vari fattori produttivi, cosicché la normale valutazione della dinamica della produttività fatta in termini di valore aggiunto (misurato con i prezzi) è corrispondentemente distorsiva. Una valutazione di questa distorsione è effettuata nella sezione 1.8, impiegando un modello *input-output* con il quale si quantifica l'effetto in termini di variazione degli *output*, degli *input* di lavoro e dei prezzi di ciascun settore a distanza di uno, cinque e dieci anni da un *shock* esogeno immaginato nella produttività del lavoro nel settore dell'ICT. La simulazione mostra che la propagazione degli effetti in termini di variazione della produttività negli altri settori è disomogenea e segue una logica indipendente dai meriti produttivi attribuibili ai lavoratori in essi impiegati.

L'uso dei prezzi pone anche il problema della loro depurazione dall'inflazione. Correntemente, per isolare la variazione del «volume» dell'*output* da quella del suo valore monetario, si usano i deflatori settoriali; ma così facendo si congelano i prezzi relativi all'anno base, cioè non si tiene conto dell'effettivo cambiamento nel tempo dei valori relativi che il sistema economico sociale attribuisce ai vari beni prodotti. D'altra parte, se – per non incorrere in quel problema – si aggiornassero i prezzi base o si utilizzasse per tutti i settori un deflatore unico, come quello generale del PIL, la misura della variazione degli *output* settoriali così ottenuta non terrebbe conto solo delle quantità prodotte, come la misura della produttività vorrebbe. Nella sezione 1.6, viene mostrato che il passaggio dall'uso corrente dei deflatori settoriali a quello del deflatore generale del PIL per tutti i settori attenua le differenze tra le dinamiche della produttività settoriali, ma l'effetto del «morbo» di Baumol rimane.

Le difficoltà di individuare e misurare i contributi specifici forniti da ciascun settore o impresa o singolo lavoratore alla dinamica della produttività di un intero sistema produttivo

¹⁵ Cfr. infra, sezione 1.6.

implicano un problema che potremmo definire di «fallacia di decomposizione». Oltre alle questioni appena accennate poste dall'uso dei prezzi, la disaggregazione della dinamica della produttività di un intero sistema produttivo deve fare i conti anche con l'esistenza di «effetti esterni» rispetto a ciascun settore o unità produttiva considerata.

L'insieme di queste difficoltà analitiche ed empiriche connesse alla misurazione disaggregata della dinamica della produttività conferma l'incongruità delle proposte di decentramento contrattuale miranti ad agganciare la dinamica dei salari settoriali e aziendali alle rispettive variazioni della produttività. La loro applicazione non realizzerebbe una distribuzione fondata sul contributo dei lavoratori di ciascun settore o impresa alla crescita della produttività realizzatesi nell'intera economia. Non si terrebbe conto degli «effetti esterni» di cui non si ha conoscenza o comunque non si ha una loro misura attendibile.

L'applicazione di quelle proposte avrebbe anche ulteriori e rilevanti effetti. Ad esempio, perdere di vista che l'evoluzione della produttività di ciascun settore dipende anche da quanto accade in altri e nel complessivo contesto socio-economico, incoraggia la tendenza miope a ricercare la competitività operando essenzialmente sulla dimensione aziendale e i suoi costi salariali, trascurando la necessità degli investimenti infrastrutturali e innovativi a livello di sistema produttivo complessivo.

Non da ultimo, le proposte del decentramento salariale sembrano anche sottovalutare che i lavoratori vivono in uno stesso contesto sociale, economico e culturale e hanno bisogni simili. Ma se i loro salari vengono collegati a dinamiche di produttività attribuite alle rispettive aziende sulla base di criteri incongrui, si creano sperequazioni immotivate e incrinature della coesione sociale controproducenti per le stesse capacità di crescita e di sviluppo complessive.

Elementi di contraddizione dello sviluppo capitalistico emergenti nelle motivazioni della «stagnazione secolare»

La circostanza che nelle economie capitalistiche più sviluppate la produttività cresca relativamente meno nei settori la cui produzione è più richiesta può indurre anche un secondo tipo di spiegazioni (non necessariamente alternative), oltre a quelle fondate sui problemi di misurazione appena richiamati.

In questa caratteristica dello sviluppo capitalistico si può cogliere l'esistenza di un disallineamento strutturale (non ascrivibile semplicemente ad un problema di misurazione) tra i settori che in misura crescente soddisfano la nuova struttura dei bisogni di consumo – ma anche la domanda degli *input* produttivi di nuovi processi produttivi – e quelli dove continua ad essere ravvisata la capacità di creare la ricchezza materiale. Quella che emerge è una contraddizione, ovvero l'esistenza di elementi di disomogeneità nella stessa concezione del benessere, a seconda delle fasi del processo socio-economico dal cui punto di vista ci si pone. Il benessere è avvertito, da un lato, come la più ampia disponibilità di beni (per lo più servizi) capaci di soddisfare sia nuovi e crescenti bisogni di consumo sia le emergenti necessità produttive connesse all'innovazione; d'altro lato, il benessere è attribuito ai beni

(per lo più manifatturieri) la cui produzione fa rilevare e misurare maggiori aumenti di produttività, intesi come l'essenza della crescita della ricchezza (e del benessere).

Come si è evidenziato in precedenza, questo disallineamento è alla base del «morbo» di Baumol, ma – differentemente da quanto potrebbe essere suggerito da un accenno fatto dallo stesso Baumol – le preoccupazioni che esso suscita non sarebbero risolte se in ogni settore la dinamica salariale andasse di pari passo con quella della produttività; infatti, il «morbo» si annida nella difficoltà del sistema dei prezzi di mercato di guidare una normale dinamica della domanda.

Peraltro, anche l'esistenza di tassi d'interesse negativi evoca la presenza di contraddizioni nell'attuale fase di sviluppo capitalistico che sembrano andare oltre quelle relative allo squilibrio macroeconomico tra decisioni di risparmio e di investimento¹⁶. Ad esempio, tassi «naturali» negativi implicano un'inversione del concetto di preferenza temporale per il presente, in base al quale si attribuisce un valore maggiore al consumo attuale rispetto a quello differito, (il tasso d'interesse positivo compenserebbe appunto il sacrificio del differimento del consumo). Nella produzione, le remunerazioni di tutti i fattori che vi contribuiscono sono valutate in relazione al loro tempo d'impiego. L'esistenza di un tasso d'interesse negativo potrebbe avere diverse spiegazioni (o loro combinazioni). Ad esempio, potrebbe esprimere «solo» un problema redistributivo, ovvero che il capitale investito si riduce, anziché accrescersi, perché quote maggiori di quanto viene prodotto va ad altri fattori della produzione; ma potrebbe anche riflettere l'eventualità che i processi produttivi diano luogo a un *output* il cui valore sia complessivamente inferiore a quello delle risorse impiegate. In ognuno di questi casi, la presenza di tassi d'interesse negativi manifesterebbe aspetti critici dello sviluppo capitalistico.

Un'altra contraddizione che si sta mostrando con crescente insistenza nell'attuale fase di sviluppo capitalistico è quella che risiede nelle valutazioni degli effetti delle innovazioni che ne rappresentano una caratteristica peculiare¹⁷. Da un lato, è ad esse che usualmente si fa riferimento come la fonte primaria dello sviluppo tecnologico e dell'aumento della produttività. D'altro lato, anche se un tradizionale argomento di dibattito associato allo sviluppo capitalistico è costituito dai danni collaterali attribuiti alle innovazioni produttive, la loro valutazione, specialmente quando anche la crescita quantitativa segna il passo, richiama l'attenzione sulle esternalità negative che riducono la crescita del benessere ad esse ascritto. Si pensi, ad esempio, agli effetti che i processi innovativi possono esercitare nello stesso settore in cui vengono introdotti e/o in altri più o meno collegati: in termini di aumenti più o meno elevati di disoccupazione, di peggioramenti nelle condizioni ambientali e di incrementi delle diseguaglianze, come quelle derivanti da un crescente divario tra i salari di lavoratori con differente qualificazione. Anche in questo caso ci si può interrogare sul grado di coesistenza tra effetti ottici di misurazione e problematiche più intrinseche dell'attuale fase dello sviluppo capitalistico. Ma anche

¹⁶ Cfr. infra paragrafo 1.1.6.

¹⁷ Cfr. infra la sezione 1.7.

la presenza di effetti esterni negativi imputabili alle innovazioni spinge a incentivare e qualificare l'intervento pubblico, in questo caso nel settore della ricerca, non solo per favorirne i benefici, ma anche per limitarne i costi.

In definitiva, una questione di fondo comune che emerge approfondendo molte delle motivazioni attribuite alla «stagnazione secolare» è la difficoltà dei mercati e dei suoi strumenti, deprivati di un'efficace interazione con le istituzioni, di sorreggere lo sviluppo economico nel rispetto degli equilibri sociali e ambientali. In particolare, l'analisi del calo della dinamica della produttività e dell'attualità del «morbo» di Baumol evidenzia le difficoltà dei prezzi di mercato e delle scelte individuali di guidare uno sviluppo di tipo progressivo.

Le politiche economiche e sociali dell'Unione Europea

La perdurante inadeguatezza delle politiche economiche e sociali dell'Unione

Le politiche sociali dell'Unione Europea continuano a riflettere l'inadeguatezza della complessiva visione economico-sociale che ha guidato la sua costruzione. La persistente inferiorità delle *performance* economiche mediamente registrate dai paesi dell'Unione rispetto alle altre grandi aree economiche esprime l'esito complessivo dell'interazione tra diversi fattori: le politiche di bilancio restrittive e particolarmente vincolanti per le economie nazionali già più deboli; la carenza di politiche industriali tese all'ammodernamento delle strutture produttive e a ridurre le disomogeneità geografiche esistenti; il contenimento delle risorse rese disponibili a fini sociali, specialmente per le regioni più bisognose.

La ricetta economica indicata dagli organismi comunitari e generalmente seguita nei singoli paesi è stata la flessibilizzazione del mercato del lavoro – con misure come la diffusione di contratti temporanei e a tempo parziale e la riduzione dei vincoli al licenziamento – finalizzata essenzialmente al contenimento della dinamica salariale. Si tratta di una strategia competitiva miope, opposta a quella fondata sull'innovazione e lo sviluppo qualitativo dei sistemi produttivi; essa ha penalizzato maggiormente le economie già in ritardo, allargando ulteriormente le differenze territoriali. Infatti, è nei paesi della «periferia» dell'Unione che sono più diffusi i settori produttivi con maggiore impiego del lavoro temporaneo e con più rapido *turnover* che sono anche quelli meno dinamici in termini d'innovazione e produttività¹⁸.

I risultati insoddisfacenti di queste politiche – in termini di crescita, di occupazione e di riduzione delle diseguaglianze – pur essendo comprovati da numerose indagini¹⁹ – come quelle che attestano l'influenza negativa dei contratti temporanei sull'introduzione di nuovi prodotti – non sembrano generare dubbi né ai responsabili della Commissione e del Consiglio Europeo né ai governi nazionali.

¹⁸ Cfr. *infra*, sezione 2.7.

¹⁹ *Ibidem*.

