

indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
TEMA Riforma delle pensioni e del mercato del lavoro: effetti, criticità, questioni aperte	
<i>Massimiliano Tancioni, Elton Beqiraj</i> Riforme recenti e prossime del mercato del lavoro italiano. Una valutazione econometrica degli effetti	13
<i>Michele Raitano</i> Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale	41
<i>Alessandro Rosina</i> Politiche di attivazione delle nuove generazioni e incoraggiamento di scelte positive nel corso di vita	63
<i>Rita Cavaterra</i> Pensioni: gli effetti di genere della Riforma Fornero e la posizione della Cgil	79
<i>Gianluigi Nocella</i> La questione «esodati»: origine e (frammentarie) soluzioni	93
<i>Giuseppe Costa, Nicolás Zengarini, Moreno Demaria, Angelo d'Errico, Roberto Leombruni</i> Lavoro e aspettativa di vita	113
<i>Sergio Ginebri</i> Le differenze sociali nelle attese di vita. La necessità di un universalismo proporzionale	135
<i>Gianni Geroldi</i> Lavoro e protezione del reddito delle persone in età matura	153

ATTUALITÀ

Una diversa politica economica per uscire dalla crisi

Laura Pennacchi 197

La crisi cancella la «piena e buona occupazione»?

Il Piano del Lavoro della Cgil per un New Deal europeo

Silvano Andriani 225

Due linee di politica economica

DIBATTITO

Un nuovo Piano Marshall per l'Europa?

Opinioni a confronto sulla proposta del Dgb

Paolo Borioni 241

Il Piano Dgb: potenziali e limiti di un'idea per battere la crisi

Sergio Cesaratto 255

Quel pasticciaccio brutto dell'euro

Le autrici e gli autori 273

English Abstracts 277

Nota del Direttore

RPS

Nelle scelte che i governi e i parlamenti sono chiamati a fare in questa situazione di crisi economica prolungata, che continua a produrre i suoi pesanti effetti in termini di aumento delle diseguaglianze e di emarginazione, le politiche sociali e l'organizzazione dei sistemi di welfare sono e saranno due elementi centrali. Un'affermazione che trae conferma non solo dall'eclissi ormai chiara del mito dei mercati autoregolanti, ma anche dal fallimento delle politiche di austerità che hanno caratterizzato dal 2008 a oggi le scelte dell'Unione europea. Nel dibattito pubblico questi due elementi vengono però quasi sempre trascurati o peggio deformati all'interno di scontri ideologici e schermaglie elettorali. Ma anche quando si decide di affrontarli seriamente, il pensiero rischia di essere debole perché le rapidissime trasformazioni che caratterizzano la nostra epoca hanno reso ormai obsoleti molti degli approcci tradizionali e hanno contribuito a rimettere in discussione perfino i paradigmi teorici di base e il modo di leggere e interpretare la realtà. Fino a trenta o quarant'anni fa, afferma nel suo ultimo libro Jean Paul Fitoussi¹, si poteva avere l'impressione che la somma dei sondaggi di opinione e dei dati macroeconomici consentisse di avere un'immagine grosso modo soddisfacente dell'economia e della società. Oggi, invece, «abbiamo l'impressione di comprendere meno bene, anche se disponiamo di un numero crescente di informazioni»². È da questi presupposti che nasce il nuovo progetto editoriale de «la Rivista delle Politiche Sociali», uno strumento di analisi e dibattito politico che scaturisce direttamente dall'esperienza compiuta dalla stessa «Rps» e da «Quale Stato», rivista dedicata ai temi del lavoro pubblico. Il nuovo progetto parte dunque dalla necessità di mettere in connessione diretta la ricerca teorica con l'azione sindacale e la politica, riflettendo contemporaneamente sugli strumenti che si utilizzano. Una necessità molto sentita da un'organizzazione sindacale come la Cgil,

¹ J.P. Fitoussi, 2013, *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi, Torino.

² *Ivi*.

che per lunghi tratti della sua storia recente, trovandosi spesso a operare controcorrente rispetto al senso comune prevalente, ha dovuto cercare un continuo equilibrio tra la battaglia per la difesa delle conquiste del passato, rimesse in discussione dall'ondata ultraliberista, e l'esigenza di rinnovare le politiche alla luce delle trasformazioni. Con l'importante esperienza editoriale delle due riviste che danno vita alla nuova serie di «Rps», abbiamo ravvisato la necessità di mettere in comunicazione chi opera nell'ambito della ricerca scientifica con chi opera nella società per la difesa e il rilancio del welfare. Una sinergia e una ricerca – si potrebbe dire – di armonia tra il lavoro di studiosi ed esperti e il lavoro di sindacalisti, rappresentanti dei lavoratori e dei delegati, operatori dei servizi per la tutela individuale ma ovviamente anche di tutti quegli amministratori che con questi problemi hanno a che fare e che si occupano della traduzione e realizzazione concreta dei diritti nella vita quotidiana. Per dare una risposta ai problemi spesso drammatici dei lavoratori e dei cittadini, oggi – forse più di ieri – c'è bisogno di competenze, conoscenza specialistica, capacità di indicare soluzioni praticabili. C'è però bisogno che tutti questi apporti contribuiscano ad alimentare una visione d'insieme. Ci deve essere quindi la capacità di costruire relazioni, produrre, ognuno nel suo specifico professionale, un percorso alternativo rispetto a ciò che si critica. Con la nuova edizione di «Rps» vogliamo dunque cercare di coniugare ancora di più la ricerca e la produzione scientifica con l'iniziativa politica e sindacale.

Alla base del progetto – oltre a questi elementi e alla volontà di tentare di allargare l'area di attenzione e quella dei potenziali fruitori della rivista – ci sarà anche il tentativo di superare, almeno al livello del dibattito, quegli steccati che spesso creano separazioni non solo tra la teoria e la pratica, ma anche nel mondo della elaborazione teorica al suo stesso interno. Ovviamente, la rivista manterrà come asse centrale le politiche sociali e il sistema di welfare, ma si cercherà anche di recuperare temi in precedenza lasciati un po' ai margini: dalle politiche economiche, fiscali e monetarie alle trasformazioni del lavoro, dal lavoro pubblico alla riforma della Pubblica amministrazione. Si tratta di temi e questioni che è impossibile separare dall'analisi delle trasformazioni dei modelli di welfare. Altresì è impossibile separare l'analisi delle riforme (o presunte tali) dagli effetti concreti che hanno sulla vita delle persone.

Questo primo fascicolo (numero doppio 1-2/2013) sperimenta il nuovo schema della rivista che risulterà divisa in tre parti: una parte

monografica dedicata esclusivamente a un tema, affrontato da angolazioni diverse, una seconda parte dedicata all'attualità o ai problemi emergenti che possono naturalmente avere un legame e una connessione diretta con il tema centrale della parte monografica e, infine, una terza parte dedicata alla discussione critica di testi e argomenti da parte di studiosi di matrice disciplinare o culturale differente.

L'intento è riavviare la riflessione sul welfare a partire dalla situazione data. Si deve preliminarmente cercare di capire quali sono stati gli effetti reali delle «riforme» attuate negli ultimi anni, a partire ovviamente dalle norme sul sistema previdenziale e da quelle sul mercato del lavoro. In questa ottica, la prima sezione del fascicolo – *il tema* – è dedicata all'impatto della riforma delle pensioni e del lavoro sul sistema economico nel suo complesso e sulle persone. Con i diversi contributi si è sviluppata un'analisi contestuale, attraverso una valutazione econometrica e una valutazione delle criticità della riforma previdenziale. Il saggio di Massimiliano Tancioni ed Elton Beqiraj descrive gli effetti macroeconomici delle riforme previdenziali e del lavoro con un focus specifico anche sugli effetti potenziali di misure ascrivibili all'implementazione della *Youth guarantee* (Garanzia giovani), proposta nel dicembre 2012 dalla Commissione europea per assistere gli Stati membri nella lotta alla disoccupazione giovanile. I risultati mostrano che gli effetti macroeconomici degli interventi considerati sono solo trascurabili nel medio-lungo periodo, mentre quelli occupazionali sono moderatamente negativi nel caso dei provvedimenti di riforma adottati negli ultimi due anni, e in media debolmente positivi nel caso dell'implementazione della Garanzia giovani.

E se le misure messe in campo finora dai governi non riescono a risolvere il problema centrale dell'occupazione giovanile, neppure per i lavoratori maturi e per i pensionati le cose sono andate meglio. Si può dire in generale che l'esigenza di «fare cassa» per ridurre il peso della spesa ha determinato un peggioramento contestuale delle condizioni di vita. Michele Raitano si sofferma in particolar modo sulle maggiori criticità della riforma delle pensioni. Tanti lavoratori anziani nel prossimo futuro rischieranno di trovarsi, a causa della bassa domanda di lavoro loro rivolta e per il repentino innalzamento dell'età del pensionamento, senza lavoro, senza reddito, lontani dalla pensione. Inoltre quella «riforma» non ha provato neppure a sfiorare quello che risulta essere la principale criticità del sistema previdenziale ovvero, come scrive Raitano, la mancanza di misure che contrastino i rischi di inadeguatezza delle prestazioni per i lavoratori con carriere svantaggiate e

RPS

Sandro Del Fattore

intermittenti. Ma non è questione solo di carriere svantaggiate. Il rischio infatti di avere pensioni troppo basse nei rendimenti non dipende dal sistema contributivo in sé, ma da regole attuariali, che non prevedono alcuna forma di tutela quando il Pil decresce come sta avvenendo in questi anni di crisi acuta, e da un mercato del lavoro pieno di iniquità orizzontali e incapace di garantire a molti carriere soddisfacenti. Alessandro Rosina si sofferma invece sulle politiche di attivazione per le nuove generazioni, evidenziando come l'Italia sia una delle economie avanzate con maggiore squilibrio nel mercato del lavoro a svantaggio delle nuove generazioni. D'altra parte, sia le analisi degli effetti delle riforme delle pensioni, sia quelle relative agli effetti prodotti dalle nuove normative sul mercato del lavoro, fanno emergere come l'obiettivo delle riforme non sia stato quello di affrontare in modo organico e inclusivo i problemi aperti nel mercato del lavoro bensì la riduzione delle tutele e il taglio della spesa pubblica. E in tema di pensioni, Rita Cavaterra evidenzia quanto il nuovo sistema sia particolarmente penalizzante per le donne, mentre Gianluigi Nocella entra nel vivo della questione «esodati», ovvero di tutte quelle centinaia di lavoratori che sono stati lasciati nel limbo dei senza pensione e senza stipendio. L'articolo prova a definire le diverse categorie di soggetti colpiti e illustra il contenuto dei vari provvedimenti che, in un contesto di policy piuttosto difficile, si sono susseguiti nel tempo per risolvere un problema sociale di dimensione e complessità sensibilmente maggiori del previsto.

I contributi di Giuseppe Costa e al. e di Sergio Ginebri affrontano il tema del rapporto tra attesa di vita e diverse tipologie di lavoro. Il sistema pensionistico pubblico in Italia è stato agganciato alla dinamica di quest'unico parametro – l'attesa di vita in età anziana – che dovrebbe sintetizzare le caratteristiche del processo di invecchiamento. Ma molti studi epidemiologici dimostrano che l'attesa di vita è minore per chi svolge attività lavorative gravose. Se il dibattito pubblico e le scelte politiche non tengono in considerazione questo dato si rischia di avere effetti redistributivi che penalizzano proprio chi ha un'attesa di vita minore. Inoltre, come mette in evidenza Ginebri, esiste una differenza tra attesa di vita e attesa di vita in buona salute, nonché occorre tener presente che gli scostamenti tra attesa di vita della popolazione e durata effettiva dipende da fattori sociali. Da qui la necessità di un ripensamento delle politiche pensionistiche e di un universalismo proporzionale. Chiude la sezione il saggio di Gianni Geroldi che si sofferma sulle ragioni per cui la perdita dell'occupazione per i lavo-

ratori più anziani rappresenta una discontinuità grave della carriera, che difficilmente può essere rimediata con azioni individuali e che può far aumentare in misura inaccettabile il rischio di povertà in età avanzata. Pertanto, è necessario che i responsabili delle politiche pubbliche pongano rimedio all'attuale situazione con interventi integrati di politiche del lavoro e della protezione sociale.

In linea di continuità con la prima parte, la seconda sezione della rivista – riservata all'*attualità* politica – si focalizza sulle proposte per uscire dalla crisi. In particolare sono messe in relazione le analisi degli effetti delle riforme del lavoro e delle pensioni con le proposte alternative contenute nel Piano del Lavoro della Cgil (con riferimento alla discussione che si è tenuta nel Forum dell'Economia e che sono stati alla base proprio della proposta del Piano del Lavoro della Cgil). La sezione ospita il saggio di Laura Pennacchi che ha curato il Libro bianco sul Piano del Lavoro³ e quello di Silvano Andriani. Pennacchi evidenzia come la crisi economica in corso sia una delle più lunghe della storia e abbia ormai superato anche l'antecedente delle crisi petrolifere degli anni '70. Quella in atto è una «grande trasformazione» ed è chiaro che non è più possibile affrontare i problemi del lavoro e dell'economia con i vecchi strumenti o riproducendo schemi superati nel rapporto tra domanda e offerta, o rifugiandosi nell'ambito delle «*politics*» senza avere un quadro complessivo della politica. Facendo riferimento al precedente storico del New Deal di Roosevelt e alle «ricette» di Keynes (oggi riprese da molti economisti), si tratta di attivare un *big push* degli investimenti pubblici per un New Deal europeo, perché crescita e lavoro si possono rilanciare solo con politiche straordinarie trainate dal motore pubblico, come viene proposto dal Piano del Lavoro lanciato dalla Cgil.

Inoltre, anche per dare forza a questi indirizzi, Andriani ragiona sulle politiche macroeconomiche non convenzionali. Per uscire dalla crisi, è necessaria una svolta analoga a quella degli anni trenta del '900, nata dall'incontro della scuola liberaldemocratica di Keynes e della scuola di Stoccolma, di orientamento socialdemocratico. Allora fu proprio con gli accordi di Bretton Woods che si crearono i presupposti per lo sviluppo del trentennio successivo. La storia non si ripete mai uguale a se stessa ed è illusorio pensare di replicare esattamente le esperienze del passato. Ma allo stato attuale esiste un complesso di proposte (con-

³L. Pennacchi (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

tenute nell'appello lanciato dal Forum economico della Cgil e sottoscritto da 70 economisti) che delineano una strategia precisa per uscire dalla crisi: sostituire il tasso di crescita nominale del prodotto lordo ai parametri del *Fiscal compact* (inflazione e debito pubblico); adottare una politica dei redditi a scala europea tenendo conto dei diversi livelli di competitività; dare alla Bce funzioni di Banca centrale col compito di indirizzare la politica monetaria per sostenere la crescita; creare una vera unione bancaria europea con tutti e tre i pilastri: controllo unificato, unico meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie, garanzia europea dei depositi; andare a una parziale europeizzazione dei debiti pubblici.

Infine, la terza parte del numero – *il dibattito* – ospita un confronto tra Sergio Cesaratto e Paolo Borioni sul progetto di rilancio dell'economia da realizzare secondo un nuovo Piano Marshall per l'Europa così come propone il sindacato tedesco Dgb. Se Paolo Borioni vede nelle proposte del sindacato tedesco una buona strada per uscire dalla crisi, Cesaratto rimane molto scettico e prospetta il rischio di una probabile «*kossovizzazione*» della periferia europea. Si tratta di un dibattito che con ogni probabilità avrà un seguito, anche in vista delle prossime elezioni europee e della rilevanza che assumeranno i temi legati alle politiche economiche e sociali. Intanto la parte monografica del prossimo numero di Rps sarà dedicato al tema «Europa e welfare». È indubbio, infatti, che proprio a partire dalla famosa lettera della Bce del 2011, sono stati posti in discussione alcuni dei criteri relativi al sistema di «governance»: ad esempio, quello della sussidiarietà sulle politiche sociali proprio per l'impatto che atti come la stessa lettera della Banca centrale europea hanno avuto sulle politiche sociali dei singoli Stati.

Sandro Del Fattore

TEMA

Riforma delle pensioni e del mercato del lavoro:
effetti, criticità, questioni aperte

Riforme recenti e prossime del mercato del lavoro italiano. Una valutazione econometrica degli effetti

Massimiliano Tancioni, Elton Beqiraj

RPS

L'articolo, avvalendosi di uno strumento econometrico per l'analisi e la simulazione delle politiche del lavoro, descrive gli effetti macroeconomici e occupazionali dei recenti provvedimenti di riforma previdenziale e del mercato del lavoro italiano. Vengono quindi simulati gli effetti potenziali di misure ascrivibili all'implementazione della Garanzia giovani.

I risultati mostrano che gli effetti macroeconomici degli interventi considerati sono solo trascurabili nel medio-lungo periodo, mentre quelli occupazionali sono moderatamente negativi nel caso dei provvedimenti di riforma adottati negli ultimi due anni, e in media debolmente positivi nel caso dell'implementazione della Garanzia giovani.

1. Introduzione

Il mercato del lavoro italiano ha recentemente sperimentato un tasso di disoccupazione del 12,2% per l'insieme della popolazione attiva e del 40,1% per gli attivi di età inferiore a 25 anni (Istat, 2013). Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e di cinque anni fa (agosto 2012 e agosto 2008), il tasso di disoccupazione aggregato è aumentato, rispettivamente, di 1,5 e 5,2 punti percentuali, mentre l'aumento di quello giovanile è stato, rispettivamente di 5,5 e 17,7 punti percentuali. L'evidente differenza nella dinamica relativa dei due tassi mostra una evoluzione in atto che, in assenza di seri interventi correttivi, è destinata a produrre effetti negativi persistenti anche nel medio e lungo periodo.

Si consideri la dinamica occupazionale come una relazione tra stock e flussi, in cui l'occupazione in un determinato periodo è definita dalla somma della consistenza di stock ereditata dal periodo precedente (ossia al netto del flusso in uscita) con il flusso in entrata del periodo corrente, nonché il fatto che grande parte delle entrate nell'occupazione riguarda persone di età inferiore ai trent'anni. L'incremento differenziale dei due tassi, fortemente penalizzante per i più giovani, segnala chiaramente che il mercato del lavoro italiano sta producendo

disoccupazione, e questa si manifesta, per le ragioni ora tratteggiate, dapprima come disoccupazione giovanile. In altri termini, esso è il sintomo di una tendenza occupazionale ancora molto lontana dall'inversione ciclica spesso richiamata nel dibattito economico nazionale.

Tali dinamiche, che l'Italia condivide con gli altri paesi della periferia dell'eurozona¹, sembra aver recentemente innescato, tra i responsabili della politica nazionale ed europea, una preoccupazione crescente per la tenuta economica e sociale nei paesi ad alta disoccupazione. Tale preoccupazione è emersa prima nel repentino cambiamento di prospettiva nelle dichiarazioni di agenda politica dei rappresentanti di importanti paesi europei, evidente nel passaggio dalla retorica dell'austerità fiscale a quella della preoccupazione per la *lost generation*, quindi nel produrre un impegno europeo a favorire l'inclusione lavorativa delle fasce più giovani della forza lavoro europea disoccupata, sostanziandosi nella cosiddetta *Youth guarantee* (Yg - Garanzia giovani).