L'aumento della disaffezione popolare verso la costruzione europea e le crescenti richieste di tornare indietro, ripristinando le frontiere e le valute nazionali, non induce riflessioni critiche sul percorso finora seguito. Lo stanco ripetersi delle dichiarazioni ufficiali dei massimi rappresentanti delle istituzioni comunitarie di voler procedere verso una «Europa sociale» si accompagna, nel concreto, alla sistematica subordinazione di quell'obiettivo ai vincoli finanziari imposti dalle politiche di consolidamento fiscale. La storia si ripete²⁰: dal ruolo primario assegnato nel 2010 agli obiettivi sociali nella Strategia di Lisbona si era passati, già a metà di quel percorso, in corrispondenza ai primi segnali della «grande recessione», al loro riposizionamento in condizione di subalternità rispetto alle politiche difensive di bilancio; dall'impegno pretenzioso della Strategia 2020 di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri – che, invece, dopo tre anni era aumentato di 7 milioni – nel 2016 si è tornati ad annunciare una maggiore attenzione alle politiche sociali definite addirittura «fattore produttivo»; ma nel frattempo, mentre le raccomandazioni specifiche per contrastare la povertà si sono ridotte, e la stessa parola *povertà* è del tutto assente dal *Rapporto dei cinque presidenti*, quelle di contenere le prestazioni previdenziali e sanitarie sono aumentate. Il dato di fondo è che l'approccio di affrontare la crisi con le politiche dell'austerità e della flessibilità del mercato del lavoro volta a ridurre la dinamica salariale era e rimane incompatibile con gli obiettivi sociali che periodicamente vengono riproposti per motivi di facciata. Al momento si è in attesa della proposta di un nuovo altisonante «Pilastro europeo dei diritti sociali» annunciata per il 2017 dalla Commissione. Ma – molto più concretamente – il 2017 è anche l'anno nel quale dovrebbe cessare il *Quantitative Easing* e dovrebbe esserci il passaggio di *status* del *Fiscal compact* che verrebbe inserito nel diritto comunitario ordinario.

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 di circa 2,5-3 punti²¹. 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 2014, la spesa ha raggiunto il 28,8% del PIL²², 0,4 in più rispetto alla media dell'EU15 e +1,2 nei confronti dell'EU28. Tuttavia, se si confrontano i dati della spesa *pro capite*, quello italiano è significativamente più basso e in calo; fatto pari a 100 il dato dell'EU15, il nostro è sceso da 84 nel 2000 al 74 del 2014, diventando inferiore anche rispetto alla media dell'EU a 28. Nell'Unione, le differenze nazionali continuano ad essere molto significative. Tra i primi 15 paesi membri, quelli che spendono maggiormente

²⁰ Cfr. infra, sezione 2.3.

²¹ Cfr. infra, sezione 2.1. Nell'EU a 15, dopo il 2009, si è passati da valori che per circa un ventennio erano stati compresi tra il 24,5 e il 25% a cifre tra il 28% e il 28,6%.

²² Che sale al 29,9% considerando anche i costi amministrativi e altre spese.

in rapporto al PIL sono Danimarca e Francia (32,2%), mentre l'Irlanda è all'ultimo posto (19,3%); negli altri 13 paesi si oscilla dal 23,7% della Slovenia al 14% della Lituania. Le principali voci di spesa in rapporto al PIL sono quella pensionistica (15% nell'EU15, 14,7 nell'EU28, 18,5% in Italia) e quella sanitaria (8,3% nell'EU15, 8,0% nell'EU28, 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 27,5% in Irlanda a valori superiori al 50% in Grecia, Portogallo, Lettonia, Polonia e Romania; in Italia è pari al 49%. Per la sanità si oscilla da valori vicini al 20% in Danimarca, Grecia, Cipro e Polonia a circa il 35% in Germania, Irlanda e Olanda; in Italia è pari al 23,6%²³.

Questi dati riflettono tuttavia anche disomogeneità statistiche. In particolare, quelli italiani, confrontati con quelli degli altri paesi, indicano uno sbilanciamento verso la spesa pensionistica che, tuttavia, va decisamente ridimensionato²⁴. In primo luogo, l'Eurostat include nella spesa pensionistica italiana i trattamenti di fine rapporto²⁵, pari complessivamente all'1,4% del PIL²⁶, 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 lavoro²⁷ – determinando un ammontare trattenuto pari a circa il 2,6% del PIL – in altri paesi spesso sono inferiori e in Germania sono addirittura nulle²⁸, cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.

L'Ocse, 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

²³ Per un'analisi disaggregata della spesa sociale italiana e del suo finanziamento, cfr. infra, sezione 3.1.

²⁴ Si tratta di aspetti già segnalati nelle precedenti edizioni del Rapporto che vengono aggiornati nella loro dimensione quantitativa.

²⁵ Il TFR nel settore privato e il TFS nel settore pubblico.

²⁶ Di cui lo 0,6% erogato dalle istituzioni pubbliche.

²⁷ Dunque, sono superiori a quelle sulle rendite finanziarie.

²⁸ In Germania il prelievo fiscale avviene nella fase contributiva.

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 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 ritenute fiscali; il saldo ha raggiunto nel 2008 un ammontare di 33,1 miliardi di Euro, pari al 2,1% del PIL e nel 2015 è stato pari all'1,6%²⁹.

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 41,9%, in Italia è 49,0, in Francia è 48,5% e in Germania è 49,5%.

Gli indicatori comuni

Nell'Unione Europea le persone a rischio di povertà o esclusione sociale³⁰ sono quasi 120 milioni, pari al 23,7% della popolazione residente (dati riferiti al 2015). Questa percentuale, dopo un aumento nei primi anni della crisi (+1,5% dal 2009 al 2012), è andata leggermente riducendosi, ma con significative differenze nazionali, anche nel segno. Si oscilla da una quota del 14% in Repubblica Ceca al 41,3% della Bulgaria; in paesi come Grecia, Portogallo Spagna e Cipro la tendenza è ancora in crescita rispetto al 2012. Il dato assoluto italiano, che nel 2012 aveva raggiunto i 18 milioni (3 in più rispetto al 2009), nel triennio successivo è calato di mezzo milione e la quota è scesa dal 29,9% al 28,7%; tuttavia, rispetto al 2014 si registra un leggero aumento (+0,4%).

Disaggregando l'indicatore nei suoi tre componenti, l'indice di povertà relativa³¹ è continuato a crescere, raggiungendo il 17,3% (corrispondente a 87 milioni di persone al di sot-

²⁹ Cfr. infra, sezione 4.1.

³⁰ Questo indicatore è l'unione di tre indici che misurano: il rischio di povertà relativa (la quota delle persone che vivono in famiglie il cui reddito disponibile è inferiore al 60% del reddito mediano equivalente nazionale); la grave deprivazione materiale (definita come l'incidenza di chi non può permettersi almeno 4 dei 9 beni e servizi considerati basilari per il benessere di una famiglia); la bassa intensità di lavoro (l'incidenza di quanti vivono in famiglie in cui le persone in età lavorativa lavorano meno del 20% del loro potenziale). Per ulteriori dettagli vedi infra, sezione 2.2).

³¹ La quota delle persone che vivono in famiglie il cui reddito disponibile è inferiore al 60% del reddito mediano equivalente nazionale.

to della soglia di povertà); il dato italiano è del 19,9%. Naturalmente, il suo valore dipende anche dagli spostamenti della soglia di povertà che, mediamente, è diminuita con l'inizio della crisi ed è leggermente aumentata nell'ultimo biennio. Tenendo fissa la soglia (adeguandola solo all'inflazione) all'anno d'inizio della crisi, il 2008, l'incidenza della povertà si è ridotta di oltre 10 punti nelle Repubbliche Baltiche, mentre è aumentata molto in Grecia e a Cipro e, in misura inferiore, in Italia e in Spagna.

La misura della povertà, oltre che dal numero di quanti sono sotto la soglia, dipende anche da quanto sono lontani da essa, ovvero dall'intensità della povertà che, normalmente, è proporzionale all'indice della povertà relativa; l'Italia non fa eccezione a questa regola, registrando un'intensità superiore di 4,5 punti alla media europea (24,9%). La povertà va valutata anche in rapporto alla sua persistenza. In tutti i paesi europei, oltre la metà dei poveri lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti; in 11 paesi, tra cui l'Italia, questa persistenza riguarda i due terzi dei poveri.

Dopo il picco del 2012, la povertà assoluta misurata dall'indice di deprivazione materiale si è mediamente ridotta, come combinazione di un miglioramento nei paesi dell'allargamento e una situazione statica nei primi 15 paesi membri. L'unico paese dove c'è stato un peggioramento è la Grecia. L'Italia ha registrato un miglioramento (-3 punti nel 2015), ma il suo indice rimane il più alto nell'EU15 dopo quello della Grecia.

Il terzo elemento che incide fortemente sul rischio di povertà ed esclusione sociale è far parte di famiglie che soffrono problemi accentuati di disoccupazione. In Europa, il 2015 è stato un anno generalmente di riduzione della popolazione in famiglie a bassa «intensità di lavoro». Il miglioramento si è avvertito anche in Italia dove, peraltro, la famiglia assorbe maggiormente problematiche specifiche evidenziate da altri indicatori del mercato del lavoro come la maggiore disoccupazione giovanile.

La povertà tende ad associarsi alla disegualianza dei redditi che accentua il malessere sociale e i problemi di coesione. Nella media europea, il quinto di popolazione più ricco ha un reddito pari a 5,2 volte quello del quintile più povero; in Italia il rapporto è superiore (5,8).

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

L'aumento della povertà generato dalla «grande recessione» ha accresciuto l'esigenza di interventi specificamente rivolti a contrastarla. Già nel 2010, il Parlamento Europeo aveva approvato una risoluzione che sottolinea l'efficacia degli schemi di reddito minimo, ma come altri programmi sociali annunciati con enfasi nei documenti ufficiali degli organismi comunitari, anche questi sono stati sistematicamente subordinati alle politiche di rigore fiscale. Tuttavia, pur in assenza di una politica sociale concretamente coerente agli obiettivi da parte della Commissione, in tutti i paesi dell'Unione Europea, tranne in Italia e Grecia, esistono misure di garanzia di un reddito minimo³². Esse hanno in comune il principio dell'universalismo selettivo fondato sull'erogazione di prestazioni accessibili a tutti, ma a

³² Cfr. infra, sezione 2.6.

richiesta degli interessati e subordinatamente alla prova dei mezzi. Questi schemi sono disegnati con modalità applicative sensibilmente diverse quanto all'entità e alla durata delle prestazioni, a come si inseriscono nel più ampio sistema sociale nazionale, ai criteri economico-sociali e alle conseguenti condizioni che determinano la selezione e il numero dei beneficiari.

Pur esistendo una soglia di povertà fissata dagli indicatori statistici Eurostat al 60% del reddito *pro capite* mediano nazionale, nessuno degli schemi esistenti, nemmeno i più generosi, erogano prestazioni in grado di portare il reddito dei poveri anche solo nelle vicinanze di quel valore. Si oscilla da prestazioni che consentono ai beneficiari di avere un reddito intorno al 40-50% del reddito mediano equivalente a un più nutrito gruppo di paesi dove non si arriva nemmeno al 20%. Il tetto dei trasferimenti mensili a una persona sola varia dai 33 Euro della Bulgaria ai 1.470 Euro della Danimarca; queste cifre, nel caso di una coppia con due figli, salgono, rispettivamente, a 104 e 3.906 Euro. D'altra parte, l'entità complessiva del sostegno alle condizioni di vita dipende anche dalle altre prestazioni – anch'esse più o meno adeguate alle necessità – presenti nei singoli sistemi di *welfare*, come i contributi al costo dell'abitazione, i servizi socio-sanitari e altre misure assistenziali. Si aggiunga che l'accesso alle prestazioni non dipende solo dalla misura della condizione di povertà, ma anche da altre condizioni diversamente considerate nei vari sistemi come l'età, la residenza e la cittadinanza e la durata del trasferimento.

Un aspetto sempre più centrale nel dibattito sui sistemi di reddito minimo riguarda il loro collegamento con il lavoro, ovvero se l'obiettivo dell'inclusione sociale e di assicurare adeguate condizioni di vita debba passare per l'erogazione di trasferimenti monetari e di servizi di natura assistenziale e/o attraverso una maggiore e più efficace capacità d'inserimento nel mondo del lavoro. In questo dibattito s'intersecano motivazioni economiche e giudizi di valore etico-sociali che sono influenzati dalla crisi. Una preoccupazione tradizionalmente presente nelle posizioni liberiste – accentuatesi con il riaffermarsi del darwinismo sociale – è che l'erogazione di prestazioni assistenziali abbia un effetto diseducativo sui comportamenti individuali, riducendo sia l'offerta di lavoro sia le decisioni di risparmio, a danno delle condizioni individuali e della crescita collettiva. In questa visione, l'uscita dalla condizione di povertà è affidata alla crescita economica complessiva generata dai mercati e alla diffusione a cascata della ricchezza in essi generata. Anche da un punto di vista più immediatamente economico, si tende a sottolineare come i trasferimenti di natura assistenziale richiedano una preventiva creazione di ricchezza da poter distribuire cosicché, specialmente in momenti di crisi, si riafferma la priorità delle politiche per la crescita e l'occupazione rispetto a quelle sociali. Ma il punto è che le grandi crisi, come quella iniziata nel 2007-2008, sono originate proprio dalla conclamata incapacità dei mercati di garantire, senza un'efficace interazione dell'intervento pubblico, la crescita di pieno impiego e un'equa distribuzione che eviti o riduca le situazioni di povertà. Le quali sono indubbiamente e significativamente associate anche alla condizione di disoccupazione, ma questa, generalmente, non è frutto di una scelta opportunistica diffusa in strati della popolazione in età attiva che prediligono l'ozio assistito a un ruolo personale e sociale produttivo;

piuttosto, la disoccupazione dipende dalla difficoltà dei sistemi economici di creare posti di lavoro pur in presenza di risorse inutilizzate e di molti bisogni inevasi. D'altra parte, le grandi crisi confermano che tra le condizioni dell'offerta e quelle della domanda esistono relazioni causali per lo meno biunivoche e che specialmente quando le tendenze depressive sono più forti, i trasferimenti che garantiscono un reddito minimo vanno valutati non solo e non tanto come la distribuzione assistenziale di un reddito già prodotto, ma anche come un strumento economico di stimolo alla domanda necessario per sostenere la crescita e l'occupazione.

La conformazione degli schemi di reddito minimo deve comunque evitare il rischio d'incentivare eventuali comportamenti opportunistici e di ridurre la convenienza a lavorare, ma si tratta di una preoccupazione di rilievo inferiore rispetto alle esigenze primarie, sociali ed economiche, che questi strumenti di *welfare* possono e debbono corrispondere. I dati Eurostat ci dicono che i trasferimenti sociali riescono a ridurre dal 25,9% al 17,3% la quota delle persone sotto la soglia della povertà, ma si tratta di un risultato medio riferito all'intera Unione Europea; mentre i risultati raggiunti in paesi come Italia, Grecia e Romania sono trascurabili, in altri come Irlanda, Ungheria, Repubblica Ceca, Olanda e i Paesi scandinavi i trasferimenti sociali arrivano anche a dimezzare la quota dei poveri.

L'istruzione, la ricerca e l'università nell'Unione Europea e in Italia

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 produttivo³³. 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 ha solo un titolo di studio della scuola secondaria o *post* secondaria. In Italia, nel 2011, tale vantaggio è stato quantificato in 183 mila Dollari per gli uomini e 111 mila Dollari per le donne. Queste cifre non solo sono tra le più basse nei paesi dell'EU15, ma sono in calo: nel 2008 il valore medio era di 213 mila Dollari.

Le informazioni comparative mostrano una situazione preoccupante delle capacità del nostro sistema d'istruzione e della funzione che svolge per la crescita economica. Ciò dipende sia dal basso ammontare di risorse in esso impiegate sia dalla scarsa necessità di formazione richiesta dal nostro sistema produttivo. Quest'ultima circostanza trova particolare riscontro nella condizione dei giovani che incontrano grandi difficoltà a trovare un'occupazione coerente con gli studi svolti.

La nostra spesa pubblica per istruzione è tra le più basse in Europa e sta calando, come peraltro avviene anche in altri paesi dell'Unione. Nel 2014, è scesa al 4,1% del PIL rispetto 4,4% del 2010, mentre la media europea è del 5,3%. La riduzione si è verificata anche rispetto all'intera spesa pubblica. In Italia si spendono 9.238 Euro per studente, cifra superiore solo a quelle di Spagna e Portogallo; in Francia se ne spendono circa 11.000, in

³³ Cfr. infra, sezione 2.4.

Germania 11.500; in Svezia, Regno Unito e Austria le cifre variano tra i 13.600 ai 14.400. I docenti italiani sono tra i meno pagati, circa la metà che in Germania, e i più anziani, a causa del blocco del *turnover*.

Le recenti indagini PISA confermano che i livelli di competenza mediamente forniti dalle nostre scuole non sono comparativamente buoni, ma le carenze si concentrano in quelle del Mezzogiorno e, particolarmente, nelle professionali; infatti, nei licei del Nord si registrano valori superiori a quelli medi europei. Un risultato allarmante è invece il grado di alfabetizzazione dei nostri adulti che per il 2012, indica nel 70% la quota di coloro che non raggiungono il livello considerato «minimo indispensabile per un positivo inserimento nelle dinamiche sociali, economiche e occupazionali»³⁴. Ma il punto ancora più preoccupante è che, in base alle indagini comparative specificamente svolte dall'Ocse, le già scarse competenze dei nostri adulti risultano tra quelle meno frequentemente utilizzate³⁵. Ciò dipende dal basso grado di specializzazione richiesto dalle nostre imprese, per lo più impegnate in settori maturi, dove la competitività viene ricercata essenzialmente nella riduzione dei costi salariali. Dal 2010 al 2013 è cresciuto anche dal 22% al 26% l'incidenza dei giovani tra i 15 e i 29 anni che non sono né occupati né inseriti in programmi d'istruzione (NEET); nel 2014 si è avuto un leggero calo al 25,3%, mentre la media europea è al 15%.

Il tasso di abbandono degli studi tra i 18 e i 24 anni è calato dal 19,6% del 2008 al 14,7% del 2015 ma è superiore alla media europea e all'obiettivo comunitario del 10%. Il passaggio all'università coinvolge solo il 55,7% dei diplomati dell'anno precedente, con sensibili differenze territoriali (dal 67,3% della Valle d'Aosta al 27,4% della Provincia di Bolzano) e valori superiori alla media nel Mezzogiorno dove, però, si riscontrano maggiori difficoltà anche dei diplomati di trovare lavoro.

L'unico risultato positivo del nostro sistema d'istruzione è fornito dalla scuola dell'infanzia o pre-primaria la cui partecipazione raggiunge il 96,5%, a fronte di un obiettivo comunitario del 95%.

L'insieme di questi dati non rende sorprendente che la popolazione italiana tra i 30 e i 34 anni abbia un livello d'istruzione tra i più bassi dell'Unione Europea: pur essendo aumentato di 5 punti rispetto a cinque anni prima, solo il 25% ha un titolo universitario; è il valore più basso nell'Unione, molto lontano dalla media del 38,7% e dalla soglia del 40% superata dalla maggioranza degli altri paesi; nelle nostre regioni meridionali si raggiungono valori inferiori al 20%. Tuttavia, anche nel nostro paese il possesso della laurea rende più facile, o meno difficile, trovare un posto di lavoro; a distanza di tre anni dal conseguimento del titolo, tra i laureati, gli occupati sono il 76% mentre tra i diplomati sono il 65%. Nella media dei paesi europei le due quote sono, rispettivamente, 87% e 77%.

Altro aspetto negativo del nostro sistema d'istruzione è di avere un sistema universitario molto più piccolo rispetto agli altri paesi: ci sono poche università, pochi docenti e pochi studenti³⁶.

³⁴ Cfr. Isfol 2013.

³⁵ Cfr. Ocse 2016b.

³⁶ Cfr. *infra*, sezione 2.5.

Nella media dell'Unione Europea, ci sono 4,9 istituzioni universitarie per milione d'abitanti; in Francia sono 5,6, in Germania 3,9, e in Italia, all'ultimo posto, sono 1,5. Negli Stati Uniti sono 5,8 e in Giappone 6,1. Il numero dei docenti per mille abitanti in Italia è 1,6, contro una media europea di 2,7. Il nostro numero di studenti per docente è 19, il più alto. Nel 2013, il numero di studenti universitari italiani per mille abitanti era 30,9, contro i 38,6 della media dell'EU28. Il divario non cambia se si confrontano le percentuali degli studenti universitari in rapporto ai ventenni.

A queste dimensioni contenute delle prestazioni corrisponde una spesa per l'istruzione universitaria (pubblica e privata) altrettanto inferiore: pari all'1%, contro l'1,6% della media europea. La sola spesa pubblica – pari allo 0,8% del PIL contro l'1,2% dei 22 paesi europei dell'area Ocse – rappresenta l'1,6% dell'intera spesa pubblica, contro il 2,7% dei 22 paesi europei e il 3,1% dell'intera area Ocse.

La spesa per studente universitario italiano (dati 2013) è di circa 11.000 Dollari; quella media dei paesi Ocse e di quelli europei è superiore del 40%; negli Usa e nel Regno Unito lo è, rispettivamente, del 150% e del 140%. Il divario è in crescita, visto che la nostra spesa è in calo (del 3% tra il 2008 e il 2013) mentre quella degli altri paesi è in aumento (del 17% nei paesi Ocse e dell'11% in Europa). La nostra spesa pubblica universitaria per abitante (dati per il 2015) è di 114 Euro, contro i 625 della Norvegia, i 602 della Svezia, i 349 della Germania, i 354 della Francia, i 159 della Spagna e i 151 del Regno Unito.

Nel frattempo, in Italia è in crescita il costo dell'università per le famiglie che ha raggiunto un quarto della spesa totale, una quota ben maggiore rispetto alla media europea (14%) e dei paesi Ocse (21%). Le tasse universitarie italiane sono superiori a quelle di tutti i 22 paesi Ocse, tranne Olanda e Regno Unito. Al contempo, la percentuale degli studenti con borsa di studio è la più bassa, il 9,3%, contro 57% dell'Inghilterra, il 36% della Francia, il 28% della Spagna e il 25% della Germania.

Dal punto di vista qualitativo, le percentuali degli immatricolati alle università italiane che arrivano alla laurea sono superiori al valore della media degli altri paesi; invece la quota di coloro che lo fanno nei tempi previsti è sensibilmente inferiore; rimane la particolarità italiana dei «fuori corso».

Per la qualità della ricerca, specialmente se si considera la sensibile inferiorità delle risorse disponibili, l'università italiana mostra risultati comparativamente più che soddisfacenti.