I dettagli emersi di questi primi accordi europei sembrerebbero prediligere un approccio «tedesco» alla riforma dei sistemi del mercato del lavoro nazionali, ribadendo nella sostanza la linea di attacco recentemente disegnata in Italia dai provvedimenti di riforma del mercato del lavoro Monti-Fornero. Sia questi ultimi, sia le misure connesse alla prossima implementazione della Yg, sembrerebbero infatti individuare, per i paesi ad alta disoccupazione, un problema di incontro tra domanda e offerta, da affrontarsi agendo strutturalmente con politiche orientate a una maggiore adattabilità dell'offerta di lavoro.

Date queste premesse, la cui validità logica (prima che teorica) andrebbe valutata alla luce dei dati di disoccupazione (per definizione involontaria) prima richiamati, e data l'entità limitata delle risorse rese disponibili per i prossimi anni (meno dello 0,05% del Pil per anno, o poco al di sopra di 800 euro per giovane disoccupato), appare immediatamente evidente la necessità di un'analisi di efficacia degli interventi (*ex post* nel caso della Riforma Monti-Fornero ed *ex ante* nel caso delle misure connesse alla Yg) che prescindano il più possibile dalle connotazioni ideologiche che hanno contraddistinto e continuano a caratterizzare il dibattito nazionale ed europeo sulle cause della crisi economica e occupazionale e sugli interventi necessari per uscirne.

¹ La «performance» del tasso di disoccupazione giovanile italiano è solo terza nella graduatoria dei paesi europei, seguendo quello greco, al 62,5%, e quello spagnolo, ormai prossimo al 56,5% (Eurostat, 2013).

Ciò richiede l'utilizzo di un apparato teorico e tecnico che sia in grado di rappresentare, in modo internamente coerente, i meccanismi economici alla base delle diverse posizioni e prescrizioni politiche, e che sia confrontabile con l'evidenza empirica disponibile.

La necessità di fornire una rappresentazione coerente per un insieme potenzialmente eterogeneo di interventi diretti e indiretti per l'occupazione, congiuntamente a quella di tenerne in considerazione la consistenza teorica ed empirica, ha ispirato la recente revisione del modello di previsione e simulazione del mercato del lavoro italiano della Fondazione Giacomo Brodolini Fgb-Lm (Bagnai e al., 2006, 2007; Giuli e Tancioni, 2009; Ciccarone e Tancioni, 2012; Beqiraj e Tancioni, 2013b, 2013c), costruito semplificando e adattando allo studio delle politiche del lavoro il modello dinamico stocastico di equilibrio generale di ispirazione nuovo-keynesiana BeTa (Beqiraj e Tancioni, 2013a). Nelle sezioni che seguono vengono descritti i risultati di una recente applicazione del modello econometrico Fgb-Lm per la valutazione degli effetti macroeconomici e del mercato del lavoro di alcuni tratti specifici della riforma del mercato del lavoro e della previdenza obbligatoria Monti-Fornero e di due opzioni di intervento alternative riconducibili all'implementazione della Yg in Italia.

2. Cenni teorici sul modello utilizzato e sulle stime

La struttura utilizzata si colloca pienamente nella classe dei modelli dinamici di equilibrio generale di ispirazione nuovo-keynesiana (Nk-Dsge), caratterizzati dall'introduzione, in una formalizzazione teorica altrimenti di ciclo reale, di un insieme di elementi di distinzione rispetto a quelli caratterizzanti il paradigma nuovo-classico, riguardanti principalmente la forma non perfettamente concorrenziale dei mercati dei beni e del lavoro e la considerazione di elementi di rigidità reale e nominale (Christiano e al., 2005; Smets e Wouters, 2003; 2007).

Il modello accoglie numerose estensioni delle formulazioni Nk-Dsge recentemente apparse in letteratura, riguardanti i) la considerazione del settore estero, parzialmente sviluppata seguendo le linee di Adolfson e al. (2008), in cui il settore estero è assunto essere esogeno rispetto all'economia domestica; ii) l'elevato livello di dettaglio adottato nella rappresentazione delle poste di finanza pubblica e delle politiche fiscali, che solo marginalmente segue le linee di Drautzburg e Uhlig (2011), e per il quale si fornisce una rappresentazione esplicita, oltre

che degli strumenti standard della politica fiscale, di quelli specificamente diretti al mercato del lavoro, quali i sussidi di disoccupazione, quelli al processo di assunzione e i sussidi salariali; e soprattutto iii) un mercato del lavoro specificato secondo le linee Diamond-Mortensen-Pissarides (Mortensen e Pissarides, 1994), quindi definito da una logica di *search and matching* soggetta a rigidità definite da costi di assunzione/licenziamento (Blanchard e Gali, 2010; Riggi e Tancioni, 2010) e da uno schema di contrattazione salariale alla Nash con rigidità nominali di tipo Calvo (Gertler e al., 2008; Gertler e Trigari, 2009).

La peculiarità essenziale dell'ultima versione del modello Fgb-Lm è la distinzione adottata, al livello dello schema di contrattazione salariale, tra lavoratori che coprono un posto di lavoro già precedentemente coperto e nuovi lavoratori (Beqiraj e Tancioni, 2013b; 2013c). Tale distinzione permette la specificazione matematica di eventuali gap salariali per i nuovi lavoratori e di politiche del lavoro mirate a favorire le nuove assunzioni attraverso forme di sussidio fiscale al salario dei nuovi assunti o interventi mirati a variare la contribuzione e/o fiscalità diretta.

Il disegno del mercato del lavoro permette pertanto la rappresentazione di relazioni stock-flusso tra occupazione, disoccupazione, posti vacanti, entrate e uscite dal mercato del lavoro, facilitando, in modo internamente coerente dal punto di vista teorico, la valutazione dell'efficacia di un vasto insieme di interventi riguardanti il mercato del lavoro. In particolare, il modello permette la rappresentazione di politiche aventi effetti sulle uscite (modificazione della normativa pensionistica o delle regole e i costi che definiscono il licenziamento), sulle entrate (costi di assunzione, sussidi al salario dei nuovi assunti, decontribuzione, assicurazione di disoccupazione) e sull'efficienza del processo di *matching* tra domanda e offerta di lavoro (formazione, informatizzazione, sostegno e coordinamento delle attività dei servizi per l'impiego).

La parametrizzazione del modello viene ottenuta, per l'insieme dei parametri per i quali è possibile ottenere identificazione empirica (Iskrev, 2010a; 2010b; Canova e Sala 2009; Koop e al., 2011), attraverso tecniche di stima bayesiane, utilizzando 25 variabili macroeconomiche e del mercato del lavoro, di cui quattro si riferiscono al settore estero, assunto esogeno coerentemente con l'ipotesi (non problematica per l'economia italiana) di piccola economia aperta.

I parametri non empiricamente identificabili sono definiti per calibrazione, facendo riferimento ai valori desumibili dalle medie campiona-

rie quando queste risultano informative per i parametri teorici (rapporti e livelli di stato stazionario, parametri definibili da rapporti di variabili osservate) e alle convenzioni teoriche nel caso non esista evidenza rilevante per una calibrazione informata (elasticità di sostituzione, parametri di curvatura nella definizione delle elasticità endogene). Lo stimatore bayesiano (Banbura e al. 2010; Doan e al., 1984; Litterman, 1986; Sims e Zha, 1998) viene utilizzato anche per la stima della rappresentazione strutturale vettoriale autoregressiva (S-Var) delle variabili del settore estero.

3. Il quadro macroeconomico e del mercato del lavoro tendenziale

Ai fini della definizione del *benchmark*, si assume il quadro di finanza pubblica definito dalla normativa a oggi vigente (settembre 2013) e una evoluzione delle variabili estere ottenuta proiettando all'orizzonte di simulazione una loro rappresentazione in forma ridotta (B-Var) debolmente strutturalizzata. Per il 2015 non si assumono operativi i vincoli di finanza pubblica impliciti all'implementazione del *Fiscal compact*. Gli effetti della Riforma Monti-Fornero sono inclusi nella definizione del tendenziale.

La tabella 1 riproduce la dinamica prevista delle principali grandezze economiche in assenza delle modificazioni introdotte dalla riforma del lavoro e da quella pensionistica. La tabella 2 sintetizza invece l'andamento temporale degli stock e dei flussi occupazionali.

Tabella 1 – Dinamica macroeconomica. Variazioni percentuali

Variabile	2012	2013	2014	2015
Pil reale	-3,0	-1,9	0,5	1,4
Consumo privato reale	-4,5	-3,1	-0,6	1,1
Investimento privato reale	-8,2	-5,3	-1,4	2,3
Salario reale	-0,0	-0,9	0,1	1,0
Esportazioni reali	1,1	0,4	3,8	3,8
Importazioni reali	-6,6	-4,5	1,5	3,4

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

L'andamento della dinamica macroeconomica segnala una contrazione del prodotto in termini reali per il 2013 dell'ordine dell'1,9%, ancora connessa a una forte contrazione delle componenti private dei consumi e dell'investimento. La contrazione di prodotto, rispetto alla variazione delle due componenti di spesa, risulta ridotta sostanzialmente

per effetto della buona dinamica del saldo commerciale estero, in miglioramento di circa cinque punti percentuali rispetto al dato del 2012. Per il 2014 il modello prevede una lieve espansione (0,5%), come risultato di una dinamica ancora negativa per il primo semestre 2014, una sostanziale stabilità nel terzo trimestre, e una leggera ripresa nel quarto trimestre dell'anno.

Anche per il 2014, la dinamica debolmente negativa del prodotto è il risultato di una ulteriore sostanziale contrazione delle componenti consumo e investimento e della parziale compensazione proveniente dalla dinamica del saldo commerciale con l'estero, ancora positivo². Un ritorno al tasso di crescita di medio-lungo periodo sembra instaurarsi solo a partire dal 2015, per effetto di una ripresa prima dei consumi, e quindi degli investimenti privati, e di un sostanziale riequilibrio dei conti con l'estero. Per la dinamica del salario reale si attende una ulteriore contrazione nel 2013 e una relativa stabilità a partire dal 2014. Una dinamica salariale debolmente positiva è prevista solo a partire dal 2015.

Coerentemente col quadro macroeconomico, anche per la dinamica del mercato del lavoro si attende un ulteriore peggioramento per tutto il periodo di simulazione. In generale, la dinamica prevista per il mercato del lavoro riproduce lo sfasamento ciclico osservato rispetto alla dinamica macroeconomica, e non mostra chiari segnali di inversione anche allo scadere dell'intervallo di simulazione, data la debolezza della fase di ripresa economica. Il tasso di disoccupazione, all'11,4% al finire del 2012, è previsto crescere al 12,3% per il 2013 e quindi al 12,6% e al 12,7% nel 2014 e 2015.

L'aumento del tasso di disoccupazione è connesso dapprima a un aumento della forza lavoro, cui corrisponde una relativa stabilità dello stock occupazionale, quindi a una contrazione dello stock occupazionale maggiore di quella dello stock di forza lavoro. La dinamica delle entrate e delle uscite è per definizione coerente con le variazioni occupazionali. La disoccupazione giovanile, per lo più raddoppiata rispetto al periodo pre-crisi, è attesa in ulteriore incremento per tutto il

² Si consideri che il modello non prevede, per il periodo di simulazione, rilevanti variazioni del tasso di cambio effettivo rispetto ai valori al quarto trimestre del 2012. Allo stato delle dinamiche globali e geopolitiche in atto, e delle reali possibilità che il controllo del cambio possa essere annoverato tra gli obiettivi di politica monetaria europea, la stabilità del cambio sembra essere una ipotesi eccessivamente ottimistica.

periodo di previsione, con variazioni più che proporzionali rispetto a quelli del tasso di disoccupazione aggregato. Ciò è connesso al fatto che lo sfoltoimento occupazionale si attua principalmente attraverso una contrazione della dinamica delle assunzioni (fabbisogno occupazionale), per definizione persistentemente al di sotto delle uscite in fasi di contrazione dello stock occupazionale, che interessano per la maggior parte le fasce di età più giovani³.

Tabella 2 – Evoluzione del mercato del lavoro. Milioni di unità (% per il tasso di disoccupazione)

Variabile	2012	2013	2014	2015
Forza lavoro	25,9	26,0	25,9	25,7
Occupazione	23,1	22,8	22,7	22,4
Disoccupazione	2,75	3,21	3,24	3,30
Uscite dal mercato del lavoro	3,05	3,06	3,04	3,09
Entrate nel mercato del lavoro	2,78	2,72	2,92	2,85
Tasso di disoccupazione	11,4	12,3	12,6	12,7

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

4. La simulazione degli effetti delle Riforme Monti-Fornero

Con la legge n. 92 del 28 giugno 2012, il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro presentato il 23 marzo scorso dalla ministra Elsa Fornero ha assunto forza di legge. L'intervento si pone obiettivi molteplici, che nel d.d.l. vengono così riassunti: «[...] realizzare un mercato del lavoro dinamico, flessibile e inclusivo, capace di contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando al contempo la coerenza tra flessibilità del lavoro e istituti assicurativi».

In questa sezione si intende fornire una quantificazione degli effetti potenziali della riforma sugli stock/flussi occupazionali e sulle principali grandezze macroeconomiche.

Prima di descrivere i dettagli e i risultati della simulazione, è utile riassumere i tratti essenziali della riforma del lavoro, anche al fine di chia-

³ Si consideri che nelle uscite e nelle entrate sono calcolati anche gli eventi di cessazione di un contratto e di immediata riassunzione, il che giustifica l'elevato valore delle componenti di flusso. Tra le uscite totali, il peso della componente previdenziale è pari a circa il 14%, che aumenta a circa il 90% se si escludono le uscite temporanee.

rire gli inevitabili limiti di aderenza tra disposto normativo e ipotesi operative adottate per la valutazione. Le modifiche introdotte possono essere riassunte in quattro punti principali:

- 1) variazione dei costi contributivi e assicurativi dei diversi istituti contrattuali;
- 2) revisione della disciplina sulla flessibilità in uscita per le aziende con più di 15 lavoratori;
- 3) riordino delle tutele per la disoccupazione involontaria, attraverso l'introduzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi);
- 4) incentivazione delle politiche attive, attraverso il sostegno alla qualificazione professionale dei giovani, la formazione continua e la riqualificazione dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro.

Con riferimento al primo punto, la modifica del peso contributivo delle diverse forme contrattuali si attua sostanzialmente attraverso l'aumento dell'1,4% del costo contributivo dei *contratti a tempo determinato* per il finanziamento dell'Aspi (oltre all'innalzamento dei tempi minimi di rinnovo e di durata massima contrattuale); l'aumento dell'aliquota contributiva dei *contratti a progetto* e della contribuzione alla gestione separata Inps in generale, fino a uguagliare, nel 2018, quelle dei contratti a tempo indeterminato per i non iscritti ad altra gestione e comunque per 5 punti percentuali le altre forme atipiche; lo sgravio contributivo dei *contratti di apprendistato* fino al 100% per i nuovi assunti (oltre all'innalzamento dei limiti di composizione tra apprendisti e qualificati da 1:1 a 3:2 e al condizionamento dell'accesso alla tipologia contrattuale alle stabilizzazioni avvenute); la limitazione delle agevolazioni dei *contratti di inserimento* ai soli ultracinquantenni disoccupati da più di 12 mesi. Con riferimento al secondo punto, ai fini della valutazione degli effetti economici della riforma, la variazione normativa rileva principalmente per l'introduzione di un costo di licenziamento in sostituzione di quello di reintegro nei casi di licenziamenti privi di motivo oggettivo o economico.

Per quanto riguarda l'istituzione dell'Aspi, la riforma intende ampliare la copertura assicurativa, principalmente estendendo il numero dei potenziali beneficiari, in sostituzione degli interventi previsti dalle attuali indennità di mobilità e di disoccupazione. Oltre all'estensione a categorie prima escluse (principalmente gli apprendisti), si fornisce una copertura assicurativa sia a chi registra brevi esperienze lavorative, sia a coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, attualmente esclusi da ogni strumento assicurativo per mancanza dei requisiti di iscrizione.

L'incentivazione delle politiche attive viene per lo più rimandata alla ridefinizione del ruolo dei Spi, da assoggettarsi alla definizione di standard di servizio nazionali, e alla centralità dell'integrazione dei sistemi informativi di livello regionale e nazionale. La logica dichiarata di base è quella di un collegamento più stretto tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive per l'occupabilità, la produttività e il reinserimento dei disoccupati. La riforma rimanda inoltre alla concertazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur) in materia di qualificazione professionale, apprendimento continuo e riqualificazione degli espulsi dal mercato del lavoro.

Come è evidente nei punti sopra riassunti, al di là delle norme riguardanti la modifica dei carichi contributivi e dei vincoli di estensione temporale e di rinnovo delle forme contrattuali «atipiche», il disposto normativo non permette, specialmente in un'ottica macroeconomica, una sicura quantificazione dell'entità delle modifiche, rendendo problematica la valutazione *ex ante* degli effetti potenziali.

Nella costruzione delle ipotesi, la quantificazione dell'entità delle modifiche introdotte dalla riforma viene ottenuta assumendo che la composizione contrattuale dell'occupazione e delle nuove assunzioni rimanga invariata ai valori osservati nei dati elementari Istat al quarto trimestre 2012, che definisce il periodo di base delle simulazioni. Tale strategia induce a formulare variazioni delle esogene del modello sostanzialmente in linea con le valutazioni di altri previsori istituzionali (Mef, 2012).

In particolare:

- 1) La modifica del costo contributivo delle forme contrattuali a tempo determinato e dei contribuenti alla gestione separata Inps, a parità di altre condizioni, è attesa indurre, a regime, un aumento dello 0,78% dell'aliquota contributiva media ai fini previdenziali.
- 2) Le agevolazioni per i contratti di apprendistato e di inserimento, assumendo un pieno utilizzo da parte delle imprese, sono compatibili con una sussidiazione delle nuove assunzioni pari all'1,94% del loro salario.
- 3) Per gli interventi aventi effetto sui costi di licenziamento e di assunzione (revisione della normativa sui licenziamenti e incentivazione delle politiche attive), di difficile quantificazione, si assume una riduzione del costo di licenziamento dell'ordine del 5% e una riduzione del costo di assunzione (che include i costi di formazione) del 15%. Gli effetti hanno in tal caso un valore meramente qualitativo.

RPS

Massimiliano Tancioni, Elton Begiraj

Oltre alla valutazione degli effetti delle specificazioni di ipotesi sopra descritte, si propone una ulteriore simulazione, in cui vengono valutati gli effetti macroeconomici e del mercato del lavoro della recente riforma pensionistica, sostanzialmente centrata sull'innalzamento dei vincoli di età per l'accesso al pensionamento. In tal caso la simulazione è da ritenersi complementare rispetto a un'analisi recentemente effettuata utilizzando un modello standard di proiezione della spesa pensionistica (Tancioni, 2013), che per costruzione non risente degli effetti simultanei delle manovre sulle altre grandezze economiche e sul mercato del lavoro (composizione per età dell'occupazione ed effetti sul costo medio del lavoro, spesa pubblica ed effetti sul prodotto interno lordo).

Le quattro ipotesi vengono valutate singolarmente e quindi congiuntamente attraverso il calcolo delle deviazioni percentuali da un controllo definito dalla soluzione del modello in assenza di interventi sul mercato del lavoro. Per questo motivo, le deviazioni percentuali definiscono il contributo relativo della riforma al quadro tendenziale descritto nella sezione precedente.

Sulla base di questo scenario di riferimento, vengono di seguito forniti gli effetti macroeconomici e del mercato del lavoro connessi agli interventi specifici di riforma. La tabella 3 riassume quelli connessi all'innalzamento del costo contributivo sopra descritto separatamente dalle altre misure. La tabella 4 è invece riferita agli effetti connessi all'agevolazione dei contratti di apprendistato e di inserimento, valutati al massimo del potenziale. La tabella 5 riassume i risultati di uno scenario di maggiore efficienza del mercato del lavoro, definita dalle ipotesi sopra descritte, mentre la tabella 6 propone una valutazione degli effetti della riforma pensionistica. Una discussione finale riassume brevemente gli effetti congiunti delle riforme del mercato del lavoro e delle pensioni, definendo pertanto il quadro di previsione a normativa variata coerente con gli interventi legislativi adottati nel corso dello scorso anno.

Come si nota, l'innalzamento del costo contributivo dei contratti a tempo determinato e a progetto determina effetti leggermente depressivi e persistenti sul prodotto interno lordo, a regime dell'ordine di 0,02 punti percentuali. La logica economica alla base di tali effetti è quella di un aumento del costo del lavoro cui non corrispondono, nell'intervallo preso in considerazione, aumenti di produttività, salariali e/o nei trasferimenti netti alle famiglie.

L'effetto sull'occupazione è anch'esso negativo e dell'ordine di mezzo

punto percentuale a regime. La contrazione occupazionale si attua, dopo il primo periodo, attraverso una riduzione del tasso medio di assunzione che, per fattori di dimensione, risulta maggiore rispetto alla contrazione della componente specifica alle nuove assunzioni. Ciò indica che l'aggiustamento occupazionale avviene sia attraverso minori assunzioni di nuovi lavoratori, sia attraverso una riduzione dei rinnovi contrattuali.

Gli effetti delle agevolazioni ai contratti di apprendistato e di inserimento, che sotto le ipotesi operative qui adottate equivalgono a una riduzione del costo del lavoro dei nuovi assunti pari a circa il 2% del loro salario, sono sostanzialmente simmetrici rispetto a quelli attesi per l'innalzamento del costo contributivo, e anch'essi molto contenuti in particolare sulla dinamica delle variabili reali.

Tabella 3 – Innalzamento del costo contributivo. Deviazioni % dal benchmark

Variabile	2012	2013	2014	2015	2016
Prodotto reale	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Consumo private reale	-0,01	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03
Tasso di assunzione	-0,85	-0,59	-0,57	-0,57	-0,56
Tasso di assunzione nuovi	-0,29	-0,03	-0,02	-0,02	-0,02
Occupazione	-0,02	-0,03	-0,02	-0,02	-0,02
Tasso di disoccupazione	0,20	0,47	0,47	0,46	0,46

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Tabella 4 – Agevolazioni ai contratti di apprendistato e di inserimento. Deviazioni % dal benchmark

Variabile	2012	2013	2014	2015	2016
Prodotto reale	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Consumo private reale	0,02	0,03	0,04	0,04	0,05
Tasso di assunzione	1,29	0,88	0,84	0,83	0,83
Tasso di assunzione nuovi	0,47	0,06	0,04	0,03	0,04
Occupazione	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
Tasso di disoccupazione	-0,26	-0,67	-0,68	-0,67	-0,66

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

La rilevanza occupazionale dell'intervento, anche se contenuta, è attesa essere persistente e superiore rispetto a quella dell'innalzamento dei contributi. Tale risultato è dovuto all'aumento del tasso di nuove assunzioni a seguito della sussidiazione parziale del nuovo lavoro, che si traduce – per effetto della contrattazione tra sindacati e imprese – in una riduzione del costo del lavoro e in un aumento del salario disponibile dei nuovi assunti, quindi in maggiori consumi e prodotto. La

presenza di consumatori soggetti a vincoli di liquidità rende infatti prevalenti gli effetti positivi sulla spesa aggregata connessi all'aumentata massa salariale rispetto a quelli negativi connessi alle considerazioni dell'incremento prospettico dell'imposizione diretta e indiretta necessaria al finanziamento della manovra (ossia alla logica dell'equivalenza ricardiana). La contrazione indotta al tasso di disoccupazione è a regime prossima a 0,7 punti percentuali.

Come detto in precedenza, le ipotesi che definiscono la maggiore efficienza del processo di *matching* tra domanda e offerta di lavoro, che come visto intendono approssimare la variazione indotta nei costi di licenziamento dalla revisione normativa e la variazione nei costi di assunzione⁴, hanno solo valore qualitativo, non essendo possibile, in questa occasione, fornire una quantificazione credibile su basi oggettive degli interventi sulle variabili rilevanti del modello. La simulazione è comunque utile a definire, data la quantificazione dei costi di assunzione e licenziamento, l'efficacia relativa della manovra. Gli effetti macroeconomici risultano essere trascurabili e quelli sul mercato del lavoro di segno opposto alle attese. Infatti, sebbene a una contrazione del costo di licenziamento e del costo di assunzione pari rispettivamente al 5 e 15% corrisponda un leggerissimo effetto positivo sul prodotto, si registra al 2015 un leggerissimo incremento del tasso di disoccupazione, che più che compensa la riduzione indotta nel tasso di disoccupazione che si verifica all'impatto.

Tabella 5 – Interventi in riduzione dei costi di assunzione e licenziamento. Deviazioni % dal benchmark

Variabile	2012	2013	2014	2015	2016
Prodotto reale	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00
Consumo private reale	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Tasso di assunzione	1,60	-0,32	-0,08	-0,02	-0,00
Tasso di assunzione nuovi	0,57	-0,32	-0,06	-0,01	-0,00
Occupazione	0,04	0,02	0,00	-0,00	-0,00
Tasso di disoccupazione	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

La peculiare dinamica degli effetti occupazionali, prima positiva e poi negativa, è qui connessa agli effetti di sostituzione intertemporale in-

⁴ In tal caso, si ribadisce, per effetto di un riordino degli istituti responsabili delle politiche attive del lavoro e di un maggiore sostegno alla qualificazione del lavoro e alla formazione.

nescati dalle ipotesi specifiche fatte intorno alla dinamica dello shock simulato, per il quale si sono assunti effetti all'impatto maggiori di quelli di lungo periodo. La ridottissima dimensione delle variazioni indotte, al di là delle questioni dinamiche, segnala tuttavia la relativa inefficacia delle modifiche simulate, che risente della rilevanza – all'interno del modello adottato – del lato della domanda aggregata accanto a quello dell'offerta.

I risultati della simulazione degli effetti connessi alla riforma pensionistica mostrano che i maggiori effetti occupazionali, malgrado gli obiettivi della riforma, sono prodotti dalle modificazioni normative in materia pensionistica, piuttosto che da quelle dirette alla regolamentazione delle relazioni lavorative.

Tabella 6 – Riforma pensionistica. Deviazioni % dal benchmark

Variabile	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prodotto reale	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	0,000	0,000
Salario reale	0,15	0,15	0,11	0,07	0,04	0,02
Occupazione	-0,05	-0,05	-0,06	-0,05	-0,04	-0,04
Tasso di disoccupazione	0,99	1,42	1,48	1,37	1,12	1,00

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

La riforma pensionistica è attesa indurre una leggera contrazione del prodotto reale, dell'ordine dello 0,02%, nei primi anni della simulazione, per quindi tornare ad allinearsi ai valori benchmark all'orizzonte di simulazione. Il tasso di disoccupazione è invece atteso in aumento persistente a un valore prossimo all'1% all'orizzonte di simulazione. L'effetto sul tasso di disoccupazione è sostanzialmente connesso all'aumento indotto al costo del lavoro per effetto dell'aumento della composizione anziana della disoccupazione, che tende a ridursi solo nel medio periodo per effetto dell'aumentata disoccupazione e quindi della successiva riduzione salariale dei nuovi assunti. Le implicazioni recessive della riduzione di spesa indotta dalle minori pensioni erogate sono parzialmente compensate, nel medio periodo, dall'aumentata massa salariale dovuta all'aumento della composizione anziana della popolazione⁵ e dall'innalzamento prospettico dei trasferimenti alle famiglie impliciti all'aumento graduale delle prestazioni pensionistiche.

⁵ Nel modello non si distingue tra pensionati e lavoratori rispetto alle scelte di consumo.

I risultati ottenuti con l'ultima simulazione sottolineano la rilevanza occupazionale delle modifiche normative che regolano la previdenza pubblica. Una relazione diretta tra tasso di occupazione degli anziani e tasso di occupazione giovanile, spesso richiamata nel dibattito economico-politico, non risulta nel medio periodo empiricamente fondata, data la previsione di un peggioramento occupazionale alquanto sensibile nell'aggregato (fino a circa 1,5 punti percentuali al 2015 per poi riportarsi a un valore prossimo al punto percentuale al 2018) e molto spiccato nelle fasce giovanili per le quali (coorte 15-24) si attende un ulteriore aumento della disoccupazione fino a toccare un massimo pari a oltre il 40% nel primo trimestre del 2014.

Si noti che, dato il modello utilizzato, in cui le relazioni di comportamento sono pienamente microfondate secondo la logica dell'ottimizzazione intertemporale, la relazione più volte richiamata non risulta fondata neppure sotto il punto di vista teorico. La considerazione di elementi di rigidità reale e nominale nei mercati dei beni e del lavoro, accanto alla rappresentazione di vincoli di liquidità che rendono più stretto il legame tra consumo e reddito corrente, nonché di elementi minimi di eterogeneità nel mercato del lavoro, costituisce il fattore alla base dei risultati ottenuti.

5. La simulazione degli effetti di misure riconducibili alla *Youth guarantee*

Nel dicembre dello scorso anno la Commissione europea ha proposto l'adozione di misure specifiche per assistere gli Stati membri nella lotta alla disoccupazione giovanile e all'esclusione sociale. Lo *Youth employment package* ha prodotto una raccomandazione per una *Youth guarantee* (Yg), che si sostanzierebbe nell'assicurare a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni la possibilità di «ricevere una offerta di lavoro di qualità, una formazione continuativa e un contratto di apprendistato o una esperienza formativa entro quattro mesi dalla conclusione del percorso scolastico formale o dalla perdita del lavoro» (Commissione europea, 2013a).

La Yg è solo parzialmente supportata da fondi europei, in particolare dal Fse (Fondo sociale europeo), dal momento che ai paesi membri si raccomanda di rendere tali misure prioritarie nella definizione dei budget nazionali. In tale direzione, nel febbraio 2013, il Consiglio europeo ha lanciato la *Youth employment initiative*, supportata da uno stanziamento europeo di 3 miliardi di euro e da ulteriori 3 miliardi che devono rendersi disponibili dalla ristrutturazione del Fondo sociale eu-

ropeo (Commissione europea, 2013b). Nell'insieme, i fondi stanziati per la Yg dovrebbero ammontare tra i 6 e gli 8 miliardi di euro.

In sostanza, la Yg si configurerebbe come un intervento mirato, a cui possono accedere esclusivamente i paesi membri con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25% (Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Slovacchia e Spagna) e diretto a supportare persone disoccupate di età inferiore ai 25 anni.

Al di là delle implementazioni nazionali specifiche, che devono essere predisposte entro l'autunno del 2013, le misure raccomandate tendono a prediligere un approccio «tedesco» alla riforma strutturale del mercato del lavoro, basato sostanzialmente sulla predisposizione di politiche attive del lavoro, sull'irrobustimento dei sistemi pubblici per l'impiego, sul supporto agli istituti dell'apprendistato e della formazione, sul favorire la transizione dalla scuola al lavoro attraverso l'incentivazione del *vocational training*, sul facilitare la mobilità europea attraverso l'informazione delle opportunità lavorative in altri paesi europei.

La frazione di fondi europei per la Yg assegnata all'Italia è pari a circa 1,5 miliardi di euro, un miliardo per il 2014 e per il 2015 e 500 milioni per gli anni successivi (2016-2020). Ulteriori 500 milioni di euro sono resi disponibili dal governo all'interno del Pacchetto Lavoro⁶, e sono attesi essere diretti alla riduzione del costo del lavoro per i nuovi assunti. In assenza di decisioni definitive sulla destinazione di tali fondi, e data la natura strutturale di parte delle misure richiamate dall'implementazione della Yg, uno scenario di simulazione di dettaglio non può essere facilmente costruito e renderebbe i risultati attesi di difficile lettura. Date queste difficoltà, l'esercizio di simulazione di policy viene costruito lungo due ipotesi essenziali:

- S1: una riduzione permanente del costo generale di assunzione, ottenibile attraverso l'implementazione delle politiche strutturali richiamate dalla Yg;
- S2: una riduzione persistente, sebbene non permanente, del costo del lavoro dei nuovi assunti attraverso l'utilizzo di sussidi salariali di assunzione. La sussidiazione salariale è sostanzialmente equivalente, almeno dal punto di vista della sua implementazione matematica nel modello, a un taglio delle tasse dirette sul lavoro per i nuovi assunti.

⁶ Non vengono qui considerate le risorse che potrebbero essere rese disponibili per il contrasto alla disoccupazione attraverso l'intervento sul cuneo fiscale, eventualmente incluse nella legge di stabilità al momento di questa stesura non ancora approvata.

Sebbene l'implementazione matematica della misura S1 sia teoricamente agibile, una sua calibrazione coerente con le risorse effettivamente destinate alla implementazione risulta molto problematica (come dovrebbe essere definito il legame tra politiche attive, migliorate possibilità di mobilità e occupabilità e costo di assunzione?). Per aggirare tali problemi interpretativi e di implementazione, e forse in modo ottimistico, si assume che, dato il valore monetario del costo di assunzione di equilibrio stimato nel modello (che non è direttamente osservabile), le misure strutturali indurranno una riduzione permanente (in quanto strutturali) di tale costo specifico per un ammontare pari al valore delle risorse stanziato in ogni periodo per l'implementazione della Yg.

La misura S2, alla quale sembrerebbero destinate le risorse del governo e le eventuali ulteriori risorse che potranno essere rese disponibili con la legge di stabilità, è di più facile implementazione, dal momento che la sua consistenza monetaria, il timing e la durata sono precisamente definibili. Comunque, in considerazione dei contorni ancora imprecisi degli interventi, si è deciso di semplificare l'analisi, rendendo più immediata la lettura degli effetti relativi attesi dagli interventi, assumendo che la sussidiazione del salario dei nuovi assunti sia un provvedimento persistente ma transitorio (età media di quattro periodi – trimestri) e pari a un ammontare coerente con le risorse della Yg per ogni periodo di simulazione. Tale strategia rende confrontabili le due misure alternative, anche se condizionatamente alla validità delle ipotesi fatte. Una terza ipotesi S3 viene quindi costruita assumendo che metà dei fondi Yg vengano spesi per la misura S1 e l'altra metà per la misura S2.

Dal momento che gli interventi devono essere supportati (anche se non interamente) da risorse nazionali, sotto il quadro di finanza pubblica attuale essi implicano un finanziamento fiscale, ossia variazioni di bilancio per la copertura dei costi. Tali coperture possono provenire sia da variazioni di pressione fiscale, sia (o anche) da variazioni nella composizione della spesa⁷. Ciò fornisce la possibilità di considerare diversi scenari fiscali, con risultati attesi presumibilmente diversi. Dato l'elevato livello di dettaglio adottato nel disegno del settore fiscale nel modello, è infatti in principio possibile verificare l'efficacia relativa delle

⁷ In linea di principio, una soluzione alternativa sarebbe quella di considerare la spesa per Yg fuori dal bilancio pubblico, una opzione molto improbabile e formalmente del tutto equivalente a un finanziamento in deficit.

manovre anche condizionatamente alla molteplicità di tipologie di finanziamento fiscale configurabili. Tuttavia, data l'esiguità delle risorse destinate, gli effetti connessi alle diverse ipotesi di finanziamento sono risultati di entità trascurabile, il che ha suggerito di limitare l'attenzione al caso di finanziamento fiscale dal lato delle entrate.

La tabella 7 riassume gli effetti macroeconomici attesi delle tre misure Yg considerate. Si considerano in tal caso quattro variabili: Pil, consumi privati, investimenti privati e saldo commerciale netto con l'estero. Dato l'orizzonte temporale delle misure, e dato l'anno base delle simulazioni (2013) si considera qui una finestra di simulazione estesa fino al 2020.

La tabella mostra chiaramente che l'impatto macroeconomico atteso è solo marginale. Gli effetti espansivi di medio termine risultano essere massimizzati sotto lo scenario S2, anche se (per costruzione, data la natura temporanea della misura) gli effetti di lungo periodo risultano trascurabili.

Sotto il punto di vista della regolazione congiunturale, il sussidio di disoccupazione risulta essere la misura più efficace S2, quindi preferibile rispetto a quella strutturale in riduzione dei costi di assunzione S1, mentre quest'ultima risulta preferibile per gli effetti di lungo periodo. I risultati dello scenario congiunto S3 confermano tali conclusioni. È interessante sottolineare che la risposta dell'investimento sotto lo scenario S2 tende a divenire negativa nel medio-lungo periodo. Tale risultato è connesso all'azione di un effetto di sostituzione di lavoro a capitale, stimolato dalla riduzione del costo del lavoro. Nella misura in cui il contenimento del processo di accumulazione ha effetti di lungo periodo connessi alla dinamica indotta sulla produttività del lavoro (non considerati nel modello) ciò può avere effetti macroeconomici negativi di lungo periodo.

Per fornire un'idea dell'efficacia relativa delle misure qui considerate sotto il punto di vista macroeconomico, si consideri che le misure S1, S2 e S3 risultano sempre inferiori rispetto a una espansione fiscale ottenuta per aumento di consumi pubblici. Il moltiplicatore fiscale monetario implicito alle manovre, massimizzato sotto scenario S2 entro il primo anno dall'implementazione, è infatti pari a 0,4: un valore sensibilmente inferiore rispetto al moltiplicatore fiscale della spesa, che risulta essere prossimo a 1,7. Tale risultato si spiega con il fatto che il sussidio salariale, dal punto di vista macroeconomico, è sostanzialmente equivalente a una riduzione generalizzata della pressione fiscale diretta, dal momento che per ipotesi teorica il suo valore diviene

RPS

Massimiliano Tancioni, Elton Begiraj

oggetto di contrattazione salariale e quindi spartito tra lavoratori e imprese. Il moltiplicatore fiscale di picco per la tassazione risulta infatti solo leggermente superiore (0,5).

Gli effetti aggregati sul mercato del lavoro (per il tasso di disoccupazione il tasso di assunzione) vengono riassunti nelle figure alle pagine seguenti, che riproducono l'evoluzione temporale delle deviazioni percentuali dal benchmark.