Le valutazioni delle citazioni vedono i nostri atenei su valori (2,6) superiori a quelli delle università spagnole (2,4), simili a quelli delle università francesi (2,7), inferiori rispetto a quelli delle università tedesche e scandinave (3,0-3,1) e ancor più rispetto a quelle anglosassoni e dell'Europa centrale (3,8-3,4). Tuttavia, nella classifica dell'indice che ne misura l'impatto scientifico, il nostro paese è al di sopra della media dei paesi Ocse. Risultati comparativi analoghi a quelli delle citazioni emergono riguardo alle pubblicazioni per le quali, però, nell'ultimo triennio si segnala un recupero dovuto a una crescita media annua superiore a tutti gli altri paesi.

Se i dati delle citazioni e delle pubblicazioni vengono rapportate alla spesa, quelli italiani (rispettivamente 56,7 e 9,2 per milione di dollari destinati al settore pubblico e all'i-

struzione a parità di potere d'acquisto) risultano nettamente superiori alle medie dell'EU15 (37,2 e 7,0), quasi doppi rispetto a quelli degli USA (35,6 e 5,7) e della media Ocse (27,1 e 5,5), secondi solo a quelli del Regno Unito (86,6 e 13,8) e di poco rispetto a quelli spagnoli (57,7 e 10,1).

La capacità degli atenei italiani di acquisire finanziamenti esterni è simile a quella francese e inferiore a quella tedesca; sono meno intense le collaborazioni con le imprese e i brevetti. L'apertura internazionale è caratterizzata da una quota di pubblicazioni con un co-autore straniero simile a quello di Francia e Germania, mentre la mobilità studentesca è inferiore alla media, sia in uscita che in entrata.

Nell'insieme, in un contesto di risorse molto più limitate, i risultati qualitativi dell'offerta didattica raggiunti dall'università italiana sono discreti; i rapporti con le imprese sono limitati e i dati relativi alla ricerca, specialmente se commisurati ai finanziamenti, sono buoni. Pur soffrendo per la scarsità di fondi disponibili per i progetti di cofinanziamento, il nostro grado d'integrazione internazionale è anch'esso soddisfacente; lo è meno per quanto riguarda la mobilità degli studenti.

Le politiche economico-sociali in Italia

L'efficacia e gli oneri di bilancio delle politiche del mercato del lavoro

La polarizzazione delle condizioni nazionali che ha accompagnato le politiche macroeconomiche, industriali e sociali affermatesi nell'Unione Europea vede l'Italia tra chi ha peggiorato la propria situazione relativa³⁷. Il nostro paese ha risentito particolarmente delle modalità controproducenti della costruzione europea e della «grande recessione» poiché i loro effetti si sono sovrapposti e mescolati con le cause di un proprio specifico declino operante da un quarto di secolo. I costi di questa combinazione di circostanze negative si sono avvertiti anche per l'ulteriore aumento delle già accentuate e storiche differenze territoriali interne.

Tra il 2008 e il 2014, il valore aggiunto del settore manifatturiero è calato del 14% nelle regioni del Nord e del 33% in quelle del Sud; nelle prime i consumi delle famiglie sono diminuiti del 5,5% mentre nelle seconde del 13%. Nel Meridione, il calo degli investimenti ha raggiunto il picco del 38% e nel settore manifatturiero è arrivato al 59,3%; dall'inizio della crisi sono stati persi 576.000 posti di lavoro, aggravando una situazione occupazionale tradizionalmente già molto critica.

Nel nostro paese, la strategia di cercare la competitività nella riduzione del costo del lavoro e nella flessibilità del suo impiego, è stata attuata con diverse misure, tra cui la riforma Fornero del 2012 e il cosiddetto *Jobs Act* del 2015.

³⁷ Cfr. infra, sezione 3.5.

L'effetto principale della riduzione totale dei contributi sociali prevista per un triennio dal *Jobs Act* a totale vantaggio dei datori di lavoro non è stato quello immaginato di rilanciare la crescita e l'occupazione a tempo indeterminato, ma – essenzialmente – di modificare i tempi e le modalità provvisorie delle assunzioni che le imprese avrebbero in gran parte comunque fatto. Il forte calo di nuovi occupati a tempo indeterminato successivo alla riduzione dello sgravio contributivo – dal 31% concesso nel 2015 al 12,4% del 2016 – fa anche capire come tagli di pochi punti del cuneo fiscale (come i 4-5 che il governo attuale vorrebbe ridurre stabilmente) siano del tutto inadeguati a stimolare assunzioni nel contesto irrisolto dell'attuale «grande depressione». Il costo per il bilancio pubblico (al netto delle maggiori entrate fiscali) connesso agli sgravi contributivi concessi nel 2015 e nel 2016 (per il triennio 2015-2018) dovrebbe oscillare – a seconda delle ipotesi sulla durata di fruizione degli sgravi – tra i 13 e i 19 miliardi di Euro³⁸. Con riferimento al 2015 (anno nel quale la decontribuzione è stata completa), rapportando le mancate entrate contributive al numero dei nuovi occupati a tempo indeterminato ad essa ascrivibili, nell'ipotesi che essi rimangano in attività per l'intero triennio di validità degli sgravi, l'onere di ogni nuova assunzione oscilla da 25.000 a 50.000 Euro (a seconda delle ipotesi minima e massima sul numero di nuovi occupati imputabili allo sgravio). Anche la cifra minore delle due sta comunque a indicare un costo molto elevato, equivalente all'intera retribuzione lorda di un dipendente pubblico a inizio carriera.

Le misure di decontribuzioni fiscali, come quelle operate con il *Jobs Act* e quelle tornate in discussione con il nuovo progetto di riduzione del cuneo fiscale, vanno valutate anche per la qualità, sia della nuova occupazione ad esse imputabili, sia della crescita economica che possono stimolare sia dei loro effetti distributivi, (visto che riducono le componenti differite del salario complessivo a carico delle imprese). Le analisi della nuova occupazione creata (momentaneamente) dalle misure di riduzione del costo del lavoro introdotte dal *Jobs Act* mostrano che essa è caratterizzata da bassi livelli di specializzazione, è diffusa essenzialmente in settori a scarsa intensità tecnologica ed è costituita prevalentemente da lavoratori di età superiore ai 55 anni. Nell'insieme, questi risultati, anziché attenuare le carenze strutturali del nostro sistema economico-sociale, le accentuano.

Le tendenze demografiche e i flussi migratori

Tra le motivazioni attribuite all'ipotesi della «stagnazione secolare» ci sono le tendenze demografiche le quali rientrano sicuramente tra le problematiche strutturali del nostro sistema socio-economico.

Nell'ultimo ventennio del secolo scorso, parallelamente all'insorgere di altre cause del declino economico che si evidenzierà a partire dagli anni Novanta, ha iniziato ad avvertirsi anche il cambiamento della nostra demografia³⁹. In quel periodo, la popolazione residente

³⁸ Cfr. infra, sezione 3.6.

³⁹ Cfr. infra, paragrafo 3.2.1.

in Italia ha smesso di crescere e si è stabilizzata, ma hanno iniziato a diminuire i cittadini italiani e ad aumentare quelli stranieri. Successivamente, l'aumento degli immigrati, o di quelli regolarizzati, ha indotto una temporanea ripresa della crescita, ma nel 2015 e nel 2016 per la prima volta la popolazione è diminuita.

I *trend* demografici tendono ad associarsi e a interagire con quelli dello sviluppo economico-sociale. Un aspetto rilevante dell'evoluzione della nostra popolazione è il forte calo delle nascite⁴⁰ le quali, dopo aver superato il milione a metà degli anni Sessanta, sono arrivate a dimezzarsi nel 2015. La diminuzione è più accentuata nel Meridione dove si è avvertito maggiormente anche il cambiamento del *trend* economico.

Nel frattempo, continua l'aumento della vita media attesa⁴¹. In Italia, per i nati nel 1875, la speranza di vita superava di poco i 30 anni; per i nati nel 1900, è salita a 40 anni e poi è cresciuta a 70 anni per i nati nel 1960 e a 80 anni per i nati nel 2015. In questa evoluzione complessiva si evidenziano percorsi specifici diversi; nel corso del Novecento, le donne hanno accumulato un differenziale positivo rispetto agli uomini che, tuttavia, si è attenuato a partire dall'ultimo ventennio; la speranza di vita è aumentata maggiormente per la parte di popolazione più ricca e per quella più istruita; negli ultimi quarant'anni è cresciuta più nelle regioni del Nord che in quelle del Sud (essenzialmente per gli uomini).

Dalla combinazione delle due tendenze riguardanti le nascite e la speranza di vita è derivato un consistente invecchiamento della popolazione che genera effetti economici di rilievo, in particolare per i sistemi di *welfare*. Dal censimento del 1951 a quello del 2011, il rapporto tra la popolazione oltre i 65 anni e quella sotto i 15 è passata dal 31% a quasi il 150%, arrivando a 171,7% nel 2015.

Naturalmente va considerato anche il miglioramento delle condizioni di salute degli anziani che ha indotto cambiamenti negli stessi criteri della loro identificazione. La speranza di vita residua a 65 anni nel 1992 era di 12,8 anni per gli uomini e di 14,1 anni per le donne⁴². Se si continuasse a considerare questi periodi di sopravvivenza come quelli che definiscono gli anziani, oggi dovrebbero essere considerati tali gli uomini di 73 anni e le donne di 75. Tuttavia, il naturale degrado delle condizioni di salute non si sposta in avanti nella stessa misura dell'allungamento di vita il quale comporta anche un'espansione del periodo di disabilità. Indagini per il nostro paese indicano che l'aumento della vita attesa si è accompagnato a un miglioramento della condizione di salute a parità di anzianità, anche se con differenze di genere, di ceto e di territorio. Peraltro, con l'acuirsi del declino economico, si avvertono anche segnali di un rallentamento nei progressi di sopravvivenza e delle condizioni di salute legati alla riduzione delle possibilità d'accesso ai servizi sanitari; nel 2013 circa l'11% della popolazione ha rinunciato a prestazioni sanitarie o a farmaci, pur avendone bisogno. In buona parte ciò è dovuto all'aumento delle ristrettezze economiche.

⁴⁰ Cfr. infra, paragrafo 3.2.2.

⁴¹ Cfr. infra, paragrafo 3.2.3.

⁴² Cfr. infra, paragrafo 3.2.4.

Comunque, a seguito dell'invecchiamento della popolazione – ma anche per i crescenti vincoli imposti ai bilanci pubblici e per le riforme apportate al mercato del lavoro e al sistema previdenziale – si sta riducendo la componente giovanile degli occupati, mentre è in aumento quella anziana. Tuttavia, va ben considerato che questo fenomeno non è imputabile solo alle tendenze demografiche, ma in misura non trascurabile dipende anche dalla difficoltà del nostro sistema economico di creare posti di lavoro. Infatti, i giovani, pur essendo una parte decrescente della nostra popolazione, rimangono per circa il 35% disoccupati. Questo valore in tempi recenti ha superato il 40% e la sua diminuzione è dispesa anche da un non rassicurante aumento degli inattivi tra i giovani. Tutto ciò comporta un ulteriore invecchiamento della popolazione occupata, con effetti negativi sul suo grado di formazione medio, sulla produttività e sul costo del lavoro. A questa circostanza si deve aggiungere che, malgrado il maggior livello d'istruzione degli occupati giovani, la quota di essi che svolge un lavoro non adeguato alle conoscenze acquisite è quasi tripla a quella dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni. Tra i nostri giovani dunque – che pure sono quelli che ricevono minore formazione in Europa – è maggiore il fenomeno dell'eccesso d'istruzione, come pure il *part time* involontario e il lavoro temporaneo⁴³.