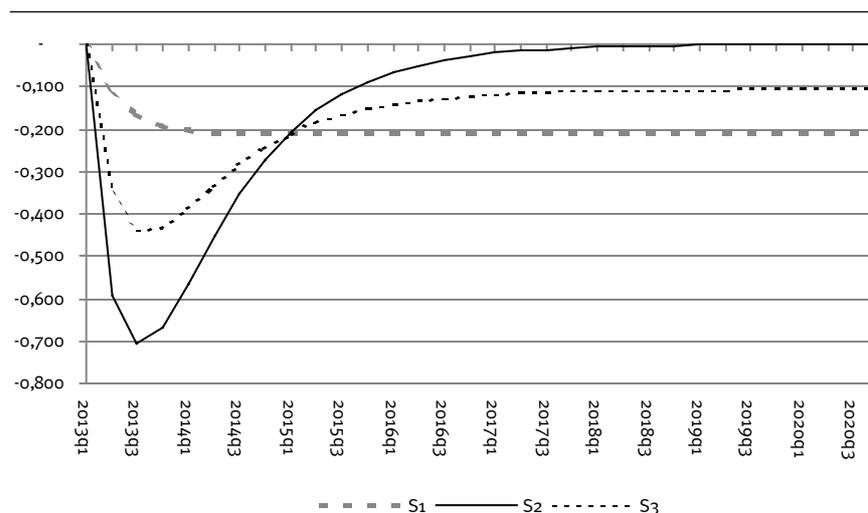
Tabella 7 – Effetti macroeconomici delle misure alternative. Deviazioni % dal benchmark

	Pil			Consumi			Investimenti			X-M		
	S1	S2	S3	S1	S2	S3	S1	S2	S3	S1	S2	S3
2013q4	0,000	0,013	0,007	0,002	0,022	0,012	0,008	0,062	0,035	0,019	0,073	0,046
2014q4	0,001	0,009	0,005	0,004	0,013	0,008	0,014	0,049	0,032	0,019	0,016	0,017
2015q4	0,002	0,005	0,003	0,004	0,004	0,004	0,015	0,024	0,020	0,019	0,006	0,012
2016q4	0,002	0,004	0,003	0,004	0,002	0,003	0,016	0,008	0,012	0,019	0,006	0,012
2017q4	0,003	0,003	0,003	0,004	0,002	0,003	0,016	0,000	0,008	0,018	0,007	0,013
2018q4	0,003	0,002	0,003	0,005	0,001	0,003	0,016	-0,004	0,006	0,018	0,008	0,013
2019q4	0,003	0,002	0,003	0,005	0,001	0,003	0,016	-0,005	0,006	0,018	0,008	0,013
2020q4	0,003	0,002	0,002	0,006	0,001	0,003	0,017	-0,006	0,005	0,017	0,007	0,012

Note: X-M definisce il saldo commerciale netto.

Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Figura 1 – Risposta del tasso di disoccupazione nei tre scenari. Deviazioni % dal benchmark



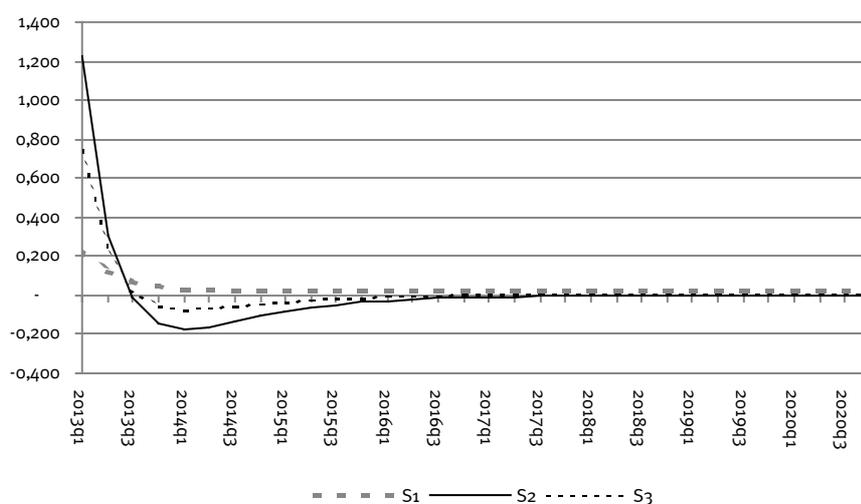
Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Coerentemente con i risultati macroeconomici, la figura 2 mostra chiaramente che gli effetti positivi di breve-medio periodo sulla disoccupazione sono massimizzati sotto lo scenario S2, mentre gli effetti positivi di lungo periodo sono massimizzati sotto lo scenario S1. La riduzione massima del tasso di disoccupazione aggregato è ottenuta sotto scenario S2 con un ritardo temporale di tre trimestri (-0,7 punti percentuali di tasso di disoccupazione), ma gli effetti tendono a svanire dopo circa tre anni. La riduzione permanente del costo di assunzione (S1), d'altra parte, induce una contrazione permanente ma molto contenuta, con un massimo pari a 0,21 punti percentuali di tasso di disoccupazione al 2020.

RPS

Massimiliano Tancioni, Elton Begiraj

Figura 2 – Risposta del tasso di assunzione nei tre scenari. Deviazioni % dal benchmark



Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Sebbene la contrazione attesa nel tasso di disoccupazione sia quantitativamente moderata sotto tutti e tre gli scenari considerati, è utile sottolineare che essi, sotto S2, nel breve-medio periodo risultano superiori rispetto a quelli ottenibili con una politica fiscale espansiva di ammontare equivalente e basata sull'aumento dei consumi pubblici. Considerando la misura S1, essa risulta preferibile all'espansione fiscale solo nel medio-lungo periodo. Lo scenario misto S3 è invece preferibile all'espansione fiscale a ogni orizzonte di simulazione. La

ragione alla base di tale risultato, controintuitivo se si tiene presente il minore moltiplicatore fiscale implicito alle manovre, risiede nel fatto che le politiche specifiche del lavoro qui considerate riducono il costo del lavoro sia direttamente (in particolare sotto S2), sia indirettamente, mentre le espansioni fiscali basate sulla spesa inducono incrementi di domanda e quindi salariali che tendono a spiazzare gli effetti occupazionali espansivi indotti dallo stimolo all'attività economica generale.

Le misure connesse all'implementazione della Yg, per definizione, sono finalizzate a migliorare le opportunità lavorative dei giovani disoccupati. Le figure 3-6 mostrano le variazioni percentuali attese nei livelli di occupazione, nelle entrate nell'occupazione e nel livello di disoccupazione, nei tre scenari considerati, distinguendo rispetto alle diverse classi di età. Per convenienza espositiva si forniscono solo le variazioni percentuali biennali.

Considerando lo scenario S1, il livello di occupazione è atteso aumentare stabilmente per i lavoratori nella classe tra 15 e 54 anni, mentre per i lavoratori di età superiore è attesa una moderata contrazione occupazionale. Gli effetti occupazionali positivi sono *relativamente* maggiori per la corte più giovane, anche se ciò non implica che il maggior guadagno *in termini assoluti* riguarda la classe di età 15-24. In termini assoluti, circa l'85% delle nuove opportunità lavorative riguardano infatti lavoratori di età compresa tra 25 e 34 anni.

Nei primi periodi dell'implementazione della policy (2013-2014), il sussidio salariale (S2) è atteso indurre risultati occupazionali alquanto apprezzabili per gli individui di età compresa tra 15 e 44 anni, mentre gli effetti sono trascurabili per la classe 45-54 e moderatamente negativi per i lavoratori di età superiore a 55 anni. Nel medio-lungo termine, gli occupazionali effetti attesi diventano negativi, specialmente per gli individui della classe 35-44. Tale inversione di segno è il risultato dell'azione di due meccanismi teoricamente separabili:

- a) un effetto di sostituzione intertemporale, connesso alla (ipotetica) natura transitoria della misura, e dovuto al fatto che le imprese tendono ad assumere più lavoro, e le imprese a offrirne, nei primi periodi dell'implementazione della policy, in modo da massimizzare i guadagni connessi al sussidio;
- b) un effetto di sostituzione intergenerazionale, connesso alla natura selettiva della policy, che, a parità di altre condizioni, rende le imprese non neutrali rispetto all'opzione di offrire lavoro a un nuovo lavoratore o a un lavoratore già occupato e quindi non sussidiato nel salario.

Come da attese, lo scenario misto S3 genera effetti che sostanzialmente riflettono la media di quelli ottenibili sotto S1 ed S2.

Considerando gli effetti delle misure alternative sul flusso di assunzione, è interessante notare che le variazioni positive per gli individui giovani (e quelle negative per i più anziani) sono attese realizzarsi nei primi due anni dall'implementazione della policy, indipendentemente dalla misura considerata. Tale risultato, che appare pienamente coerente con l'andamento aggregato del tasso di assunzione riprodotto nella figura 2, è connesso all'anticipazione, da parte di imprese e lavoratori, degli andamenti futuri delle variabili-chiave del mercato del lavoro. Il ruolo delle aspettative è più forte sotto lo scenario S2, data la sua già richiamata natura (ipoteticamente) transitoria. Sotto tale scenario, a seguito di un incremento iniziale delle assunzioni per gli individui di età compresa tra 15 e 54 anni, la variazione attesa diventa moderatamente negativa nel periodo 2015-2016, per poi tendere ad annullarsi.

Tali risultati sono particolarmente utili per l'implementazione delle politiche del lavoro: nella misura in cui l'azione politico-economica è interessata ad aumentare le opportunità lavorative della popolazione più giovane, un'attenzione particolare dovrebbe essere attribuita al processo di assunzione, la cui dinamica mostra che la tempestività degli interventi può giocare un ruolo fondamentale nella regolazione congiunturale del mercato del lavoro. Infatti, i risultati mostrano che le politiche fiscali specificamente orientate al lavoro, indipendentemente dalla loro natura strutturale o di regolazione ciclica, possono indurre modificazioni rapide e alquanto rilevanti nel tasso di assunzione, anche se devono essere tenuti in considerazione gli effetti sulla composizione per età dell'occupazione e dei flussi in entrata.

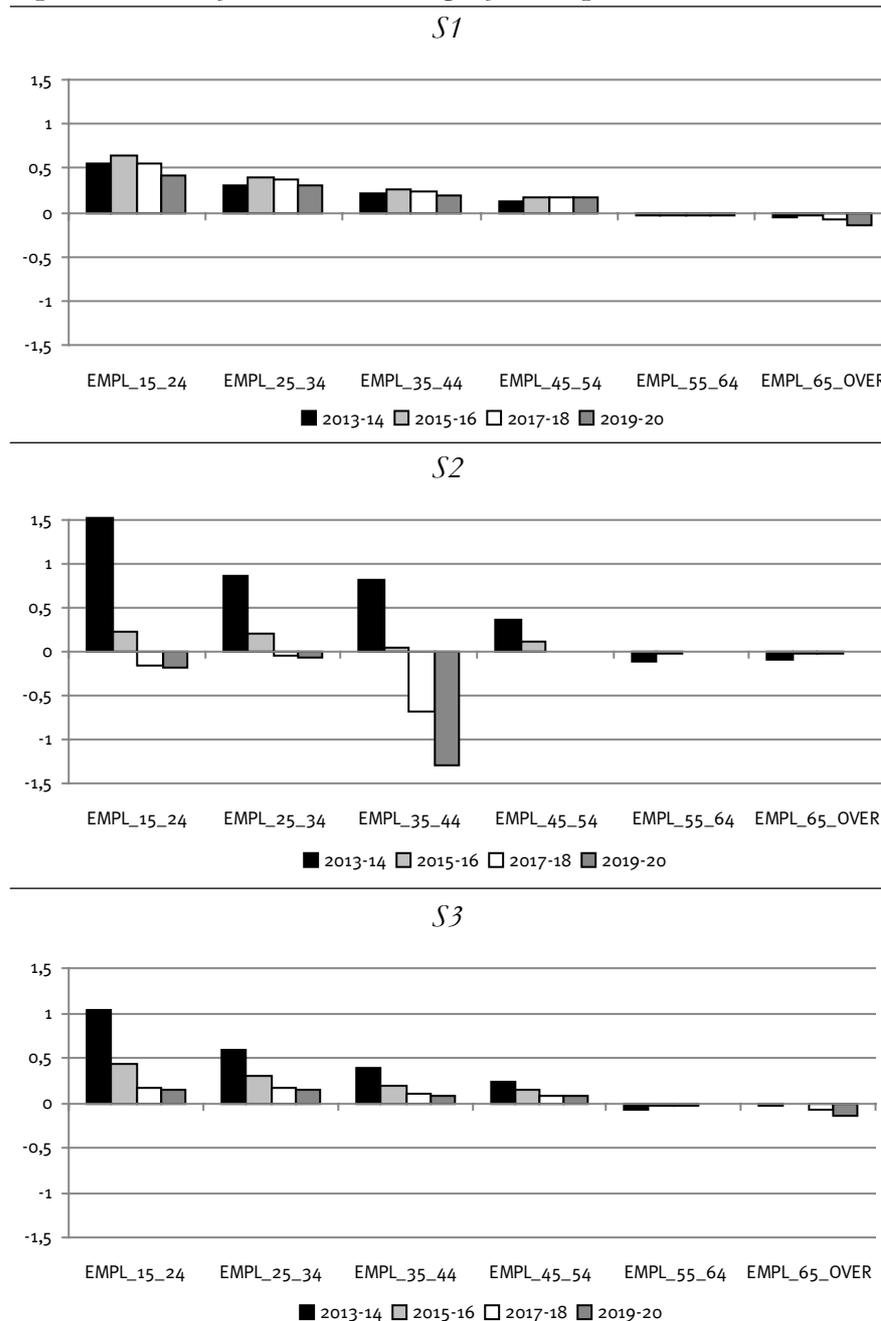
Tali potenzialità, che a oggi rimangono solo tali alla luce dell'entità delle risorse messe a disposizione per il lavoro, risultano più evidenti nel caso della sussidiazione salariale, che dimostra essere uno strumento alquanto promettente in ottica di regolazione ciclica della dinamica occupazionale.

Gli effetti delle misure alternative sui tassi di disoccupazione specifici alle età riflettono le considerazioni fatte per l'occupazione e per il processo di assunzione. Sotto lo scenario S1, il tasso di disoccupazione tende a diminuire moderatamente e stabilmente per tutte le età considerate tranne che per i lavoratori di età superiore a 54 anni. Sotto lo scenario S2, gran parte degli effetti positivi si ottengono nei primi periodi dell'implementazione della policy, mentre aumenti di disoccupazione possono prodursi nel medio periodo, specialmente per le coorti più anziane.

RPS

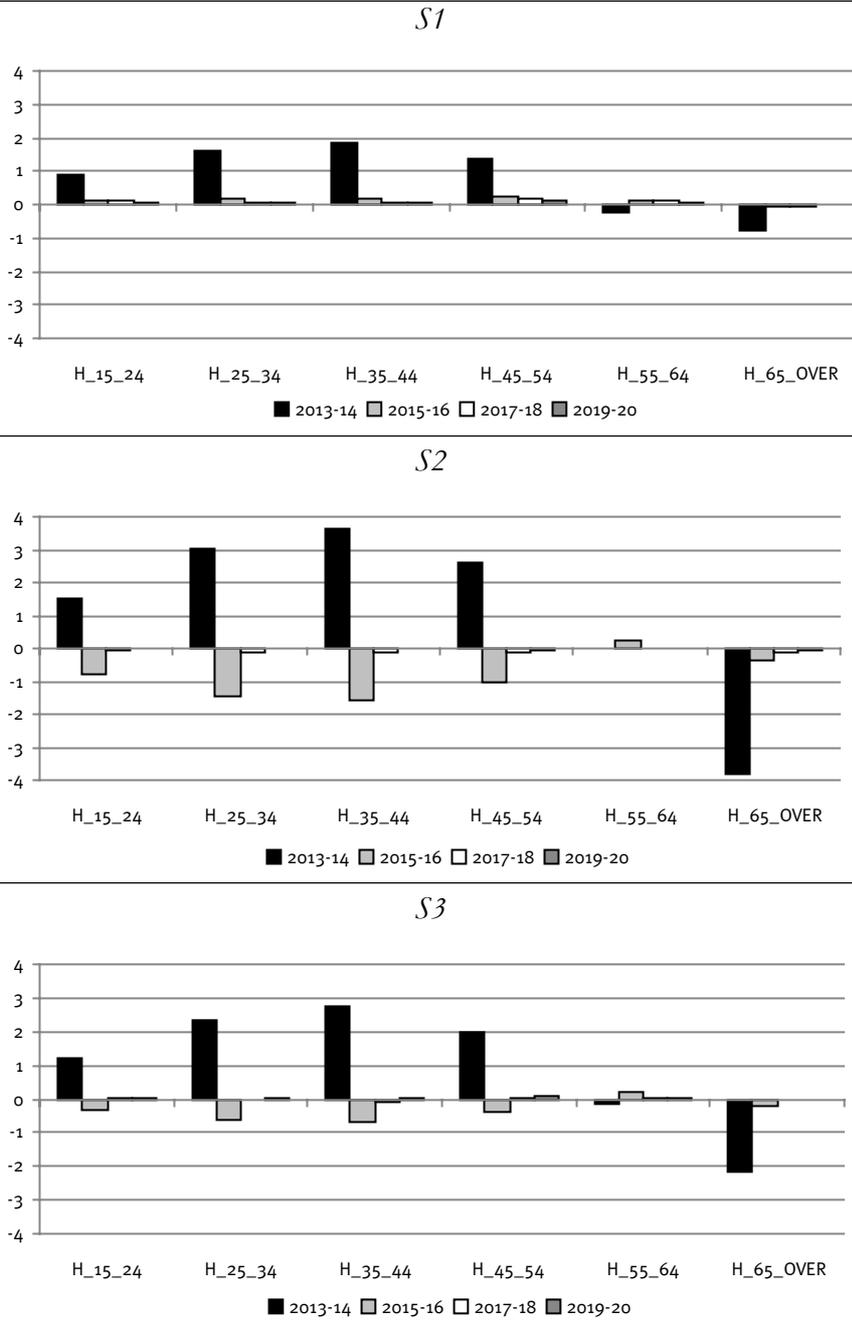
Massimiliano Tancioni, Elton Begiraj

Figura 3 – Variazioni % del livello occupazionale negli scenari S1, S2 e S3



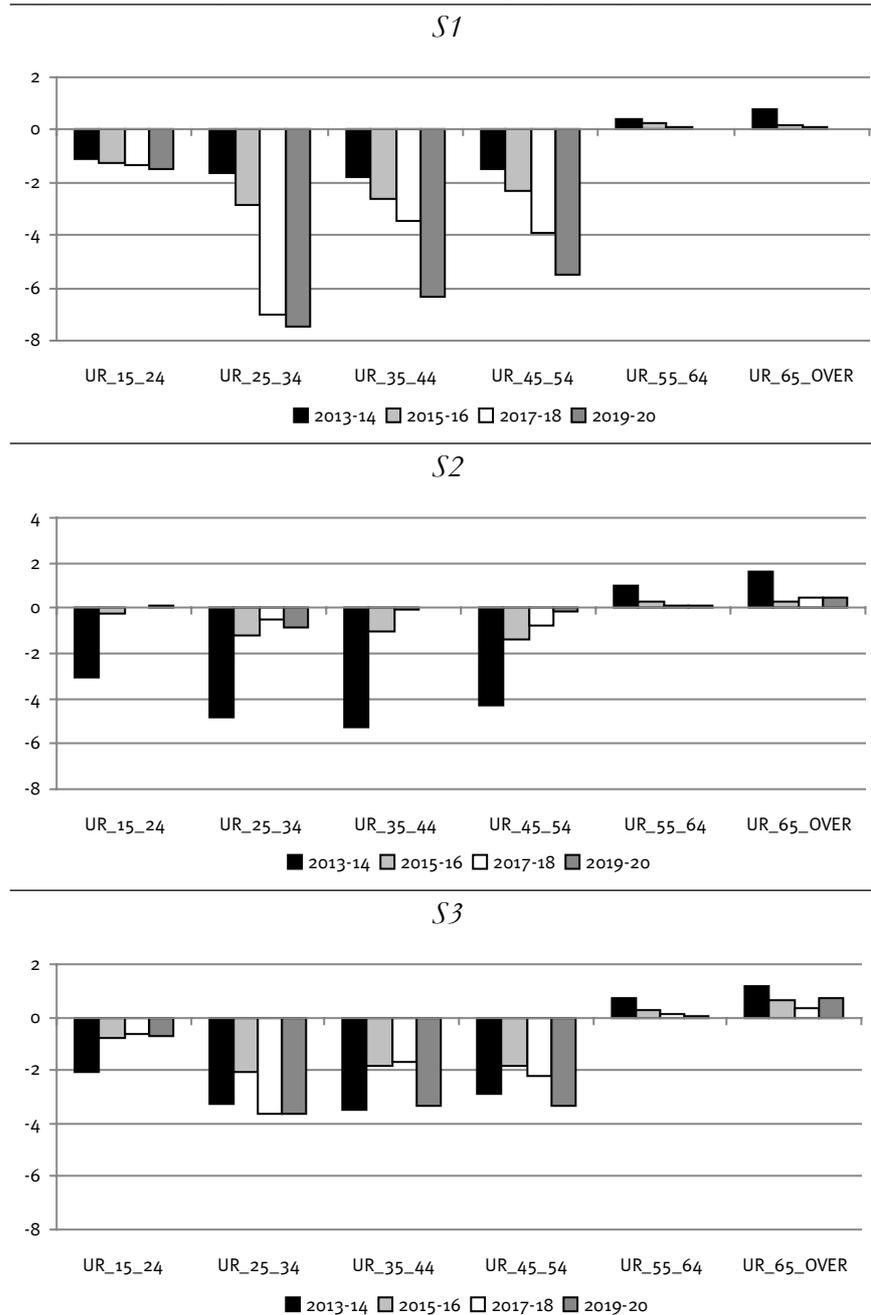
Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Figura 4 – Variazioni % del livello di assunzioni negli scenari S1, S2 e S3



Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

Figura 5 – Variazioni % del livello di disoccupazione negli scenari S1, S2 e S3



Fonte: simulazioni degli autori su modello Fgb-Lm.

6. Conclusioni

I risultati delle simulazioni ora descritti mostrano come la prassi di adottare politiche sulla base di posizioni ideologiche, contingenze, o più semplicemente per averne derivato l'opportunità dall'associazione casuale di un risultato favorevole sperimentato in un'altra realtà economica a una politica in essa adottata, sia una pratica difficilmente efficace nella soluzione dei problemi economici contemporanei.

Le analisi hanno infatti mostrato che, nell'insieme, le riforme del mercato del lavoro e del sistema pensionistico pubblico adottate durante il Governo Monti risultano nel medio termine sostanzialmente neutrali rispetto alla dinamica del prodotto, mentre sono attese generare effetti moderatamente negativi sul mercato del lavoro. Tali effetti sono principalmente connessi all'aumento del costo del lavoro dovuto al contemporaneo aumento della pressione contributiva e del salario medio (per effetto dell'aumento della composizione anziana dell'occupazione), al quale non corrisponde né una variazione nella stessa direzione della produttività, né una variazione di pari ammontare della spesa aggregata (l'aumento salariale, sotto le ipotesi date, è infatti inferiore a quello del costo del lavoro). È infatti utile sottolineare che tali risultati devono considerarsi alquanto ottimistici, non essendo possibile distinguere tra comportamenti di spesa dei giovani (svantaggiati dalle manovre) e degli anziani, e avendo assunto un pieno utilizzo, da parte delle imprese, delle agevolazioni ai contratti di apprendistato e di inserimento.

Sotto il punto di vista strettamente macroeconomico, la maggiore criticità delle riforme adottate, più che negli effetti di lungo periodo, è rinvenibile nelle evidenti implicazioni pro-cicliche, che hanno determinato e rischiano di determinare ulteriori peggioramenti della situazione macroeconomica e occupazionale. Analisi più sistematiche, o piuttosto una maggiore autorevolezza e autonomia nella condotta della politica economica nazionale, avrebbero suggerito di collocare gli interventi adottati in corrispondenza di fasi congiunturali più favorevoli.

In prospettiva, le simulazioni degli effetti macroeconomici e del mercato del lavoro delle misure connesse all'implementazione della Yg hanno mostrato che esse, seppur promettenti sotto il punto di vista del risultato occupazionale atteso (date le risorse molto limitate ad oggi disponibili), devono essere valutate alla luce della bassa efficacia macroeconomica, nonché degli effetti potenzialmente distorsivi sul-

RPS

Massimiliano Tancioni, Elton Begiraj

l'articolazione salariale tra classi di età contigue, che può indurre variazioni di composizione occupazionale problematiche per i lavoratori più anziani.

I risultati della simulazione delle misure ascrivibili all'implementazione della Yg hanno infatti mostrato che l'efficacia delle politiche in questione deve essere posta in relazione a quella di alternative più tradizionali, che nel caso della spesa risultano essere strettamente preferibili sotto il punto di vista della stabilizzazione macroeconomica generale, ossia delle capacità di innescare espansioni del prodotto e dei consumi, per questa via generando le risorse pubbliche necessarie al loro finanziamento.

Nell'insieme, e più nello specifico, l'analisi dovrebbe aver mostrato che, nella valutazione di una serie di opzioni di intervento, è cruciale poter disporre di uno schema formale in grado di fornire rappresentazione in modo teoricamente coerente e trasparente a una molteplicità di relazioni e meccanismi economici su livelli di analisi diversi. Nello specifico della politica occupazionale, e in particolare delle opzioni attualmente dibattute, lo schema dovrebbe essere in grado di rispondere ad almeno tre quesiti essenziali: i) quali sono gli ingredienti fondamentali, sostenibili sia sul piano della coerenza teorica sia su quello della rilevanza empirica, di un efficace intervento a sostegno dell'occupazione? ii) i buoni risultati occupazionali dei paesi del centro dell'eurozona, portato a modello per la riforma dei (diversi) sistemi economici della periferia, sono davvero il risultato delle recenti riforme del mercato del lavoro? iii) se lo fossero, in che misura l'adozione generalizzata delle stesse in più paesi, e in particolare in quelli della periferia, sarebbe efficace?

La risposta a queste domande richiede chiaramente analisi e strumentazioni adeguate, che non possono prescindere dalla considerazione di una molteplicità di aspetti generalmente trascurati nel dibattito politico economico contemporaneo. Il lavoro qui presentato, avvalendosi di una strumentazione sviluppata in vista di queste necessità conoscitive, ha provato a considerarne alcuni in modo congiunto e internamente coerente, mirando a fornire alcuni spunti critici per l'analisi più di dettaglio delle riforme recenti e future.

Riferimenti bibliografici

- Adolfson M., Laséen S., Lindé J. e Villani M., 2008, *Evaluating an estimated new Keynesian small open economy model*, «Journal of Economic Dynamics and Control», 32(8), pp. 2690-2721.
- Bagnai A., Carlucci F., Schiattarella R. e Tancioni M., 2006, *FGB-STEP: Un modello di simulazione per l'analisi del mercato del lavoro*, «Economia & Lavoro», n. 3, pp. 123-149.
- Bagnai A., Carlucci F., Schiattarella R. e Tancioni M., 2007, *Il modello FGB-STEP in prospettiva comparativa*, «Economia & Lavoro», n. 1, pp. 193-196.
- Banbura M., Giannone D. e Reichlin L., 2010, *Large Bayesian vector auto regressions*, «Journal of Applied Econometrics», 25(1), pp. 71-92.
- Beqiraj E. e Tancioni M., 2013a (di prossima pubblicazione), *Evaluating labor market targeted fiscal instruments in open-economy frameworks*.
- Beqiraj E. e Tancioni M., 2013b (di prossima pubblicazione), *FGB-MDL-MKIII: derivazione teorica, stima e simulazione del nuovo modello del mercato del lavoro italiano*.
- Beqiraj E. e Tancioni M., 2013c (di prossima pubblicazione), *Towards a more structural approach in forecasting labor market stocks and flows*, Paper presentato alla *Mid term skills supply and demand forecast expert seminar on methodology and new ideas*, Thessaloniki, Grecia.
- Blanchard O. J. e Gali J., 2010, *Labor Market and Monetary Policy: A New Keynesian Model with Unemployment*, «American Economic Journal: Macroeconomics», 2(2), pp. 1-30.
- Canova F. e Sala, L., 2009, *Back to square one: Identification issues in DSGE models*, «Journal of Monetary Economics», 56(4), pp. 431-449.
- Christiano L. J., Eichenbaum M. e Evans C.L., 2005, *Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy*, «Journal of Political Economy», 113(1), pp. 1-45.
- Ciccarone G. e Tancioni M., 2012, *The FGB-LM model: structure and recent forecasts of the Italian labour-market stocks and flows*, Cedefop research papers, n. 18, pp. 147-168, Publication office of the Eu, Lussemburgo.
- Commissione Europea, 2013a, *Council Agreement on Youth Guarantee*, Ec-Dg Employment Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=it&newsId=8087>.
- Commissione Europea, 2013b, *Youth Opportunities Initiative*, Ec-Dg Employment Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1006>.
- Doan T., Litterman R. e Sims C., 1984, *Forecasting and conditional projection using realistic prior distributions*, «Econometric Reviews», n. 3, pp. 1-100.
- Drautzburg T. e Uhlig H., 2011, *Fiscal Stimulus and Distortionary Taxation*, Nber working papers, n. 17111, National bureau of economic research.
- Eurostat, 2013, *Unemployment Statistics*, settembre, disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.
- Gertler M., Sala L. e Trigari A., 2008, *An Estimated Monetary DSGE Model with*

- Unemployment and Staggered Nominal Wage Bargaining*, «Journal of Money, Credit and Banking», 40(8), pp. 1713-1764.
- Gertler M. e Trigari A., 2009, *Unemployment Fluctuations with Staggered Nash Wage Bargaining*, «Journal of Political Economy», 117(1), pp. 38-86.
- Giuli F. e Tancioni M., 2009, *Il nuovo modello di previsione dei flussi del mercato del lavoro FGB-MDL: aspetti di metodo e di struttura*, «Economia & Lavoro», n. 43, pp. 29-50.
- Giuli F. e Tancioni M., 2012, *Real rigidities, productivity improvements and investment dynamics*, «Journal of Economic Dynamics and Control», 36 (7), pp. 100-118.
- Iskrev N., 2010a, *Local identification in DSGE models*, «Journal of Monetary Economics», 57(2), pp. 189-202.
- Iskrev, N., 2010b, *Evaluating the strength of identification in DSGE models. An a priori approach*, Working papers w201032, Banco de Portugal, Economics and Research Department.
- Istat, 2013, *Occupati e Disoccupati*, Statistiche flash, settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/102484>.
- Koop G., Pesaran H.M. e Smith P.R., 2011, *On Identification of Bayesian DSGE Models*, CESifo working paper Series 3423, CESifo Group Munich.
- Litterman R., 1986, *Forecasting With Bayesian Vector Autoregressions. Five Years of Experience*, «Journal of Business and Economic Statistics», n. 4, pp. 25-38.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, *Documento interno di valutazione degli effetti della riforma del lavoro Monti-Fornero*, Mimeo.
- Mortensen D.T. e Pissarides C., 1994, *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, «Review of Economic Studies», 61(3), pp. 397-415.
- Riggi M. e Tancioni M., 2010, *Nominal v. real wage rigidities in New Keynesian models with hiring costs: A Bayesian evaluation*, «Journal of Economic Dynamics and Control», 34(7), pp. 1305-1324.
- Sims C.A. e Zha T., 1998, *Bayesian Methods for Dynamic Multivariate Models*, «International Economic Review», 39(4), pp. 949-968.
- Smets F. e Wouters R., 2003, *An estimated DSGE model of the euro area*, «Journal of the European Economic Association», 1(5), pp. 1123-1175.
- Smets F. e Wouters R., 2007, *Shocks and Frictions in US Business Cycle: A Bayesian Approach*, «American Economic Review», 97(3), pp. 586-606.
- Tancioni M., 2013, *Simulazione degli effetti a lungo termine della riforma del sistema pensionistico*, in Pizzuti R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale Anno 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni Simone, Napoli.

Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale

Michele Raitano

Le principali criticità derivanti dalla riforma previdenziale del 2011 appaiono connesse, nell'immediato, alle problematiche legate alla possibilità di prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori anziani e alle eventuali ricadute negative sull'equità e la crescita economica e, nel futuro più prossimo, alle immotivate rigidità e iniquità introdotte all'interno del sistema contributivo riguardo alla possibilità di accedere alle pensioni anticipate. La riforma non è invece

intervenuta per provare a sanare quella che, in prospettiva, appare la principale criticità del sistema previdenziale italiano, ovvero la mancanza di misure che contrastino i rischi di inadeguatezza delle prestazioni per i lavoratori appartenenti allo schema contributivo che dovessero essere caratterizzati da carriere svantaggiate e intermittenti. In questo articolo si discute di questi aspetti presentando alcune evidenze empiriche e suggerendo possibili soluzioni di policy.

RPS

1. Introduzione

Dall'inizio degli anni '90 in Italia, come noto, il sistema previdenziale pubblico è stato oggetto di numerosi interventi di riforma che hanno riguardato primariamente l'innalzamento dell'età pensionabile e la modifica – da retributiva a contributiva – della regola di calcolo delle prestazioni. Da ultimo, la riforma introdotta nel dicembre 2011 (legge n. 214), cosiddetta «Riforma Fornero», ha rivisto nuovamente, e in modo sostanziale, le condizioni di accesso al pensionamento per anzianità e vecchiaia, nonché la stessa regola di calcolo delle prestazioni per i lavoratori interamente appartenenti al retributivo (ovvero quelli che avevano accumulato almeno 18 anni di contribuzione a fine 1995). Per questi ultimi, introducendo un'ulteriore forma di *pro rata*, si è stabilito che le annualità a partire dal 2012 verranno computate ai fini del calcolo della prestazione in base al metodo contributivo. Gli interventi più rilevanti, che si ricordano brevemente di seguito, si sono però chiaramente osservati in relazione alle età di ritiro, sia per vecchiaia che per anzianità.

La riforma, eliminando il meccanismo della «finestra mobile» e incorporandolo nell'età di uscita – e omogeneizzando le età di pensiona-

mento di dipendenti e autonomi – ha stabilito che dal 2012 ci si può ritirare per vecchiaia a 66 anni se uomini (o donne nel pubblico impiego), a 62 se donne nel settore privato (63 e 6 mesi per le lavoratrici autonome), ma con un percorso di omogeneizzazione graduale all'età maschile fino a pareggiarla nel 2018. Resta confermata la necessità di avere almeno 20 anni di anzianità contributiva per ricevere una prestazione pensionistica. Il «pensionamento anticipato» è invece possibile soltanto in presenza di 41 anni di anzianità se donne o 42 se uomini (con riduzioni dell'importo dell'1-2% per ritiri a età, rispettivamente, precedenti i 62-60 anni): la possibilità di ritirarsi per anzianità in base alle «quote» è stata dunque abolita. A rimarcare il fatto che la normale età di ritiro diverrà d'ora in poi quella di vecchiaia, nella legge n. 214/2011 la dicitura «pensione di anzianità» è stata sostituita con «pensione anticipata».

La riforma ha inoltre confermato che l'età di vecchiaia e i requisiti per il pensionamento anticipato cresceranno in modo automatico in linea con la vita attesa: ad esempio, nel 2040, quando si ritireranno le prime coorti di lavoratori «interamente contributivi», l'età di vecchiaia dovrebbe essere di circa 69 anni e serviranno 44/45 anni (se donna o uomo) per ricevere la pensione anticipata. Tale meccanismo prevede che ogni aumento di aspettativa di vita darà luogo a un pari aumento di età di ritiro laddove la logica (e gli stessi suggerimenti comunitari) prevederebbe che non più di 2/3 dell'aumento della vita attesa si debbano trascorrere a lavoro.

Per quanto riguarda gli individui interamente appartenenti allo schema contributivo (quelli che hanno iniziato a lavorare a partire dal 1996), la riforma ha reintrodotto forme di flessibilità dell'età di uscita, ma sulla base di requisiti molto più stringenti di quelli originariamente previsti dalla «Riforma Dini» del 1995, che prevedeva il pensionamento nella fascia d'età 57-65, con ritiri possibili prima dei 65 anni qualora l'importo della pensione fosse stato pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale (tale flessibilità era stata cancellata dall'intervento di riforma del 2004, che aveva omogeneizzato le regole di uscita fra i lavoratori appartenenti ai diversi schemi). Ferma restando la possibilità di pensionamento anticipato in presenza dei requisiti contributivi, si è infatti introdotta la possibilità di ritirarsi fino a un massimo di 3 anni prima dell'età di vecchiaia in presenza di almeno 20 anni di contribuzione solo per chi potrà godere di una pensione di importo non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale. Al contempo, all'età di vecchiaia la pensione verrà erogata solo in presenza di almeno 20 anni di contribuzione

– in precedenza, per gli aderenti allo schema contributivo l'anzianità minima era pari a 5 anni – e di una pensione di importo non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale¹. In mancanza di tali requisiti (ma in presenza di almeno 5 anni di anzianità) la pensione verrà comunque erogata 4 anni dopo il raggiungimento dell'età di vecchiaia².

Gli aumenti cogenti dell'età pensionabile introdotti dalla Riforma Fornero – non basati su alcun meccanismo di flessibilità e incentivi/disincentivi – sono stati determinati da immediate necessità di «rigore» e probabilmente sono stati motivati nella loro rigidità dalla necessità della Ragioneria generale dello Stato di poter effettuare calcoli di spesa su dati certi e non basati sulle preferenze individuali. Tuttavia, oltre alla gravità degli effetti legati al prevedibile insorgere della questione degli «esodati», il modo in cui sono stati introdotti e la dimensione di tali aumenti appaiono fortemente criticabili per le possibili ricadute economico-sociali. Da un lato, agendo gli aumenti al pari di «tagli lineari», la riforma non ha tenuto in alcuna considerazione le notevoli eterogeneità di situazioni fra i lavoratori anziani, rischiando così di inficiarne gravemente il benessere. Dall'altro, non avendo tenuto in conto neppure le stesse esigenze della struttura produttiva (soprattutto in un periodo di crisi), potrebbero aver contribuito a generare criticità rispetto agli altri due obiettivi tanto decantati dagli estensori della riforma, ovvero l'equità (all'interno del gruppo dei lavoratori anziani e fra i giovani e gli anziani) e la crescita economica.

Le principali criticità «strutturali» derivanti dall'ultima riforma previdenziale appaiono quindi connesse, nell'immediato, alle problematiche legate alle effettive possibilità di prosecuzione dell'attività per i lavoratori anziani e alle eventuali ricadute negative sull'equità e la crescita economica e, nel futuro più prossimo, alle immotivate rigidità e iniquità introdotte all'interno del sistema contributivo riguardo alla pos-

¹ In tal modo, essendo non computabile per l'erogazione dell'assegno sociale al più 1/3 della pensione contributiva, si evita la possibilità di pensionati che ricevano anche parte dell'assegno sociale. Si noti che la «Riforma Fornero» fa esplicitamente riferimento per il calcolo di queste soglie all'indicizzazione dell'assegno sociale all'andamento del Pil nominale, laddove la normativa relativa all'assegno sociale non prevede una rivalutazione automatica di tale importo assistenziale.