A livello di comunità europea, si è affermato il principio che l'invecchiamento della popolazione possa essere una fonte di opportunità, sia per i lavoratori sia per le aziende, purché sia possibile una soddisfacente distribuzione dei tempi di lavoro nel corso del ciclo di vita e ci sia la capacità di un'efficace gestione delle risorse lavorative. I dati⁴⁴ mostrano che in Europa la prosecuzione del lavoro dopo l'età di pensione è fortemente influenzata dal reddito pensionistico, specialmente se è molto alto o molto basso. In Italia, nel periodo 1987-2014 è aumentata particolarmente la motivazione d'integrare i bassi redditi⁴⁵, il che è avvenuto soprattutto nelle regioni meridionali e tra i lavoratori meno formati. La spinta alla permanenza a lavoro delle persone anziane ha riguardato dunque quelle meno interessate a farlo e relativamente meno funzionali all'ammodernamento del sistema produttivo.

In definitiva, l'evoluzione demografica in atto tende a interagire negativamente con quella economica⁴⁶. Lo stesso calo della natalità, se, da un lato, alimenta l'invecchiamento demografico e i problemi economici che ne conseguono, d'altro lato è influenzato dall'incertezza delle prospettive di reddito e dall'inadeguatezza delle politiche sociali di compensarla. L'invecchiamento della popolazione italiana dovrebbe indurre a rapportarsi con più intelligenza anche ai movimenti migratori nei cui confronti tendono invece ad essere innalzate barriere difensive tanto inefficaci quanto controproducenti.

L'equilibrio socio-economico dei paesi d'arrivo di flussi migratori richiede apparati istituzionali e politiche in grado di gestirne positivamente gli effetti sul mercato del lavoro,

⁴³ Il *part time* involontario caratterizza il 77,5% dei *part timer* giovani contro il 57,2% degli adulti; ha un lavoro a termine un giovane su quattro contro il 4,2% di chi ha 55-64 anni. (Cfr. Istat 2016a)

⁴⁴ Cfr. Lorenti 2014.

⁴⁵ Cfr. infra, paragrafo 3.2.4.

⁴⁶ Cfr. infra, paragrafo 3.2.5.

sui sistemi di *welfare* e, più in generale nella società⁴⁷. Una questione di rilievo, specialmente per paesi come il nostro, riguarda i rapporti tra immigrati ed economia sommersa. Quest'ultimo, in Italia è un fenomeno che trae fondamento dalle patologie del suo sistema produttivo, in primo luogo dalla sua arretratezza tecnologica e dalla ricerca della competitività fondata essenzialmente sulla compressione dei salari. La sua esistenza, dunque, è indipendente dai flussi immigratori che, tuttavia, l'alimentano perché corrispondono bene alle sue esigenze. Tra l'economia informale e la stessa immigrazione irregolare si crea un circolo vizioso che include e favorisce condizioni di accoglienza anche indecenti, anomalie nelle politiche dei permessi di soggiorno e inefficacia degli apparati di controllo.

Il divario tra la formazione dei nostri giovani e quella richiesta da una parte consistente del nostro sistema produttivo spiega la coesistenza tra l'elevata disoccupazione giovanile degli italiani e l'occupazione più o meno irregolare degli immigrati; tra le due offerte di lavoro c'è molta complementarità e poco o nulla concorrenza⁴⁸. Ma ciò facilita l'irregolarità fino al degrado delle condizioni di lavoro che inevitabilmente finisce per ripercuotersi sull'intero sistema produttivo, sociale e civile. Rispetto a questa situazione, sarebbe del tutto inadeguata una risposta improntata alla repressione che, peraltro, risulta ostacolata dagli stessi interessi presenti nei territori coinvolti che arrivano a frenare le ispezioni istituzionali e le stesse denunce sindacali.

L'arretratezza del nostro sistema produttivo spiega anche come il nostro paese sia meta di migranti a bassissima specializzazione lavorativa, mentre quelli più formati si dirigono verso altri paesi o comunque lasciano il nostro che diventa per loro solo di passaggio.

La crisi economica ha contribuito a ridefinire il ruolo della forza lavoro straniera nel nostro sistema produttivo. Dal 2005 al 2014, il tasso di occupazione dei lavoratori stranieri, pur mantenendosi superiore a quello degli italiani (57,8% rispetto a 55,7%), ha conosciuto una maggiore contrazione (-7,7 rispetto a -1,8). È aumentata la quota degli immigrati sull'occupazione complessiva, ma il loro tasso di disoccupazione è maggiore (16,9%, rispetto al 12,2% degli italiani) e dal 2005 al 2014 è cresciuto di più (+6,7 rispetto al +4,5 degli italiani). La presenza degli immigrati è particolarmente elevata nel lavoro autonomo; le loro imprese sono pari all'8,9% di quelle complessive; quelle individuali rappresentano il 13,5%. Il loro contributo complessivo al PIL è pari all'8,6%, che è circa pari alla loro incidenza sulla popolazione. Ai loro redditi corrispondono i loro contributi previdenziali a fronte dei quali sono pochissimi i pensionati. Gli immigrati, dunque danno un sostegno significativo al finanziamento delle prestazioni pensionistiche ricevute dagli italiani e poiché dovranno accumulare almeno 20 anni di contribuzione per ricevere una pensione, c'è da dubitare che ciò potrà accadere per molti di loro.

⁴⁷ Cfr. *infra*, sezione 3.3.

⁴⁸ Peraltro, il persistere della crisi e della bassa specializzazione del nostro sistema produttivo potrebbero anche aumentare l'interesse dei lavoratori italiani per mansioni finora svolte essenzialmente dagli immigrati.

La dinamica delle diseguaglianze e le istituzioni dello stato sociale

Le più accentuate difficoltà del nostro sistema produttivo e delle nostre tendenze demografiche contribuiscono in larga parte a spiegare i peggiori dati italiani sulla povertà e la diseguaglianza rispetto alla media europea.

La dinamica delle diseguaglianze può essere ricondotta anche all'evoluzione delle diverse fonti di reddito, distinte tra lavoro autonomo, lavoro dipendente e pensioni⁴⁹. Nel nostro paese, con riferimento al periodo compreso tra il 1987 e il 2014, l'analisi dei bilanci familiari mostra che mentre le pensioni hanno contribuito a ridurre le diseguaglianze, il contrario è avvenuto ad opera dei redditi da lavoro, sia autonomo che dipendente.

Nel periodo considerato, il peso relativo dei redditi da pensione è aumentato per l'allungamento della vita media, per l'aumento della partecipazione femminile all'occupazione e delle conseguenti prestazioni previdenziali e per l'entrata a regime delle misure di completamento della copertura pensionistica prese nel dopoguerra e negli anni Sessanta. Le minori disparità esistenti tra i redditi da pensione rispetto a quelli da lavoro e la loro maggiore incidenza sui bilanci familiari hanno favorito la riduzione delle diseguaglianze. Tuttavia, questo effetto, particolarmente dall'inizio degli anni Novanta, è stato più che compensato dall'aumento delle diseguaglianze tra i redditi da lavoro, specialmente quello autonomo.

Il nostro sistema previdenziale ha dunque svolto con efficacia il ruolo equitativo istituzionalmente assegnato ai sistemi di *welfare*. Un compito analogo è affidato al sistema dei cosiddetti ammortizzatori sociali che contrastano gli effetti della disoccupazione. In Italia, la legge delega 183 del dicembre 2014 ha avviato diverse modifiche rispetto all'assetto esistente⁵⁰. Con la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), varata nel marzo 2015, sono state sostituite le precedenti ASpI e Mini-ASpI; sono state rimodulate le prestazioni, estendendole anche a figure contrattuali che dovrebbero essere in via di estinzione, come i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (CoCoCo) e quelli a progetto; è stata prevista la possibilità di prolungamento dei benefici (ASDI) a lavoratori in particolari condizioni svantaggiate attestate dall'ISEE (per un importo massimo pari all'assegno sociale, cioè di 448 Euro mensili)⁵¹. È stato previsto un assegno di ricollocazione spendibile dai disoccupati presso i centri per l'impiego, mentre la promozione delle politiche attive del lavoro ha coinvolto anche agenzie private.

Nell'insieme, la nuova normativa allarga la platea dei possibili beneficiari, rivede e personalizza le condizioni di accesso e allunga il periodo massimo di fruizione, ma – rispetto al vecchio assetto – l'importo delle prestazioni può ridursi (ad esempio, per chi ha contratti temporanei ricorrenti o per chi le riceve per un periodo di 6 mesi); in ogni caso, non supera i 1300 Euro mensili (valore aggiornato annualmente in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie).

⁴⁹ Cfr. infra, sezione 3.4.

⁵⁰ Cfr. infra, sezione 3.7.

⁵¹ La NASpI non riguarda i lavoratori dipendenti pubblici a tempo indeterminato, gli operai agricoli e i lavoratori extracomunitari con permesso di lavoro stagionale.

Nel 2015, la spesa complessiva per le politiche del lavoro è stata di 21,8 miliardi di Euro, inferiore del 13,3% rispetto all'anno precedente (25,2 miliardi), con ciò invertendo la tendenza alla crescita del precedente triennio. Circa 10 miliardi sono stati assorbiti dagli assegni di disoccupazione ASpI, Mini-ASpI e NASpI (contro gli 11,5 del 2014). Le altre voci principali sono state la Cassa integrazione guadagni (4,6 miliardi, contro i 6,1 dell'anno precedente), l'indennità di mobilità (3,5 miliardi contro i 3,7 del 2014) e le altre indennità di disoccupazione, in agricoltura e nell'edilizia, (2,1 miliardi, contro i 2,4 del 2014).

Un settore del *welfare* dove il nostro sistema è tradizionalmente inadeguato, contribuendo a spiegare i nostri peggiori risultati nel contrasto alla povertà è quello riguardante l'assicurazione di un reddito minimo⁵².

Nel 1992 il Consiglio Europeo pubblicò una raccomandazione ai suoi dodici paesi membri dell'epoca di approntare risorse e organizzare il proprio sistema di protezione sociale affinché fosse riconosciuto il diritto fondamentale a una vita dignitosa. In realtà solo quattro paesi erano privi di schemi di reddito minimo: Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Nei quattro anni successivi Spagna e Portogallo si adeguarono all'indicazione comunitaria. In Italia, la legge finanziaria del 1997 stanziò dei fondi per una sperimentazione di reddito minimo che inizialmente interessò 39 comuni per arrivare a 306. Si trattava di una misura di tipo universalistico che doveva integrare il reddito fino alla soglia di povertà fissata a 500.000 Lire mensili per una persona. La gestione veniva affidata ai comuni che partecipavano al 10% della spesa, per il resto spettante a fondi statali. L'esperimento fu dichiarato non riuscito nel 2002 e le risorse furono dirottate su altre prestazioni sociali. Dopo di allora, finita la sperimentazione a livello nazionale, si sono susseguite numerose iniziative locali, anche molto diverse, in linea con il clima di rincorsa alla moda politica del federalismo che ha accentuato le differenze territoriali rispetto a un obiettivo sociale che pure si fonda sulla garanzia di un livello minimo comune. Le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali da trasferire agli enti territoriali sono andate progressivamente riducendosi, da un miliardo di Euro nel 2004 ai 278 milioni del 2016.