² A partire dall'età per la vecchiaia, laddove soddisfacesse il requisito per il means testing, l'individuo può comunque ricevere l'assegno sociale, il cui importo sarà poi ridotto quando 4 anni dopo verrà erogata la pensione contributiva.

sibilità di accedere alle pensioni anticipate. Allo stesso tempo, gli estensori della riforma non si sono assolutamente interessati a provare a sanare quella che, in prospettiva, appare la principale criticità del sistema previdenziale italiano, ovvero la mancanza di misure che contrastino i rischi di inadeguatezza delle prestazioni per i lavoratori appartenenti allo schema contributivo che dovessero essere caratterizzati da carriere svantaggiate e intermittenti.

Nel seguito dell'articolo, mostrando alcune evidenze empiriche e suggerendo alcune possibili soluzioni di policy, si discute di questi aspetti e, dunque, delle criticità connesse all'aumento cogente dell'età pensionabile (paragrafo 2) e alle norme che regoleranno l'uscita anticipata per gli iscritti al contributivo (paragrafo 3) e dei rischi di inadeguatezza delle prestazioni future per alcune categorie di lavoratori (paragrafo 4).

2. Caratteristiche individuali e possibilità di prosecuzione dell'attività

Sull'età pensionabile, per ragioni di immediato contenimento di spesa, la riforma del 2011 è intervenuta, come detto, in misura drastica e con ben poca gradualità, abolendo di fatto i ritiri per anzianità e fissando età di ritiro fra le più alte in Europa e destinate a breve, grazie al meccanismo di adeguamento automatico, a divenire di gran lunga le più alte. Differentemente da quanto sarebbe stato lecito ritenere sulla base delle convinzioni espresse da Elsa Fornero nei suoi scritti precedenti alla nomina a ministro³, l'aumento dell'età pensionabile è stato introdotto per via cogente, senza offrire a lavoratori e lavoratrici la possibilità di scegliere fra il posponimento del ritiro con una pensione più alta o un ritiro anticipato con una pensione proporzionalmente minore. Gli estensori della riforma si sono chiaramente ispirati all'assunto che la limitata partecipazione lavorativa degli anziani in Italia fosse in passato dipesa unicamente dai (talvolta laschi) requisiti al ritiro per anzianità e non fosse invece dipesa anche (se non soprattutto) da elementi strutturali in grado di condizionare domanda e offerta di lavoro. Nelle linee guida della riforma non si è infatti posta alcuna attenzione a quali siano i fattori che condizionano la partecipazione lavorativa degli anziani, al di là dei requisiti di accesso al pensionamento.

³ Cfr. ad esempio Fornero e Coda Moscarola (2011).

In realtà, una volta raggiunti tali requisiti, le scelte degli individui sulla prosecuzione o meno dell'attività lavorativa sono legate, da una parte, agli incentivi/disincentivi monetari impliciti nella regola di calcolo delle prestazioni pensionistiche, dall'altra a una serie di caratteristiche individuali – rappresentative anche di aspetti «non monetari» connessi al lavoro svolto (soddisfazione, prestigio) – che possono diversamente influenzare sia le preferenze individuali sul momento in cui pensionarsi, sia la disponibilità dei datori a mantenerli occupati. La possibilità di continuare a lavorare presuppone infatti l'incontro fra la volontà dell'individuo e la domanda da parte delle imprese. Pensare che l'età di ritiro dipenda solo dalle preferenze per il tempo libero dei lavoratori anziani, anziché dall'influenza delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro, appare particolarmente miope.

Per provare a capire se, a prescindere dall'influenza dei vincoli normativi, la partecipazione lavorativa degli anziani possa discendere anche, se non soprattutto, da caratteristiche che agiscono congiuntamente dai due lati del mercato lavoro, appare rivelatrice l'osservazione dei tassi di occupazione per titolo di studio dei lavoratori anziani.

Un più elevato livello di istruzione potrebbe infatti indurre sia una maggiore offerta di lavoro – solitamente le mansioni svolte dai laureati sono meno stancanti, meglio retribuite e più stimolanti – sia una più elevata domanda, laddove il capitale umano degli *high skilled* deperisca meno velocemente e le loro competenze siano meno facilmente sostituibili dai più giovani. Analoghi tassi di occupazione fra laureati, diplomati e *low skilled* anziani farebbero presupporre che la determinante delle scelte di ritiro risieda quasi esclusivamente nei requisiti normativi di accesso al pensionamento di vecchiaia e anzianità. Diversamente, una più alta occupazione fra i laureati segnalerebbe – al di là dei vincoli normativi⁴ – che le condizioni di domanda e offerta sono cruciali nell'incentivare la prosecuzione dell'attività.

Prima della crisi l'Italia (dati di fonte Eurostat riferiti al 2008) era il paese della Ue15 con il minor tasso di occupazione degli over-55, in ragione della limitatissima attività femminile e della bassa offerta di lavoro degli uomini maturi: nelle fasce d'età 55-59 e 60-64 il tasso di occupazione nel nostro paese risultava pari, rispettivamente, al 47,6%

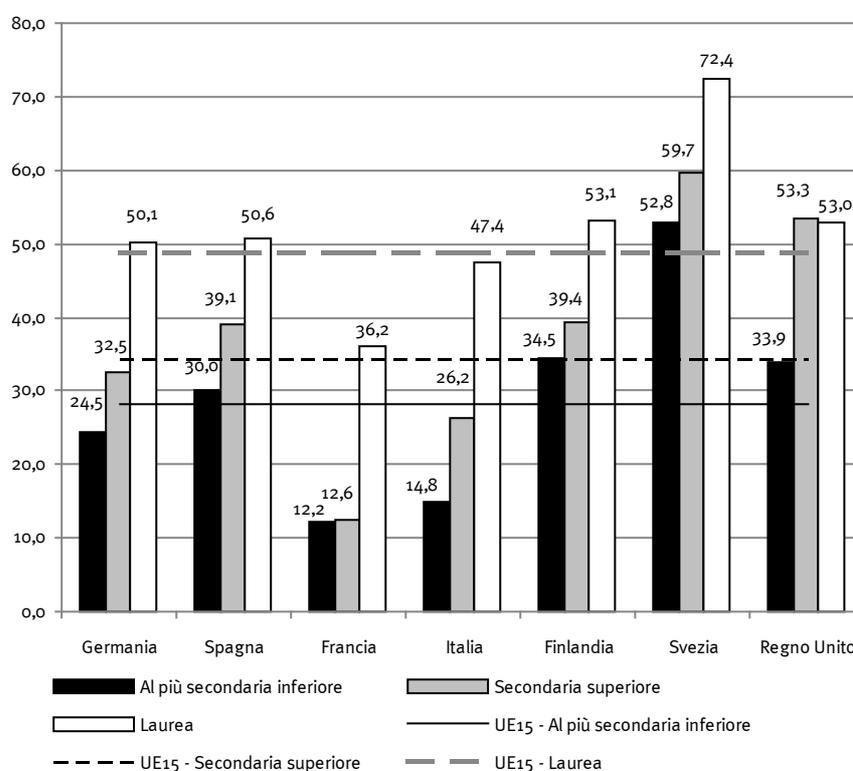
⁴ La possibilità di riscattare gli anni di studio (economicamente conveniente e molto diffusa fra i laureati delle generazioni meno giovani) faceva sì che, di fatto, pur iniziando a lavorare più tardi, i laureati raggiungessero i requisiti per il pensionamento di anzianità a età non troppo maggiori dei *low skilled*.

e al 20,0% a fronte di un dato medio comunitario pari al 63,2% e al 34,4% nelle due classi considerate. Il dato italiano era il più basso nella classe 54-59, mentre in quella successiva unicamente in Belgio e Francia si registrava un valore inferiore.

RPS

Figura 1 – Tasso di occupazione degli individui della fascia d'età 60-64 in alcuni paesi dell'Unione europea nel 2008. Uomini e donne

CRITICITÀ E PROBLEMI IRRISOLTI DELLA RIFORMA PREVIDENZIALE

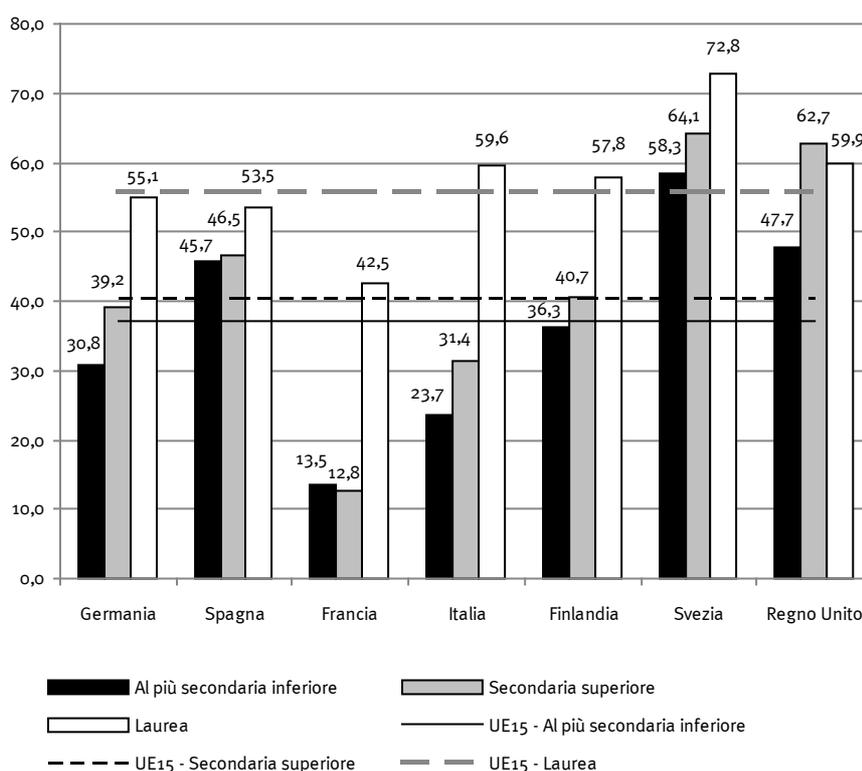


Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Eurostat.

In Italia è relativamente molto basso soprattutto il tasso di occupazione degli individui con al più un titolo secondario inferiore, che rappresentano però ancora la maggioranza dei lavoratori maturi. Il divario si riduce se si guarda a chi detiene un diploma secondario superiore e sparisce del tutto fra i laureati. Fra questi ultimi, il dato italiano è infatti assolutamente in linea con la media europea nella fascia d'età 60-64, quella su cui più consistentemente è intervenuta la «Riforma Fornero» (figura 1) e ne è, anzi, sensibilmente maggiore nella fascia

d'età 65-69. Fra gli uomini laureati nel 2008 i tassi di occupazione italiani erano addirittura più alti della media europea in tutte e 3 le classi d'età considerate (si veda la figura 2). D'altro canto, la minore occupazione delle donne anziane, oltre che dalla ridotta età di vecchiaia che era precedentemente prevista per loro, risente, in tutta probabilità, della loro necessità di dover svolgere lavori di cura informali all'interno del nucleo familiare, anche a causa della limitata offerta di servizi di welfare nel nostro paese.

Figura 2 – Tasso di occupazione degli individui della fascia d'età 60-64 in alcuni paesi dell'Unione europea nel 2008. Popolazione maschile



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Eurostat.

La semplice descrizione dei tassi di occupazione degli anziani per titolo di studio fornisce dunque un chiaro segnale di come, al di là di quanto stabilito dai requisiti normativi, la propensione/possibilità di trascorrere un invecchiamento attivo sia legata anche ad altre deter-

minanti della domanda e dell'offerta di lavoro, sintetizzabili in primis mediante il titolo di studio. In questa prospettiva, la più precoce età di ritiro media che si osservava in Italia rispetto a molti dei paesi dell'Europa continentale e nordica prima dell'entrata in vigore della riforma del 2011 discenderebbe non tanto dai precedenti requisiti di accesso alle pensioni di anzianità, quanto dal combinato disposto di una forza lavoro matura relativamente poco qualificata e di una struttura produttiva che per il tipo di specializzazione che persegue (ispirata in primo luogo alla competitività di costo in settori tradizionali) non offre agli anziani mansioni adeguate e, per ragioni di costo, ne incentiva anzi il ritiro non appena raggiunti i requisiti minimi.

Le decisioni individuali di trascorrere un invecchiamento attivo sembrano perciò risentire primariamente di una serie di caratteristiche individuali che incidono nella stessa direzione sulla domanda e sull'offerta di lavoro. A conferma di ciò, Raitano (2012a), in un'analisi condotta sui micro-dati dell'indagine It-Silc per rilevare le caratteristiche dei pensionati che continuano a svolgere un'attività lavorativa, ha verificato come in Italia i pensionati che lavorano siano in netta prevalenza ex dirigenti, individui ad alto titolo di studio e persone ad alto reddito individuale e familiare. Continuare a lavorare una volta in pensione non sembra una strategia per integrare i redditi disponibili dei pensionati meno abbienti, ma appare piuttosto una scelta dettata da motivi di soddisfazione e prestigio personali. Tale conclusione dovrebbe allora instillare ulteriori dubbi in chi ritiene che il sostenuto aumento dell'età pensionabile rappresenti un'opportunità offerta a tutti i lavoratori per garantirsi redditi da lavoro e da pensione più elevati.

È quindi chiaro come i lavoratori anziani non possano essere in alcun modo considerati una categoria omogenea. Al contrario, essi appaiono profondamente eterogenei per caratteristiche, opportunità e necessità. Di conseguenza, le *policies* dovrebbero cercare il più possibile di rispondere in modo efficace a tali eterogeneità, piuttosto che stabilire semplici regole «orizzontali» di incrementi omogenei dell'età pensionabile che possono finire per acuire alcune criticità, individuali e di sistema. *Policies* che, come la riforma del 2011, non considerassero in modo mirato le caratteristiche dei lavoratori e del sistema produttivo necessarie per favorire un invecchiamento attivo potrebbero dunque inficiare l'utilità di lavoratori anziani e imprese, rischiando di costringere molti fra i primi ad attività particolarmente usuranti o di esporli a forti rischi di disoccupazione e vincolando le seconde all'utilizzo di forza lavoro meno produttiva e/o più costosa.

Finora, l'accesso a pensionamenti d'anzianità particolarmente precoci ha di molto ridotto il rischio di essere disoccupati da anziani. Il forte incremento dell'età di ritiro, accompagnato dalla mancata introduzione di efficaci politiche attive del lavoro e di specifiche misure di invecchiamento attivo rivolte a semplificare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro degli anziani e, anzi, dalla riduzione della durata massima degli ammortizzatori sociali (in conseguenza della cancellazione dell'indennità di mobilità stabilita dalla riforma del mercato del lavoro dell'estate 2012), potrebbe invece contribuire ad aumentare sensibilmente il rischio di disoccupazione per gli anziani, attenuando molto l'impatto positivo dell'estensione della vita attiva sui redditi da pensione.

La principale domanda diventa relativa all'effettiva possibilità di garantire a tutti i lavoratori di rimanere occupabili fino ai 70 anni. Criticità particolari potrebbero ad esempio riguardare individui impossibilitati a posporre il pensionamento a causa di una debole domanda di lavoro a loro rivolta a causa di *skills* limitate o a causa di precarie condizioni di salute (che potrebbero essere aggravate dalla prosecuzione dell'attività) o di «vincoli familiari» (necessità di svolgere attività di cura). Attualmente, come detto, al di là di quanto stabilito dai vincoli normativi, la possibilità di proseguire l'attività sembra appannaggio principalmente dei lavoratori più qualificati, che hanno maggiore facilità di continuare a incontrare la domanda di lavoro anche da anziani e che riescono a svolgere mansioni meno gravose e più prestigiose.

Bisogna dunque riflettere attentamente sulle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro degli anziani, anche al fine di individuare specifiche *policies* che possano facilitare l'incontro fra le esigenze di imprese e lavoratori. In caso contrario, soprattutto se, come sembra stia avvenendo, i risparmi di spesa pubblica permessi dalla riforma non dovessero generare ampie ricadute positive sulla crescita economica, l'aumento cogente dell'età di ritiro potrebbe comportare effetti negativi sia sulle imprese – obbligate a trattenere a lungo forza lavoro anziana, generalmente più costosa e meno produttiva – sia sui lavoratori, anziani e giovani: i primi rischierebbero di essere espulsi dal processo produttivo senza più poter accedere né alle pensioni di anzianità né all'indennità di mobilità, i secondi di subire minori possibilità di accesso al lavoro a causa del ridotto flusso di uscite.

La logica alla base della riforma assumeva invece, come detto, che il pensionamento anticipato sia indipendente da elementi connessi alla domanda e all'offerta di lavoro e che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta a una forza lavoro

RPS

Michele Raitano

sempre più anziana. Inoltre, fideisticamente si riteneva che, anche nel breve periodo, non vi sia sostituibilità fra occupazione degli anziani e dei giovani. Come molti segnali dell'ultimo anno e mezzo tendono purtroppo a confermare, l'intervento troppo drastico sulle età pensionabili potrebbe invece aver inficiato il perseguimento degli altri due obiettivi (oltre al contenimento della spesa pubblica) spesso esplicitati dagli estensori della riforma, ovvero l'equità (anche rispetto ai giovani) e la crescita economica.

Per evitare che si possano danneggiare soprattutto gli individui più vulnerabili senza generare ricadute negative sul sistema economico, l'aumento dell'età di pensionamento andrebbe necessariamente associato sia a misure di *active ageing* che accrescano l'occupabilità dei più anziani e rendano per loro meno gravosa la prosecuzione dell'attività (anche attraverso la concessione della possibilità di un «pensionamento parziale», ovvero della possibilità di ricevere, a età pensionabili inferiori di quelle attuali, parte della pensione associandola a un'attività lavorativa part-time) sia, soprattutto, a profonde modifiche del sistema produttivo in modo che questo possa offrire opportunità occupazionali adeguate a una forza lavoro in invecchiamento, senza tra l'altro che l'aumento cogente dell'età pensionabile vada a ulteriore discapito delle possibilità di ingresso nell'occupazione stabile da parte dei più giovani.

In altri termini, senza riforme complementari su welfare e mercato del lavoro (ad esempio, estensione degli ammortizzatori sociali per platea dei beneficiari e durata, misure per favorire la conciliazione fra lavoro e cura, una definizione dello stato di salute individuale o dei lavori usuranti che non penalizzi il ritiro anticipato) e, più in generale, senza politiche di stimolo alla crescita e senza una ristrutturazione del settore produttivo che possa consentire un aumento della domanda di lavoratori meno giovani che non vada a discapito della produttività e non costituisca un vincolo per l'assorbimento delle coorti più giovani, c'è il rischio che interventi sul solo versante previdenziale possano sì contribuire ad alleviare le urgenze di finanza pubblica, ma possano comportare ricadute sociali e macroeconomiche negative.

A questo proposito va ricordato che la tanto citata correlazione positiva fra occupazione dei giovani e degli anziani che si osserva nei paesi del Nord Europa, lungi dal costituire una qualche prova di una relazione di tipo causale fra le due grandezze, si manifesta in paesi in cui un sistema molto esteso di ammortizzatori sociali e servizi di welfare e di *active ageing* a intervento pubblico si accompagna a un settore pro-

duttivo in cui la competizione si muove sul piano delle innovazioni piuttosto che della mera riduzione del costo del lavoro.