Negli ultimi anni, il dibattito sul contrasto alla povertà si è arricchito di numerose proposte di parti politiche e centri studi⁵³ che si sono accompagnate a misure parziali prese a livello governativo; fino al disegno di legge delega approvato in via definitiva dal Senato il 15 marzo del 2017, che dà sei mesi al Governo per introdurre, tra l'altro, il cosiddetto reddito d'inclusione (ReI). Il provvedimento⁵⁴ comprende l'erogazione sia di benefici economici commisurati alla condizione economica del nucleo familiare sia di servizi alla persona nell'ambito di una sistematizzazione di tutte le misure già esistenti in materia, tranne quelle rivolte agli anziani non attivi e quelle a sostegno della genitorialità, dei disabili e degli invalidi. In effetti, non sono poche le misure eterogenee e scoordinate volte a contrastare la povertà già presenti nel nostro sistema di *welfare*; si pensi all'assegno sociale previsto

⁵² Cfr. *infra*, sezione 3.9.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. *infra*, sezione 3.8.

per gli ultrasessantacinquenni, la pensione di inabilità data agli invalidi condizionatamente al loro reddito, l'assegno alle famiglie numerose, la *social card*, il cosiddetto *bonus bebé* e l'assegno di disoccupazione ASDI incluso tra gli ammortizzatori sociali. Lo spirito iniziale della legge delega, che centralizza il finanziamento degli interventi, affidandoli al *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, era di eliminare del tutto questa frammentazione; tuttavia, dal riordino rimangono escluse le misure esistenti appena ricordate, lasciando dunque una sconnessione tra gli interventi di contrasto alla povertà e un certo grado di disomogeneità nell'equità dei risultati che si potranno ottenere.

Per valutare il ReI, occorre distinguere tra la sua versione immediata e quella prevista a regime. Si tratta di uno strumento di universalismo selettivo, ma all'inizio le sue prestazioni dipenderanno dalla disponibilità dei fondi che, a decorrere dal 2018, saranno di 1,7 miliardi, cifra sicuramente insufficiente all'obiettivo di contrastare la povertà col criterio dell'universalismo selettivo. Infatti, il provvedimento varato già stabilisce delle priorità (quelle già incluse nella legge di stabilità del 2016) le quali costituiranno altrettanti vincoli che potranno essere progressivamente allentati solo con l'auspicata crescita delle future disponibilità finanziarie. La versione attuale del ReI rappresenta dunque solo un primo passo nella direzione intrapresa di introdurre una misura universalistica di contrasto alla povertà comprensiva di servizi personalizzati che dovrebbero contribuire al salto di qualità del provvedimento.

Il sistema sanitario

Il sistema sanitario è tra i settori del *welfare* che maggiormente soffrono la contraddizione tra, da un lato, la crescita dei bisogni e l'utilità anche economica di soddisfarli e, d'altro lato, gli ostacoli frapposti dai vincoli di spesa. Gli esiti non privi di problematicità dei processi di aziendalizzazione e di regionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale successivi alla sua creazione nel 1978 evidenziano anche la difficoltà di conciliare l'interesse pubblico per il bene salute con una efficiente combinazione pubblico-privato nell'organizzazione della sua offerta e della sua fruizione.

Dal 2000 al 2015 la spesa sanitaria pubblica è cresciuta da 68 a 112 miliardi di Euro, con un incremento annuo del 3,3%, imputabile anche all'emersione del debito precedentemente accumulato⁵⁵; tuttavia, siamo ancora sensibilmente sotto la media dell'EU15 (6,8% contro l'8,3%). La spesa a carico delle famiglie è passata da 26 miliardi a 35.

La crescita della spesa pubblica si è verificata sostanzialmente nei primi 8 anni del periodo. Con l'inizio della crisi il suo andamento si è stabilizzato, ma permangono diversi elementi di preoccupante eterogeneità.

A livello territoriale, la spesa *pro capite* varia dai 2.187 Euro della Provincia autonoma di Bolzano ai 1.726 della Campania, con una media nazionale di 1.838 Euro. Queste diversità non corrispondono a quelle delle esigenze di salute. Come già si è visto, negli ultimi decen-

⁵⁵ Cfr. *infra*, sezione 3.10.

ni, la vita media degli italiani e la speranza di vita in buona salute sono aumentate più nelle regioni del Nord che in quelle del Sud; è diminuito in misura diversa anche il tasso di mortalità prematura (prima dei 70 anni) misurato dall'OMS. A questo riguardo, un aspetto su cui riflettere è che oggi non ci si ammala meno che in passato ma si sopravvive più a lungo, il che avviene anche per merito dell'innovazione nella farmaceutica e nella diagnostica strumentale, accessibile universalmente grazie alla presenza di un sistema sanitario pubblico.

Le diseguaglianze di salute e di accesso alle cure, oltre che a livello territoriale, si avvertono anche tra i diversi strati sociali della popolazione distinti per classi di reddito e per grado d'istruzione. La probabilità di essere colpiti da patologie croniche gravi è 1,6 volte maggiore per le persone appartenenti alle classi di reddito più basse. La possibilità d'accesso alle cure, anche a quelle del servizio pubblico, è inferiore per gli strati di popolazione meno abbienti. La percentuale complessiva di chi vi rinuncia e il divario tra le classi di reddito sono cresciuti con la crisi. Gli uomini laureati hanno un'aspettativa di vita superiore di 5,2 anni rispetto a quelli con la sola licenza elementare o nessun titolo di studio; tra i primi la percentuale con almeno una malattia cronica è del 10,1% mentre tra i secondi è del 41,4%.

Un problema connesso ai divari sociali e territoriali della fruizione dei servizi sanitari è che, da un lato, la classe medio-alta, sopportando una pressione fiscale molto elevata (quando non c'è elusione ed evasione), vedendo ridurre qualità e quantità dei servizi accessibili presso il sistema pubblico, potrebbe chiedere un contenimento del Servizio Sanitario Nazionale. D'altro lato, le classi sociali meno abbienti, avendo maggiori difficoltà d'accesso anche al sistema pubblico e non potendo permettersi la sanità privata, già oggi soffrono peggiori condizioni di salute; specialmente per loro, ulteriori contrazioni della sanità pubblica comporterebbe un aggravamento difficilmente sostenibile sul piano sociale. Le problematiche sono accresciute dall'elevato livello di evasione ed elusione fiscale, che rende il sistema fiscale fortemente iniquo, e dalla corruzione nel settore sanitario che aumenta i costi per un ammontare stimato in circa 6 miliardi.

L'attenzione posta al contenimento della spesa è stata accompagnata anche da effetti positivi congiunti, come la spinta che ne è derivata al miglioramento della sua appropriatezza e a una maggiore efficienza nell'uso delle risorse. Gli indicatori di appropriatezza relativi ai ricoveri ospedalieri e gli aumenti dei ricoveri in *day hospital* hanno tutti segnalato un miglioramento della situazione. Tuttavia, la tendenza a ridurre la dinamica della spesa, aggravata dalla pratica di ricorrere a tagli lineari, rischia di comprimere ulteriormente la capacità di offrire servizi adeguati e di indebolire particolarmente la prevenzione. La contestuale spinta a corrispondere privatamente i bisogni sanitari, sia individualmente sia tramite assicurazioni aziendali o di categoria, contraddice le esigenze di efficienza e di equità che hanno contribuito a determinare il forte ruolo dei sistemi sanitari pubblici nella generalità dei paesi con economie di mercato sviluppate. Non è un caso che negli Stati Uniti, dove la spesa sanitaria pubblica incide solo meno della metà su quella totale, questa raggiunge circa il 17% del PIL; invece, nei paesi europei, dove la quota della spesa pubblica è mediamente intorno all'80% di quella totale, questa è mediamente intorno al 10%. D'altra parte, negli USA, pur spendendo per la sanità circa il 70% in più (come quota di PIL, ma

circa il doppio in termini *pro capite*) rispetto ai paesi europei, gli indicatori sanitari non indicano condizioni di salute dei cittadini americani migliori di quelli europei. Invece, prima della riforma Obama, circa il 15% degli americani era completamente scoperto da qualsiasi assicurazione sanitaria, pubblica o privata. Dopo la riforma il grado di copertura è iniziato ad aumentare, anche se ad opera dell'offerta di mercato, ma la nuova Amministrazione sta cercando di tornare indietro.

Il sistema pensionistico pubblico: effetti micro e macroeconomici dell'assetto attuale

Subito dopo le prime riforme previdenziali della lunga serie avviata nella prima metà degli anni Novanta, il preesistente divario tra la maggiore dinamica della spesa pensionistica e quella del PIL iniziò subito a ridursi. Le misure volte a garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pubblico spinsero rapidamente alla convergenza i due andamenti⁵⁶ che, tranne scostamenti congiunturali, arrivarono alla sostanziale coincidenza negli anni Duemila. Successivamente, ci sono stati ancora degli allontanamenti, dovuti però non al *trend* della spesa, ma ai crolli del PIL indotti dalla crisi. Dal 2014, i due tassi di crescita sono tornati a una sostanziale uniformità. Peraltro, già dal 1998, il saldo tra le entrate contributive e le prestazioni al netto delle ritenute fiscali è diventato costantemente positivo, raggiungendo nel 2008 il valore di 33.134 miliardi di Euro, pari al 2% del PIL; attualmente il saldo è di 25.841 miliardi, pari all'1,7% del PIL.

A differenza di altri paesi dell'Unione, il nostro non riceve più raccomandazioni dalla Commissione Europea di intervenire in campo previdenziale; invece, viene invitata a sostenere maggiormente l'istruzione e la lotta alla povertà. Pur in presenza di invecchiamento demografico, a seguito del forte aumento dell'età di pensionamento, il rapporto tra pensionati e occupati sta calando, ma ricomincerà a crescere nel prossimo decennio, fino alla metà degli Anni Trenta. Ciò nonostante, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL sarà tendenzialmente in calo per tutto il periodo di previsione compreso fino alla metà del secolo, smentendo ogni passata ipotesi di «gobbe»⁵⁷. La spiegazione sta nel fatto che, il valore medio delle future prestazioni pensionistiche diminuirà rispetto a quello del salario medio e del PIL *pro capite*⁵⁸. La scelta economica e politica fatta a partire dagli anni Novanta per contenere la spesa previdenziale, sta inducendo una decrescente partecipazione dei pensionati alla distribuzione del reddito che si accompagna a un sensibile aumento dell'età di pensionamento; la quale, peraltro, nell'assetto determinato dalla legge Fornero, nei fatti sarà iniquamente maggiore per coloro che, avendo avuto un'attività lavorativa non continua e con salari non elevati, non riusciranno a maturare una prestazione pensionistica superiore a dati livelli⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. infra, sezione 4.1.

⁵⁷ Cfr. infra, sezione 4.3.

⁵⁸ Cfr. Pizzuti 2015a. Attualmente, il rapporto tra importo medio delle pensioni IVS e il salario medio è di circa il 45% ed è previsto diminuire fino a circa il 32% nel 2036, per risalire a circa il 36% nel 2050; il rapporto tra pensione media e PIL *pro capite* è previsto in discesa da oltre il 20% del 2014 a quasi il 15% nel 2036, per poi riprendersi fino a circa il 18% nel 2050.

⁵⁹ L'età di pensionamento di vecchiaia dei lavoratori dipendenti che hanno iniziato a lavorare dopo il 1996,

Il forte e repentino aumento dell'età di pensionamento deciso con la riforma Fornero ha provocato diversi effetti negativi, sia sul piano dei percorsi di vita attesi e dei redditi individuali sia sulle capacità del nostro sistema produttivo sia a livello macroeconomico.

L'improvviso slittamento anche di sette anni della data programmata per il pensionamento ha creato un contemporaneo ostacolo all'ingresso nel mondo del lavoro da parte dei giovani, ingenerando frustrazioni di segno contrario nelle diverse fasce della popolazione. Il calo del *turnover* ha aumentato l'età media della forza lavoro occupata e ha ridotto la crescita del suo grado di formazione e della sua produttività. La riduzione dei periodi contributivi per le giovani generazioni causerà anche il contenimento delle loro future pensioni.

A livello macroeconomico, la limitazione della spesa pensionistica comporta anche un impulso depressivo sulla domanda, sulla crescita economica e sull'occupazione in un periodo già caratterizzato dal protrarsi della stagnazione⁶⁰. La dimensione di questi effetti macro dipende dalle ipotesi che possono essere fatte sui comportamenti dei consumatori a seguito della riduzione dei trasferimenti pensionistici. Stime a riguardo indicano che la crisi abbia accentuato le conseguenze negative sui consumi derivanti dalla contrazione di quei trasferimenti. In corrispondenza a diverse ipotesi sulle reazioni dei consumatori, l'effetto macroeconomico depressivo oscillerebbe tra una riduzione di 0,08% e 0,85% del PIL annuo nell'immediato, con effetti che nei prossimi decenni sarebbero compresi in un *range* di riduzioni annue tra lo 0,8% e l'1%. Il tasso di disoccupazione crescerebbe fino allo 0,12% nell'immediato, mentre nel lungo periodo, a seconda delle diverse ipotesi sulle reazioni dei consumatori, oscillerebbe tra +0,13 e % e +0,16%⁶¹.

Il sistema pensionistico pubblico: le nuove linee di riforma

Per cercare di sopperire ad alcune delle criticità generate dalla riforma Fornero, il Governo, nel settembre 2016, ha siglato un verbale d'intesa con i sindacati per tracciare un percorso di riassetto del sistema attuale. I nuovi interventi sembrano motivati essenzialmente dalla necessità di reintrodurre elementi di elasticità nell'età di pensionamento, di attenuare gli elementi d'iniquità presenti nelle modalità d'accesso alla quiescenza e di contrastare l'attuale prospettiva d'inadeguatezza delle future pensioni⁶².

attualmente è di 66 anni e 7 mesi per gli uomini e 65 anni e 7 mesi per le donne, ma è destinata a crescere in rapporto all'aumento di circa 3 anni delle aspettative di vita residua a 65 anni già previste dall'Istat. Tuttavia, il pensionamento a queste età richiede almeno 20 anni di contribuzione e aver maturato una pensione non inferiore a circa 670 Euro (1,5 volte l'assegno sociale); altrimenti, il limite d'età si sposta a 70 anni e 5 mesi di età. Invece, il limite può essere anticipato a 63 anni e 7 mesi, sempre con 20 anni di contributi, se l'importo maturato di pensione sia almeno pari a 1250 Euro (2,8 volte l'assegno sociale). Dal primo maggio del 2017, i lavoratori che hanno compiuto 63 anni potranno anticipare il pensionamento in base a quanto previsto dai meccanismi della cosiddetta APE o RITA (Cfr. infra, sezione 4.4).

⁶⁰ Cfr. infra, sezione 4.3.

⁶¹ *Ibidem*. Questi effetti non tengono conto di ulteriori contrazioni dell'occupazione e del reddito dovute all'aumento del costo del lavoro che ha accompagnato il rallentamento del *turnover*.

⁶² Cfr. infra, sezione 4.4.

Il percorso prevede due fasi. Nella prima sono state decise misure confluite nella legge di stabilità per il 2017 volte ad aumentare le prestazioni a favore di alcune fasce più deboli delle pensioni esistenti e a favorire la possibilità di un pensionamento anticipato. È stato aumentato a 8.125 Euro il limite della «no-tax area» per i pensionati, uguagliandolo a quello dei lavoratori dipendenti; ciò comporterà un aumento fino a 97 Euro annui della detrazione IRPEF per i pensionati di età inferiore ai 75 anni; il beneficio medio sarà di circa 43 Euro per una platea di 6,3 milioni di fruitori e una spesa complessiva di circa 270 milioni. In sostituzione del ventilato aumento di 80 Euro ai pensionati, che a parità del numero di beneficiari sarebbe stato molto più costoso (da 3 a 4 volte di più), si è estesa la platea dei fruitori della «quattordicesima mensilità», includendo i circa 1,2 milioni di pensionati con reddito tra 1,5 e 2 volte l'integrazione al minimo (quindi fino a 1000 Euro mensili); contemporaneamente, se ne è aumentato l'importo del 30% per i 2,1 milioni di pensionati con reddito inferiore a 1,5 volte l'integrazione al minimo (circa 750 Euro mensili) che già la ricevevano; nell'insieme la spesa prevista sarà di 800 milioni. Gli aumentati benefici della quattordicesima sono riconosciuti solo a chi ha maturato la pensione con contributi lavorativi, ribadendo la natura previdenziale e non assistenziale del provvedimento⁶³. Si è reso gratuito il cumulo dei contributi versati in diverse gestioni pensionistiche. Per favorire il pensionamento in anticipo rispetto a quanto stabilito con la riforma del 2011, è stato introdotto l'anticipo pensionistico (APE), consistente in un prestito bancario per finanziare l'anticipo del pensionamento, da restituire riducendo le prestazioni previdenziali dei venti anni successivi. Quest'ultimo intervento è stato il più atteso e discusso, ma non altera la visione entro cui si è mossa la riforma Fornero e non ne risolve i problemi, se non in misura molto limitata. Esso potrà essere interessante solo nella versione «sociale» accessibile però alle ristrette categorie di lavoratori «disagiati» (l'ambito esatto è ancora da definire) che, usufruendo del sostegno pubblico, verranno esentate dalla restituzione del prestito bancario e dai connessi interessi e oneri assicurativi necessari per finanziare l'anticipo del pensionamento. Nella versione «volontaria», priva del sostegno pubblico, un pensionato che avesse maturato un assegno mensile di 1000 Euro netti e volesse anticipare il pensionamento fino al massimo di tre anni e sette mesi, potrebbe vederlo ridotto a circa 700 Euro. I lavoratori che hanno maturato un montante contributivo in un fondo pensione privato potranno attingervi - usufruendo di agevolazioni fiscali⁶⁴ - per finanziare una rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) per il periodo di anticipazione della pensione o per contribuire al finanziamento della restituzione dell'APE.

La logica di politica economica dell'intera operazione traspare con più chiarezza se si tiene conto anche di della «fase due» la quale prevede forme di decontribuzione al sistema pensionistico pubblico per ridurre il costo del lavoro, meccanismi di garanzia degli importi minimi pensionistici che accompagnerebbero la loro strutturale riduzione conseguente alla riduzione dell'aliquota obbligatoria e nuovi incentivi alla previdenza privata.

⁶³ Cfr. infra, sezione 1.5.

⁶⁴ L'aliquota d'imposta sul riscatto della RITA scende dal 23% al 15%, con ulteriori riduzioni di 0,3 punti per ogni anno di adesione al fondo, fino al 9%. Cfr. infra, sezione 4.4.

Nell'insieme, si evidenziano gli elementi di continuità con precedenti interventi come l'aumento degli 80 Euro ai lavoratori con redditi al di sotto dei 26.000 Euro e il *Jobs Act*; il disegno che si conferma è quello di combinare alcune elargizioni ai titolari di bassi redditi per stimolarne i consumi e la riduzione del costo del lavoro come strumento di miglioramento della competitività del sistema produttivo. Il serio rischio della riproposizione di questo tipo di misure è che continuino ad essere scarsamente efficaci per stimolare l'economia. In ogni caso, esse risultano inadeguate a fronteggiare il problema strutturale del nostro sistema pensionistico, cioè la trasformazione in una estesa schiera di pensionati poveri dei tanti lavoratori odierni che stanno sperimentando salari bassi e discontinui.

Nelle intenzioni del disegno complessivo, la «fase due» dovrebbe affrontare proprio il problema generato dalle contribuzioni saltuarie e inadeguate degli attuali attivi; ma tale compito viene incongruamente collegato alla riduzione del cuneo fiscale la quale implica un taglio dei contributi previdenziali e, conseguentemente, un'ulteriore riduzione delle prestazioni pensionistiche. Questa operazione implica anche una redistribuzione del reddito, ovvero un'ulteriore riduzione del salario complessivo, in questo caso della sua componente contributiva a carico delle aziende destinata al finanziamento delle pensioni dei lavoratori. Il trasferimento in busta paga di parte dei contributi dovuti dai lavoratori – per lo più colpiti da un'aliquota IRPEF superiore a quella sui contributi – potrebbe essere destinato o a un aumento dei consumi a discapito della copertura pensionistica o al finanziamento di una pensione integrativa. In questo secondo caso, per compensare la diminuita contribuzione aziendale sarebbe necessario un versamento ai fondi pensione superiore al trasferimento netto ricevuto in busta paga quindi servirebbe un aumento del risparmio previdenziale; quest'ultima eventualità, ancorché difficile da praticare per i fruitori di redditi bassi e saltuari, sarebbe comunque controproducente per contrastare le tendenze macroeconomiche alla stagnazione. Non da ultimo, la decontribuzione creerebbe un corrispondente ammanco nelle entrate del bilancio pubblico⁶⁵ che renderebbe ancora più difficile la trattativa con la Commissione Europea sulla flessibilità fiscale; questo negoziato, è in sé meritevole di essere fatto con convinzione, ma rischia di essere doppiamente controproducente se i maggiori margini per la manovra di bilancio non sono utilizzati in modo efficace per stimolare la crescita.

Il sistema della previdenza integrativa privata

La crisi economica prolungata e le prospettive incerte per il futuro pesano non solo sul sistema pensionistico pubblico a ripartizione, ma anche su quello privato a capitalizzazione. La necessità di fronteggiare la prospettiva di un sensibile calo della copertura pensionistica

⁶⁵ Se un milione di lavoratori venisse assunto riducendo l'aliquota pensionistica dal 33% al 27% – ipotesi contemplata nell'ambito del progetto di riduzione del cuneo fiscale – la mancata entrata contributiva annuale sarebbe di circa un miliardo di Euro che, naturalmente, crescerebbe negli anni successivi in rapporto alle altre assunzioni fatte nel nuovo regime contributivo (cfr. infra, sezione 4.4).

nei prossimi decenni, in un contesto d'instabilità economica e finanziaria, richiede una più attenta valutazione dei ruoli da affidare ai due pilastri.