Nell'immediato le criticità derivanti dalle nuove regole di pensionamento potrebbero essere rese comunque meno gravose attraverso misure che introducano forme di flessibilità dell'età pensionabile (prevedendo correttivi attuariali per incentivare la prosecuzione dell'attività e non intaccare in misura sostanziale i saldi del bilancio pubblico), che consentirebbero anche un maggior margine di manovra alle imprese ed eviterebbero l'aggravarsi di situazioni particolarmente sgradevoli come quelle degli «esodati».

3. Le criticità per gli iscritti al contributivo introdotte dalla riforma

Il passaggio al sistema contributivo stabilito dalla riforma del 1995 ha radicalmente modificato la logica del sistema previdenziale. Come noto, nel contributivo l'andamento della spesa è neutrale rispetto alla dinamica macroeconomia e demografica, scompaiono gli incentivi al pensionamento anticipato (l'entità della pensione è legata, in misura attuarialmente equa, all'età in cui ci si ritira) e si stabilisce per tutti i lavoratori uno stesso tasso di rendimento (legato alla crescita del Pil) sui contributi versati⁵.

Elsa Fornero nella sua attività accademica si è sempre dichiarata una convinta sostenitrice dei pregi dello schema contributivo (cfr. Fornero e Castellino, 2001) e della flessibilità dell'età di ritiro che la logica attuariale di tale schema consentiva. Ci si sarebbe quindi aspettato che nella riforma venisse reintrodotta la flessibilità dell'età di uscita per gli iscritti al contributivo prevista dalla riforma del 1995 e cancellata dall'intervento del 2004. D'altro canto, una volta che si sia raggiunto un importo minimo di pensione che non dia diritto all'erogazione dell'assistenza sociale mediante l'assegno sociale, nel contributivo pensionamenti precoci (ritardati) non generano nessun aggravio sul bilancio pubblico, dato che a essi corrispondono prestazioni di importo attuarialmente minore (maggiore). La flessibilità dell'età pensionabile avreb-

⁵ Nello schema retributivo, invece, il rendimento ottenuto sui contributi versati dipendeva da numerosi fattori e spesso, in modo regressivo, avvantaggiava soprattutto dirigenti, lavoratori ad alto reddito e autonomi, incentivando anche la loro evasione nella fase iniziale e centrale di carriera.

be inoltre il pregio di rispondere in modo efficace alle eterogenee necessità individuali.

Al contrario, come si è richiamato nell'introduzione, nonostante ciò non comporti nessun effetto sul bilancio pubblico, anche per gli iscritti al contributivo non si è recuperata un'effettiva flessibilità di uscita, dato che l'età minima è stata fissata comunque a età molto elevate e, soprattutto, dato che la possibilità di pensionamento flessibile è stata concessa solo a chi nel contributivo avrà accumulato il diritto a una prestazione di importo elevato.

In ragione di tali nuovi requisiti, e in linea con l'aumento atteso dell'aspettativa di vita, le prime coorti contributive – ovvero chi ha iniziato a lavorare nel 1996 – potranno ritirarsi, orientativamente, sulla base delle seguenti condizioni di eleggibilità:

- 69 anni, in presenza di almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale.
- 66 anni, in presenza di almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale.
- 73 anni, in presenza di anzianità non inferiore a 5 anni (ma inferiore a 20) e con un importo di pensione non superiore a 1,5 volte l'assegno sociale (che, in assenza di altri redditi, verrà erogato a partire dai 69 anni).
- Indipendentemente da età e importo si potrà ottenere la «pensione anticipata» in presenza di 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo).

Consentendo il pensionamento anticipato nel contributivo solo a chi abbia diritto a una pensione di importo superiore a 2,8 volte l'assegno sociale, la riforma vincolerà quindi proprio gli individui caratterizzati da carriere meno favorevoli, e dunque più a rischio di disoccupazione da anziani, a posporre il ritiro fino al raggiungimento dell'età di vecchiaia.

Simulazioni su alcune carriere tipo che differiscono per tipologia contrattuale (parasubordinato o dipendente), frequenza di interruzioni e livello salariale (relativi ad esempio a un salariato medio full-time e a uno part-time) confermano chiaramente come i requisiti relativi al rapporto fra pensione e assegno sociale introdotti dalla riforma del 2011 vincoleranno chi avrà carriere meno favorevoli a posporre il ritiro fino all'età massima o addirittura a ricevere la prestazione con quattro anni di ulteriore ritardo, laddove questa non dovesse eccedere 1,5 volte l'assegno sociale (si vedano la tabella 1, relativa al caso di un dipendente full-time, la tabella 2 relativa al caso di un dipendente part-

time e la tabella 3 relativa a individui con «carriere miste», prima da parasubordinato, poi da dipendente; i valori in grassetto indicano il soddisfacimento dei requisiti per il ritiro sulla base della normativa introdotta dall'ultima riforma).

Tabella 1 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di un dipendente full-time rappresentativo per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Storia lavorativa continuativa				
	42	43	44	45
66	2.7	2.8	2.8	2.9
67	2.8	2.9	2.9	3.0
68	2.9	3.0	3.1	3.1
69	3.0	3.1	3.2	3.3
5 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	2.4	2.4	2.5	2.6
67	2.5	2.5	2.6	2.7
68	2.6	2.6	2.7	2.8
69	2.7	2.8	2.8	2.9
15 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.8	1.8	1.9	1.9
67	1.9	1.9	2.0	2.0
68	1.9	2.0	2.0	2.1
69	2.0	2.1	2.1	2.2

¹ Inizio attività nel 1996; lavoro sempre da full-time con una retribuzione lorda equivalente a 21.500 euro a prezzi 2012. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «buco». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

Ad esempio, un dipendente full-time medio non raggiungerà il limite dei 2,8 se sarà caratterizzato da alcuni anni di intermittenza lavorativa o contributiva, mentre lavorando part-time anche più di 40 anni di carriera potrebbero non rivelarsi sufficienti al raggiungimento della soglia. Basterebbero inoltre alcuni anni di disoccupazione (o trascorsi da parasubordinato, quindi con aliquota minore a quella dei dipendenti fino al 2018, quando le aliquote saranno finalmente uniformate)

per rendere estremamente complicata anche la possibilità di raggiungere il limite di una pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale e non doversi limitare a vivere di assistenza sociale fra i 69 ed i 73 anni.

Tabella 2 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di un dipendente part-time rappresentativo per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Storia lavorativa continuativa				
	42	43	44	45
66	1.7	1.7	1.8	1.8
67	1.7	1.8	1.8	1.9
68	1.8	1.9	1.9	2.0
69	1.9	1.9	2.0	2.0
5 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.5	1.5	1.6	1.6
67	1.5	1.6	1.6	1.7
68	1.6	1.7	1.7	1.7
69	1.7	1.7	1.8	1.8
15 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.2	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.3	1.3	1.3	1.4

¹ Inizio attività nel 1996; lavoro sempre da part-time con una retribuzione lorda equivalente a 13.500 euro a prezzi 2012. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «buco». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

Appare dunque evidente come le norme introdotte dalla riforma del 2011 relativamente alle età pensionabili dei lavoratori «interamente contributivi» siano in contrasto con la logica del sistema contributivo, di nessuna utilità ai fini del bilancio pubblico e (contrariamente alla tanto decantata presunta equità della riforma) rappresentino un inutile aggravio a danno dei lavoratori più svantaggiati e delle attuali giovani generazioni di lavoratori.

Tabella 3 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di individui caratterizzati da carriere miste, prima da parasubordinati, poi da dipendenti, per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Primi 20 anni da parasubordinato con 4 anni di «bucò», poi dipendente full-time senza «buchi» ²				
	42	43	44	45
66	1.9	2.0	2.1	2.1
67	2.0	2.1	2.1	2.2
68	2.1	2.2	2.2	2.3
69	2.2	2.3	2.3	2.4
Primi 20 anni da parasubordinato con 4 anni di «bucò», poi dipendente part-time con 5 anni di «bucò» ³				
	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.1	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.2	1.3	1.3	1.4

¹ Inizio attività nel 1996. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «bucò». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

² Retribuzione lorda annua da parasubordinato e dipendente equivalente a 21.500 euro a prezzi 2012.

³ Retribuzione lorda annua da parasubordinato e dipendente equivalente a 13.500 euro a prezzi 2012.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

4. Le criticità per gli iscritti al contributivo non affrontate dalla riforma

Da più parti, negli ultimi anni, è emersa apprensione sull'adeguatezza delle prestazioni erogabili dal sistema contributivo, in considerazione dell'aumento atteso dell'aspettativa di vita (e della conseguente riduzione dei coefficienti di trasformazione) e soprattutto nel contesto attuale di un sistema economico a bassa crescita e con un mercato del lavoro incapace di garantire a tutti salari elevati e carriere continue. Si è infatti osservato come, a parità di età di ritiro, anche per i lavoratori standard le coperture attese dal sistema pubblico scenderanno sensibilmente rispetto a quanto garantito dal retributivo e prospettive ancora meno vantaggiose caratterizzeranno chi dovesse trascorrere parte

RPS

Michele Raitano

della carriera da atipico e/o con bassi salari e frequenti interruzioni dell'attività (anche a causa della limitata copertura degli ammortizzatori sociali). Di conseguenza, a causa dell'interazione di tre eventi avversi – aliquote ridotte (almeno fino al 2018, quando le aliquote di dipendenti e parasubordinati saranno uniformate), bassi salari e frequenti periodi di disoccupazione – anche individui a lungo attivi potrebbero ritrovarsi da anziani a ricevere prestazioni di importo limitato. Avendo forti vincoli di liquidità ed essendo esposti a rischi di breve termine (e, nel caso dei parasubordinati, non avendo nemmeno la disponibilità del Trattamento di fine rapporto), è del resto molto improbabile che i lavoratori più fragili riescano a migliorare le proprie prospettive partecipando volontariamente a fondi integrativi.

I rischi di pensioni basse non dipendono comunque dal contributivo in sé – nell'età dell'oro del dopoguerra il contributivo avrebbe pagato prestazioni maggiori del retributivo – ma dalla coesistenza delle regole attuariali con bassi tassi di crescita del Pil e un mercato del lavoro pieno di iniquità orizzontali e incapace di garantire a molti lavoratori carriere soddisfacenti. In altri termini, il sistema contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecnicità, rappresenta una buona cornice per definire le regole di fondo del sistema previdenziale. La sua applicazione non implica però che, in modo trasparente, non ci si possa distanziare dalle sue regole rigide per far fronte ad alcune situazioni che dovessero comportare rischi di prestazioni particolarmente insufficienti per alcune tipologie di lavoratori.

Nelle azioni degli ultimi governi, nonostante i continui richiami all'equità a vantaggio dei lavoratori giovani, non è però mai emersa un'effettiva preoccupazione per le prospettive pensionistiche delle nuove generazioni⁶, che sono spesso caratterizzate da frequente instabilità delle relazioni lavorative, né si sono mai pensate misure a loro tutela, nonostante tali misure, se opportunamente disegnate, avrebbero impatti di spesa limitati che non si manifesterebbero prima del 2035-2040.

Dal punto di vista normativo il contributivo è sovente ritenuto un sistema equo, in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte e ai

⁶ Nel Protocollo sul Welfare del 2007 si erano invece evidenziati i rischi di adeguatezza prospettica delle pensioni per i lavoratori più svantaggiati e si erano prefigurate modifiche del metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione e l'introduzione di meccanismi che garantissero il raggiungimento di tassi di sostituzione (rapporto fra pensione e salario) non inferiori al 60 per cento.

comportamenti individuali (ricevi di pensione esattamente il frutto di quanto hai risparmiato in contributi; è essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo sul mercato del lavoro)⁷. In questa affermazione è però implicito un fortissimo giudizio di valore che si attribuisce al concetto di equità attuariale: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo di contro-prestazione (senza nessuna forma neppure minima di redistribuzione o di tutele in qualche modo garantite) sta implicitamente accettando come «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione critica o diseguaglianza che si crea nel mercato del lavoro.

In aggiunta, si consideri che flussi redistributivi impliciti (connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione) sono legati al meccanismo di calcolo dei coefficienti di trasformazione, che sono basati sull'aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana (tenendo in considerazione anche la probabilità media di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Per tale via, il sistema contributivo redistribuisce implicitamente a favore delle donne (che hanno sì una più elevata aspettativa di vita media, ma sono soggette ad ampie discriminazioni sul lavoro), delle coppie sposate e, in generale, di chi ha una longevità maggiore della media. Tenuto conto che la letteratura è concorde nell'evidenziare come la longevità sia nettamente minore per chi proviene da uno status socio-economico più svantaggiato (si vedano ad esempio Costa e al., 2010; Rosolia, 2012; Fabrizi e Raitano, 2013), il contributivo potrebbe determinare ingenti flussi redistributivi regressivi⁸.

Indipendentemente dalle importanti problematiche relative alla mortalità differenziale ed ai meccanismi alla base della definizione dei coefficienti di trasformazione, le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici, sfaccettate e immotivate forme di diseguaglianza salariale e contrattuale fra i lavoratori inducono a ritenere necessario un allentamento delle rigide logiche attuariali e a pensare all'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui pregi micro e macroeconomici non vanno affatto trascurati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto ai rischi di

⁷ Si ricordi che nel contributivo non esiste l'integrazione al minimo.

⁸ Nel retributivo la presenza di pensioni di anzianità, goduta principalmente da lavoratori meno abbienti e con minore vita attesa, contribuiva invece a compensare gli effetti regressivi della mortalità differenziale presenti, per definizione, in ogni schema pensionistico.

flessibilità e instabilità della relazione contrattuale e derivanti da livelli retributivi particolarmente limitati, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di forte disagio economico pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro.

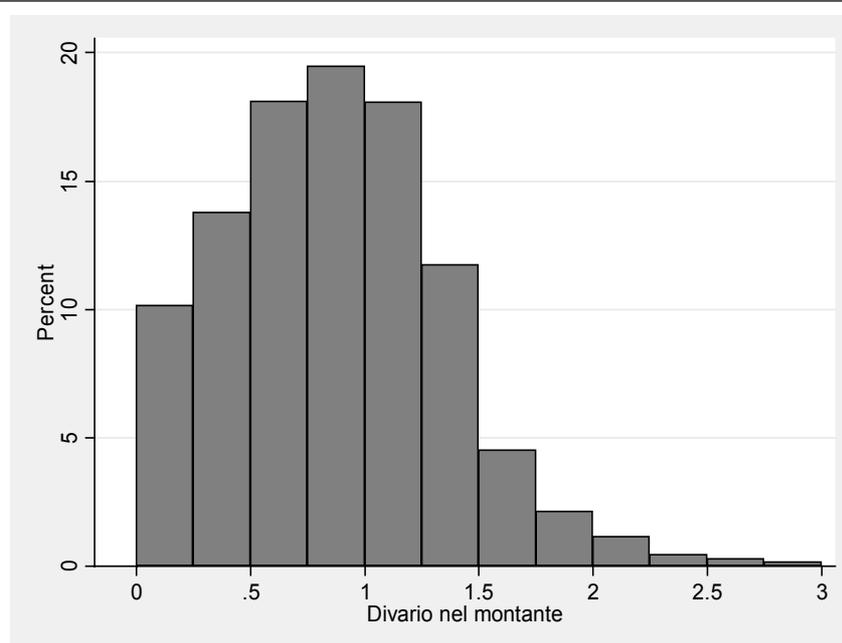
L'adeguamento automatico dell'età di ritiro e i nuovi vincoli introdotti dalla riforma del 2011 potrebbero migliorare sensibilmente l'adeguatezza delle future pensioni contributive: maggiore longevità lavorativa implica infatti maggiore accumulazione di contributi e una rendita di importo più elevato. Ma, affinché tali previsioni ottimistiche si realizzino, bisogna, come rilevato in precedenza, assumere che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta a una forza lavoro sempre più anziana.

Capire quanti individui saranno caratterizzati da rischi di pensioni inadeguate richiede di effettuare proiezioni per loro natura incerte sull'evoluzione delle dinamiche di carriera e della domanda di lavoro nei prossimi decenni. L'osservazione delle dinamiche di carriera dal 1996 al 2009 (mediante analisi condotte sui micro dati amministrativi dell'Inps) consente però di misurare quanti fra gli attuali attivi aderenti al contributivo hanno finora accumulato un montante contributivo molto limitato (Raitano, 2012b).

L'osservazione dei montanti finora accumulati dai lavoratori del contributivo nei primi 8 anni della loro carriera desta forti preoccupazioni. Un indicatore efficace del rischio di limitata accumulazione contributiva consiste nel confrontare l'accumulazione effettiva delle prime coorti appartenenti al contributivo con quella potenziale di un lavoratore rappresentativo «mediano», ovvero che avesse sempre lavorato come dipendente nel settore privato percependo ogni anno il salario lordo mediano (pari a circa 19.000 euro a prezzi 2010). Come indicatore si presenta quindi la distribuzione del rapporto fra il montante effettivo e quello del lavoratore mediano (un valore superiore a 1 segnala che si è fatto meglio del «mediano», un valore inferiore a 1 che si è accumulato di meno; figura 3). La distribuzione di tale rapporto è fortemente asimmetrica verso sinistra, a segnale del fatto che la netta maggioranza degli appartenenti alle coorti osservate ha finora accumulato un montante inferiore a quello potenziale del lavoratore tipo. Fra chi ha iniziato a lavorare prima del 2000, 2/3 hanno finora accumulato meno contributi di quelli che avrebbe accumulato nello stesso periodo un dipendente rappresentativo a bassa retribuzione e, addirittura, circa 1/3 ha finora accumulato uno stock di contributi inferiore a quella che potrebbe essere ritenuta una sorta di soglia di povertà

relativa (il 60% dell'accumulazione potenziale del dipendente mediano; Raitano, 2012b).

Figura 3 – Distribuzione del rapporto fra il montante accumulato al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro e il montante potenziale accumulato da un dipendente privato «mediano». Individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Ad-Silc.

Tutelare gli ex lavoratori a rischio di povertà mediante l'erogazione dell'assegno sociale, anche estendendo gli attuali bassi limiti di cumulabilità con la pensione contributiva (resi ancora più bassi dalla riforma del 2011 che impedisce il pensionamento finché non si sia raggiunta una pensione non integrabile dall'assegno sociale, ovvero finché l'importo della pensione non sia pari a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale), non appare d'altro canto sufficiente⁹: offrire una tutela di ultima istanza potrebbe tra l'altro risultare stigmatizzante e disin-

⁹ La necessità di incrementare la cumulabilità fra pensione e assegno sociale è ad esempio sostenuta da Marano e al. (2012).

centivante dell'offerta di lavoro (erogazione e importo dell'assegno sociale sono indipendenti dalla precedente storia lavorativa). Bisognerebbe invece intervenire all'interno del sistema pensionistico con modifiche esplicite della regola di calcolo della prestazione che quantomeno assicurino gli ex lavoratori dal rischio di ritrovarsi da anziani in condizioni di estremo disagio dopo aver essere stati attivi per molti anni.

In questa prospettiva, coerentemente con la logica attuariale del sistema, in linea con quanto già sostenuto su «la Rivista delle Politiche Sociali» (Raitano, 2011), si potrebbe garantire a ogni pensionato del contributivo una prestazione di importo proporzionale agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa) e che, tramite un fattore di correzione legato ai coefficienti di trasformazione, sia funzione anche dell'età di ritiro (la garanzia potrebbe ad esempio essere di 950 euro netti mensili in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità, da ridursi/aumentarsi proporzionalmente in caso di ritiri più precoci/ritardati). Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva accumulata fosse inferiore alla prestazione garantita, al pensionato verrebbe erogata come integrazione la differenza fra le due grandezze in questione, e il finanziamento dell'integrazione sarebbe posto a carico della fiscalità generale¹⁰.