Nell'attuale situazione di stagnazione e incertezza economica, i lavoratori che comunque possono contare su salari medio-alti e continuativi, anche per l'aumento dell'età di pensionamento che riduce le annualità sulle quali ripartire la contribuzione accumulata, potranno maturare un discreto tasso di sostituzione nel sistema pubblico. Per costoro, la previdenza privata potrà essere un utile strumento di copertura aggiuntiva. Invece, i lavoratori che hanno e prevedono salari modesti e discontinui, non solo matureranno nel sistema pubblico una copertura pensionistica inadeguata, ma avranno anche difficoltà a finanziare una pensione privata integrativa. Se con la manovra di riduzione del cuneo fiscale si aprisse la possibilità di dirottare parte dell'attuale contribuzione dei lavoratori dalla previdenza pubblica alla busta paga, è difficile prevedere che questa nuova disponibilità di risorse sarebbe impiegata per finanziare una pensione integrativa da parte di chi più ne ha bisogno. Le conseguenze negative riguarderebbero non solo le condizioni individuali dei lavoratori, per i quali il rimescolamento complessivo indotto dalla riduzione del cuneo fiscale sarebbe un gioco a somma negativa, ma anche gli equilibri economico-sociali complessivi.

Nella valutazione del ruolo della previdenza privata a capitalizzazione, una questione generale che si pone è quella di aumentare la diffusione e la trasparenza dell'informazione. Deve far riflettere che, nonostante i numerosi sforzi fiscali e normativi fatti in quasi due decenni per incentivare o spingere i lavoratori verso l'adesione ai fondi pensione, i risultati sono largamente al di sotto delle aspettative. Se si escludono dagli iscritti quelli non paganti e quelli che risultano tali solo per l'iscrizione automatica prevista dai contratti di lavoro, ma non seguita dall'impegno contributivo del lavoratore, le adesioni a tutte le tipologie di fondi collettivi e individuali sono ferme a circa il 21% di quelle potenziali; questa cifra è circa la metà dell'obiettivo che era stato fissato. Ma mentre diminuiscono le iscrizioni effettive ai fondi negoziali, che sono maggiormente controllati dalle organizzazioni dei lavoratori e hanno il vantaggio di usufruire della contribuzione aziendale, continuano a crescere significativamente le adesioni ai fondi aperti e a quelli individuali; peraltro, questi registrano costi rispettivamente superiori di 4 e 6 volte di quelli dei fondi negoziali e nell'intero periodo d'esistenza della previdenza complementare hanno registrato rendimenti complessivi nettamente minori. La somma algebrica dei rendimenti percentuali annui registrati dal 2001 al 2016 è stata pari a 48,3 per i fondi negoziali, 32,5 per i fondi aperti e 39 per il TFR. I rendimenti del TFR si collocano dunque in una posizione intermedia tra quelli dei fondi negoziali e dei fondi aperti ma la loro variabilità e l'incertezza che ne consegue per le prestazioni, è stata nettamente inferiore rispetto ai tutti i fondi privati, specialmente di quelli aperti e individuali. Riguardo agli oneri gestionali – tenendo presente che in 30 anni di iscrizione a un fondo, spese annue dello 0,5% e dell'1,5% riducono il montante contributivo, rispettivamente, del 14% e del 36%⁶⁶ – l'indicatore sintetico dei costi annuali per un'adesione di 35 anni oscilla tra 0,1 e 0,6 per i fondi negoziali, tra 0,1 e 2,4 per i fondi

⁶⁶ Cfr. Cesari, Grande, Panetta 2007.

aperti e tra 0,4 e 3,5 per i fondi a iscrizione individuale, (gestiti essenzialmente da istituti assicurativi). La sostanziale inferiorità dei costi dei fondi negoziali non è casuale, ma dipende da una loro diversità strutturale; essi non hanno bisogno di una rete di vendita poiché il loro bacino d'utenza è definito dai lavoratori del settore produttivo cui fanno riferimento le parti istitutive sindacali e aziendali. A questo riguardo va sottolineato che eventuali modifiche normative che accentuassero la concorrenzialità fra le diverse forme previdenziali italiane, come liberalizzare la destinazione del contributo datoriale anche a fondi aperti e individuali, incrementerebbero significativamente le spese dei fondi negoziali per attrarre gli iscritti, con inevitabili ricadute negative sui rendimenti netti e sulle prestazioni.

Una incongruenza informativa è presente anche nel computo della pensione che viene prospettata agli iscritti dai fondi privati. Essa andrebbe calcolata sulla base di una pluralità di scenari economico-finanziari ipotizzabili per i decenni intercorrenti tra il momento dell'iscrizione e quello del pensionamento. Invece, su indicazione della Covip, il calcolo viene effettuato immaginando 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 impiegate in azioni e in obbligazioni. Poiché viene anche ipotizzata un'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 irrecuperabili al momento del pensionamento.

Tornando al progetto governativo di riassetto del sistema pensionistico e alla sua «fase due», ridurre la già insufficiente copertura pensionistica attesa dal sistema pubblico obbligatorio e incentivare anche fiscalmente una sua sostituzione con la previdenza privata a capitalizzazione, implica affidare una parte significativa del finanziamento dei redditi per la vecchiaia a un meccanismo intrinsecamente più rischioso e costoso che è più adatto a una copertura aggiuntiva – non sostitutiva – rispetto a quella ritenuta necessaria per affrontare la vecchiaia.

Non da ultimo, va ricordato che la previdenza privata, per le caratteristiche limitate del nostro sistema finanziario, genera anche un sostanzioso deflusso di risparmio previdenziale nazionale verso l'estero – circa il 70%, pari ad oltre 100 miliardi di Euro – e solo lo 0,9% viene investito in azioni di imprese nazionali.

A questo riguardo è da tempo aperto un dibattito sull'opportunità di stimolare i fondi pensione privati a impiegare una quota maggiore del risparmio previdenziale da loro amministrato a favore dello sviluppo economico del nostro paese. Naturalmente, non va dimenticato che la ragion d'essere della previdenza è offrire prestazioni buone e soprattutto sicure perché destinate a sostenere il reddito in un periodo di vita nel quale è difficile procurarsi altre entrate. All'interesse del Paese di favorire il suo sviluppo economico dovrebbe dunque corrispondere una particolare attenzione delle istituzioni pubbliche alle modalità d'impiego del risparmio previdenziale gestito dai fondi. In questa direzione, potrebbe essere pensata l'emissione di titoli di debito dedicati ai fondi pensione, emessi da istituzioni finanziarie collegate alla Pubblica Amministrazione i cui bilanci non siano rilevanti ai fini

dei vincoli comunitari del *deficit* pubblico. 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 specificamente 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 delle istituzioni pubbliche per queste opportunità non si è manifestata in modo concreto ed efficace; eppure, esse non implicano costi, ma, anzi, consentirebbero un recupero di risparmio nazionale impiegato all'estero. Ciò ha contribuito a favorire una seconda tipologia di progetti in gestazione da parte di istituti finanziari privati e/o singolarmente dagli stessi fondi pensione; essi sono volti a individuare modalità d'investimento in *credit funds* già esistenti o da creare *ad hoc*, che, tuttavia, oltre a problematiche connesse alla loro concreta definizione, lasciano indeterminate quelle connesse ai conflitti d'interesse nelle scelte allocative e quelle riguardanti le garanzie di sicurezza sui rendimenti.

Già nel passato Rapporto⁶⁷, alcune simulazioni sui risultati delle due tipologie d'intervento hanno mostrato che quella finalizzata a investimenti infrastrutturali, oltre a dare maggiori garanzie ai pensionati, avrebbe un maggior impatto positivo sulle grandezze macroeconomiche quali la crescita, l'occupazione e il bilancio pubblico, riuscendo a produrre stimoli sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda; le iniziative d'investimento diretto dei fondi, oltre che più rischiose, limiterebbero i loro effetti al miglioramento delle condizioni di credito delle piccole e medie imprese.

Una considerazione conclusiva – purtroppo preoccupante – stimolata dalle caratteristiche del nostro sistema economico, dalle politiche seguite in campo produttivo e finanziario, nel mercato del lavoro e nel settore del *welfare* – è che attualmente, da un lato, il nostro sistema produttivo spinge a trovare lavoro all'estero i nostri ragazzi cui pure, a fatica, utilizzando le poche risorse a disposizione del nostro sistema d'istruzione, arriviamo a dare una buona formazione; d'altro lato, non riusciamo ad evitare l'esportazione nemmeno del nostro risparmio che, però, si ricongiunge all'estero con la nostra forza lavoro più istruita dove, finalmente insieme, alimentano sistemi produttivi concorrenziali al nostro. Nel contempo, in Italia continuiamo a concentrarci sulla riduzione del costo del lavoro per far sopravvivere imprese operanti in settori maturi nei quali lavorano per lo più immigrati di bassa formazione, con modalità spesso irregolari se non malavitose, fonti di una tendenza al degrado del mercato del lavoro e degli equilibri sociali che tende a estendersi e a pregiudicare il clima civile dell'intera collettività.

⁶⁷ Cfr. Pizzuti 2015a.

PROGRAMMA

9,00 **Registrazione partecipanti***

9,20 **Saluti:**

Giuseppe Ciccarone, *Preside della Facoltà di Economia*

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

Eugenio Gaudio, *Rettore di Sapienza Università di Roma*

9,45 **Il Rapporto sullo Stato Sociale 2017**

Stagnazione secolare, produttività, contrattazione salariale e benessere sociale

Considerazioni di sintesi:

Felice Roberto Pizzuti, *Curatore del Rapporto*

10,30 **Discutono del Rapporto**

Coordina

Annalisa Rosselli, *Presidente Società Italiana degli Economisti*

Giorgio Alleva, *Presidente Istat*

Roberto Artoni, *Professore Emerito Università Bocconi*

Claudio De Vincenti, *Ministro della Coesione Territoriale e del Mezzogiorno*

Maurizio Landini, *Segretario Generale FIOM-CGIL*

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

12,30 **Intervento della Presidente della Camera dei Deputati**

Laura Boldrini

** Saranno disponibili copie del Rapporto a prezzo scontato. Successivamente, il Rapporto, sarà acquistabile in libreria, on-line e in versione e-book.*

Per informazioni tel.: 06 49766329 – masterep@uniroma1.it

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2017

STAGNAZIONE SECOLARE, PRODUTTIVITÀ
CONTRATTAZIONE SALARIALE E BENESSERE SOCIALE

Giunto alla sua dodicesima edizione, il *Rapporto* – redatto nell’ambito del 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 da Sapienza Università di Roma sulle problematiche strutturali e congiunturali del *welfare state* collegate al più complessivo contesto economico-sociale.

Le questioni generali affrontate nel testo di quest’anno, riguardano la natura della “grande recessione” iniziata nel 2007-2008, le sue connessioni con l’ipotesi che sia in atto una “stagnazione secolare”, la tendenza alla riduzione della dinamica della produttività, le proposte di decentramento contrattuale dei salari e i ruoli che possono essere affidati all’intervento pubblico e al *welfare state* per superare la crisi.

Il *Rapporto* approfondisce poi le tematiche specifiche dello stato sociale in Europa e in Italia, le tendenze demografiche e migratorie, le politiche economico-sociali seguite dai responsabili dell’Unione e da quelli nazionali. In particolare, vengono analizzate le ultime riforme, le proposte e le tendenze riguardanti il mercato del lavoro, il sistema previdenziale pubblico e privato, il reddito minimo garantito, l’istruzione scolastica e universitaria, il sistema sanitario, gli ammortizzatori sociali e l’assistenza.

Le analisi sono accompagnate da valutazioni 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* – per la sua organizzazione espositiva – si rivolge a tutti coloro, anche non esperti, 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.