Dal punto di vista della *target efficiency* (raggiungere l'obiettivo desiderato al minimo costo) l'introduzione di una simile misura appare ampiamente auspicabile. Con essa si andrebbe infatti a tutelare (*ex post*) esclusivamente chi dovesse registrare una carriera lavorativa lunga, ma fragile. L'introduzione di un minimo pensionistico permetterebbe inoltre di sanare criticità connesse a tutte e tre le determinanti delle basse pensioni (frequenti interruzioni della contribuzione, bassi salari o aliquota ridotta). Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori (crescendo sia la

¹⁰ Una misura di tutela delle future prestazioni contributive più inadeguate potrebbe anche essere finanziata accumulando oggi risorse attraverso una maggiore contribuzione dei lavoratori autonomi iscritti all'Inps e appartenenti al retributivo e al misto, che tuttora beneficiano di uguale trattamento dei dipendenti versando un'aliquota molto minore, oppure pensando a misure (ben ponderate) che agissero sulle attuali e future pensioni retributive in pagamento, prevedendo, sulla parte eccedente un determinato importo lordo, un contributo di solidarietà sulla base della differenza fra quanto versato di contributi e ricevuto di pensione.

pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale) e lo stesso impatto sul bilancio pubblico, dato che parte della maggior spesa – che, si noti, non emergerebbe prima di almeno 20 anni – verrebbe finanziata dai minori esborsi per prestazioni assistenziali che verrebbero altrimenti erogati ai pensionati da lavoro poveri (Caretta e al., 2012).

Riferimenti bibliografici

- Caretta A., Flisi S., Frale C., Raitano M. e Tedeschi S., 2012, *Evaluation of pensions adequacy in the NDC System*, paper presentato all'European Meeting of the International Microsimulation Association, Dublino, mimeo.
- Costa G., Leombruni R. e Richiardi M., 2010, *Aspettative di vita, lavori usuranti e equità del sistema previdenziale. Prime evidenze dal Work Histories Italian Panel*, «Epidemiologia e Prevenzione», vol. 34, n. 4.
- Fabrizi E. e Raitano M., 2013, *Differenze socio-economiche nelle aspettative di vita e unicità dei coefficienti di trasformazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2013*, Edizioni Simone, Napoli.
- Fornero E. e Castellino O. (a cura di), 2001, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, il Mulino, Bologna.
- Fornero E. e Coda Moscarola F., 2011, *Per un'equa riforma del sistema pensionistico*, «ItalianiEuropei», n. 10, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.italiani.europci.it/en/italianieuropei-10-2011/item/2390-per-un-equa-riforma-del-sistema-pensionistico.html>.
- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2012, *The strengths and failures of incentive mechanisms in notional defined contribution pension systems*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 71, n. 1, pp. 33-70.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2012a, *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, in Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, il Mulino, Bologna.
- Raitano M., 2012b, *I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 97-124.
- Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.

RPS

Michele Raitano

Politiche di attivazione delle nuove generazioni e incoraggiamento di scelte positive nel corso di vita

Alessandro Rosina

L'Italia è una delle economie avanzate con maggior squilibrio nel mercato del lavoro a svantaggio delle nuove generazioni. Quelle che servono non sono però politiche emergenziali per trovare un qualche lavoro ai giovani, ma una strategia per includere strutturalmente

le capacità e le competenze delle nuove generazioni nel processo di sviluppo del paese. Le migliori esperienze europee mostrano che, oltre a rafforzare il ruolo in difesa, la sfida per la crescita si vince creando spazi e opportunità per i giovani in attacco.

RPS

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, in larga parte del mondo sviluppato, il rapporto tra giovani e mondo del lavoro è diventato più problematico e il percorso di transizione alla vita adulta più complesso. Sotto la sollecitazione di grandi trasformazioni economiche e sociali che hanno caratterizzato lo sviluppo degli ultimi decenni – in particolare come risposta alla globalizzazione e alle sue implicazioni – tutti i paesi, in varia misura, hanno messo mano in modo rilevante a regole e meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro. Con l'obiettivo di rendere le economie nazionali più competitive si è cercato di rendere più flessibile il rapporto tra imprese e manodopera, aumentando le modalità di assunzione diversa dal tipico contratto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato.

I nuovi rischi legati a tali trasformazioni – in combinazione con le difficoltà di risposta delle istituzioni nazionali e inaspriti dall'attuale crisi mondiale – hanno interessato tutta la popolazione rendendo però, soprattutto, più vulnerabili le nuove generazioni nelle fasi iniziali di impostazione e costruzione del proprio percorso professionale e di transizione alla vita adulta (Blossfeld e al., 2006). È diminuita, in particolare, la possibilità di un accesso solido al mercato occupazionale con l'emergere e l'espandersi di un'area grigia tra non lavoro e lavoro. Le riforme attuate, per funzionare, avrebbero dovuto, da un lato, fare in modo che l'area grigia guadagnasse margini sulla disoccupazione e

non crescere a discapito della buona occupazione, e, dall'altro, prevedere strumenti di difesa dai nuovi rischi per evitare lo scadimento della flessibilità in precarietà di vita. In assenza di ciò l'area grigia non solo non riesce a far rialzare in modo solido e sostanziale l'occupazione, ma può trascinare al ribasso la qualità delle offerte di lavoro, esponendo i nuovi entranti a maggiori margini di sfruttamento, in linea con la logica «usa e getta», riducendo le remunerazioni, facendo crescere le condizioni di sottoinquadramento e sottoccupazione (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009; Ambrosi e Rosina, 2009; Barbieri, 2011). Il rischio è quindi quello di trovarsi ad alternare contratti temporanei e periodi di disoccupazione, con poche possibilità di ottenere un contratto più solido e con l'accantonamento di contributi pensionistici modesti. La conseguenza è una condizione di intrappolamento e scoraggiamento, compromettendo, alla fine, non solo la condizione dei giovani ma anche quantità e qualità del loro contributo nel sistema produttivo (Rosina, 2013a).

In ciascun paese il grado di fallimento o meno delle politiche realizzate lo si può valutare in termini di ricadute sulle performance di crescita e competitività nel primo decennio del XXI secolo e sulla capacità di inclusione delle nuove generazioni. Tali due aspetti sono strettamente in connessione e vanno considerati come due indicatori della stessa dimensione latente. Non a caso la Commissione europea ha ribadito in varie occasioni che le sfide di questo secolo si vincono con la piena partecipazione dei giovani alla società e al mercato del lavoro, considerando il capitale umano delle nuove generazioni la risorsa più importante delle economie avanzate per uno sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, secondo gli obiettivi di «Europa 2020».

2. Quello che serve alle nuove generazioni

L'Italia, come ben noto e documentato, è tra i paesi entrati nel nuovo secolo con più deludenti ritmi di crescita e bassi livelli di occupazione giovanile. Il prodotto interno lordo è passato da una crescita media del 3,6% degli anni settanta al 2,4% degli anni ottanta, all'1,6% degli anni novanta, fino al modestissimo 1,1% negli anni pre-crisi del primo decennio di questo secolo (Dell'Aringa e Treu, 2012).

Il tasso di occupazione tra i 16 e i 24 anni si è posizionato sotto il livello di quasi tutti i paesi europei, con un divario di oltre 10 punti percentuali rispetto alla media Ue 27. Un divario che negli anni più

recenti è salito a quasi 15 punti percentuali (19,8% contro 33,6% nel 2011). Uno scarto che rimane ampio anche nella fase giovane adulta. Nella fascia 25-29 anni il tasso Ue 27 risulta pari a 72,1% contro il 58,8% italiano. L'Italia è, inoltre, una delle economie più avanzate con maggior squilibrio nel mercato del lavoro a svantaggio delle nuove generazioni. Uno squilibrio che la crisi ha accentuato, colpendo in modo più che proporzionale i più giovani. Se il tasso di disoccupazione generale italiano è in linea con la media europea (12,2 contro 11%, dato del 2012), quello giovanile è invece molto più elevato (35,3% contro il 22,8%, database Eurostat).

Un dato, tra gli altri, rappresenta maggiormente l'inefficacia delle passate politiche di attivazione dei giovani italiani: la quota di «Neet» (giovani *Not in Education, Employment or Training*) è arrivata al 22% nella fascia 15-29 (Istat, 2013). Si tratta di uno dei valori più alti in Europa (solo la Bulgaria è messa peggio di noi). Più si estende nel tempo la condizione di Neet e più difficile diventa poi rientrare con successo nel mercato del lavoro, a causa del deperimento del capitale umano, ma anche per le potenziali ricadute in termini di disaffezione, insicurezza e adattamento verso il basso. Il danno non è solo individuale ma diventa sociale per i costi per la collettività che la sua cronicizzazione produce in termini di risorsa lavoro sprecata e di disagi economici e psicologici a cui rispondere. «Il cronicizzarsi dell'esperienza di sconfitta trasmette informazioni negative sul sé, e minaccia le competenze autoascritte, le speranze future di rivalsa, fino a intaccare l'autostima. Tutte queste ricadute, a loro volta, non possono che minacciare le risorse motivazionali ed emozionali indispensabili per fronteggiare le contingenze critiche» (Micheli, 2011, p. 229).

Nel contempo si è ridotto drasticamente anche il peso quantitativo dei giovani sulla popolazione italiana. I 15-24enni erano pari a circa 9 milioni nel 1990 e sono scesi sotto i 6 milioni. La popolazione in età 65-74 anni, invece, contava poco più di 4,5 milioni nel 1990 è salita a oltre 6 milioni, sorpassando i 15-24enni. Dinamiche che hanno portato lo squilibrio demografico tra vecchie e nuove generazioni nel nostro paese a essere uno dei più accentuati del vecchio continente e al mondo (Livi Bacci, 2008; Balduzzi e Rosina, 2010).

Ci troviamo, quindi, con meno giovani rispetto al resto del mondo sviluppato, ma anche con una riduzione del loro ruolo attivo nella società e nel mondo del lavoro. Se fossimo un paese lungimirante avremmo dovuto potenziare strategicamente il loro contributo qualitativo, come risposta alla riduzione quantitativa, migliorando, da un lato, la forma-

RPS

Alessandro Rosina

zione e, dall'altro, le opportunità di valorizzazione dello loro specifiche capacità e competenze all'interno del sistema produttivo. E invece, ciò che negli altri paesi consente ai giovani di essere maggiormente attivi e valorizzati, manca o è fortemente carente in Italia.

È ampiamente riconosciuto, ad esempio, come la spesa sociale italiana sia comparativamente molto poco generosa rispetto alle nuove generazioni: «Il sistema di protezione sociale in Italia e Polonia tipicamente assegna una larga proporzione di spesa a protezione delle vecchie generazioni («old-age» e «survivors benefits») arrivano al 60% del totale); in Italia questo corrisponde al 16% del Pil, un livello significativamente più alto rispetto a quello medio europeo» (Eurostat, 2011, p. 3). L'incidenza delle voci che vanno maggiormente a favore dei giovani (disoccupazione, *housing* ed esclusione sociale) è pari allo 0,6% del Pil contro un valore Ue 27 pari al 2,2%.

Esiste inoltre evidenza empirica del fatto che dove si investe maggiormente in welfare a favore delle nuove generazioni, maggiore risulta anche la loro inclusione nei processi di sviluppo del paese. In particolare, risulta forte e positiva tra i paesi europei la relazione tra incidenza della spesa sociale destinata ai giovani e quota di under 30 finanziariamente autonomi (Rosina e Voltolina, 2011).

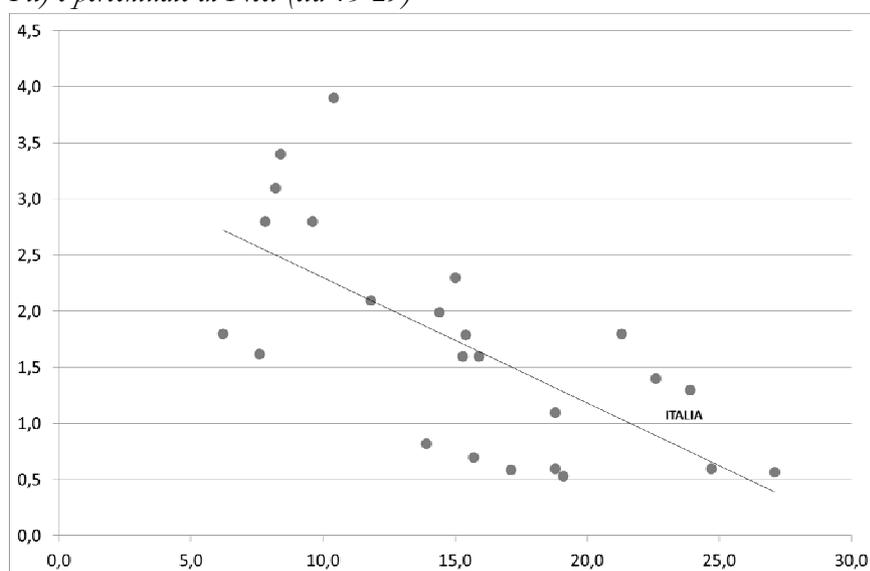
Persistentemente basso continua, particolare nello specifico, a essere l'investimento in «politiche attive per il lavoro», che risulta nel 2012 pari allo 0,3%, contro valori più che doppi negli altri grandi paesi europei (Eurostat, *Labour Market Policy database*). Le risorse destinate ai servizi per l'impiego vedono l'Italia nelle ultime posizioni (sotto di noi solo la Grecia).

Ma oltre all'azione di supporto e incentivo svolta da politiche sociali e adeguati strumenti di welfare attivo, quello che negli altri paesi favorisce le opportunità di occupazione delle nuove generazioni è anche una politica industriale coerente e lungimirante in grado di espandere i settori più dinamici e tecnologicamente avanzati. Cruciale, in particolare, è l'investimento in Ricerca e Sviluppo (R&S), uno degli indicatori principali della Strategia «Europa 2020». Per questa voce in Italia si spende un terzo in meno rispetto alla media Ue (1,2% contro 1,9% dell'Unione). L'innovazione è parte essenziale di quel circolo virtuoso che spinge al rialzo sviluppo economico, competitività e lavoro, mettendo a frutto soprattutto le competenze e le capacità dei giovani (Franzini e Raitano, 2005; Rosina, 2013b).

È interessante notare (figura 1) come nei paesi europei in cui si investe di più in R&S più bassa tenda anche a essere la proporzione di

Neet. Questo suggerisce come la condizione delle nuove generazioni tenda a essere positivamente legata alle opportunità di innovazione e sviluppo.

Figura 1 – Paesi dell'Unione europea per investimento in Ricerca e Sviluppo (su Pil) e percentuale di Neet (età 15-29)



Fonte: Database Eurostat. Dato R&S del 2010 e quota Neet del 2012.

Secondo il *Global Competitiveness Report 2012-2013* (World Economic Forum, 2013) l'Italia occupa un modesto 42esimo posto (uno dei più bassi in Europa, sotto ci sono solo Grecia e Portogallo). Il mercato del lavoro inefficiente, la scarsa innovazione e le complicazioni a fare impresa sono tra i motivi principali di tale deludente posizione.

A conferma di questo, un'indagine condotta da Gallup a inizio 2011 e pubblicata a maggio dello stesso anno, rileva come i giovani italiani siano quelli che maggiormente lamentano un eccesso di vincoli e complicazioni nel realizzare una propria idea imprenditoriale (22% contro una media europea del 13%).

Un ulteriore punto critico del sistema italiano rispetto agli altri paesi avanzati, lo si riscontra nel raccordo tra formazione e lavoro. L'Italia è uno dei paesi con più ridotta esperienza lavorativa durante il percorso di studi, mentre proprio dove tale integrazione in Europa è maggiore la quota di giovani disoccupati e scoraggiati risulta bassa (Dell'Aringa

e Treu, 2011). Sempre secondo la rilevazione Gallup citata (2011), noi siamo il paese con più bassa percentuale di giovani che considerano la «*vocational education and training*» un'opzione attrattiva: 50% contro oltre il 90% nei paesi con disoccupazione giovanile più bassa (Finlandia e Germania). Varie ricerche mostrano come nei contesti nei quali le scuole tecniche superiori sono maggiormente valorizzate e già durante l'istruzione secondaria i giovani sono incentivati a combinare e alternare periodi di studio e lavoro, risulti più veloce e stabile l'accesso all'occupazione. Un esempio molto citato in positivo è quello delle *Fachhochschulen* tedesche che potrebbero essere imitate, sviluppando all'interno della formazione terziaria italiana corsi di laurea triennale spiccatamente professionalizzanti e più direttamente mirati alle esigenze delle imprese (Capellari e Leonardi, 2011).

Alla debolezza dei percorsi tecnico-professionali si aggiunge anche lo scarso rendimento dei titoli di studio più elevati. Coerentemente con ciò, siamo uno dei paesi con maggior percentuale di giovani che non considerano la laurea utile per migliorare la propria condizione: questa visione negativa, nell'indagine Gallup (2011), oscilla in Europa tra un rispondente su tre in Italia e uno su dieci nei paesi scandinavi. Se, inoltre, l'attività di consulenza e orientamento durante il periodo formativo sulle scelte di ulteriore proseguimento degli studi e sulle opportunità di lavoro viene considerata efficace in molti paesi dell'Unione, riceve invece giudizio «scarso» nel nostro.

Dati che, sia sul versante oggettivo che soggettivo, forniscono il quadro di una condizione di basso investimento nelle misure considerate cruciali nelle economie più avanzate per consentire ai giovani di essere attivi e intraprendenti, generatori di sviluppo e ricchezza, anziché passivamente a carico delle famiglie o un costo sociale.

3. Quello che auspicano e chiedono i giovani italiani

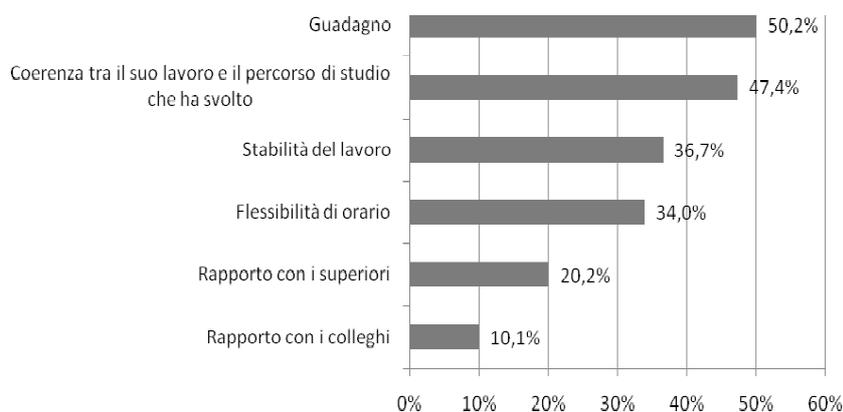
Nel discorso del 29 aprile per la fiducia alla Camera il premier Enrico Letta (2013) ha affermato che «non devono esistere generazioni perdute, perché solo i giovani possono ricostruire questo paese: le loro nuove esperienze e competenze ci raccontano un mondo che cambia, il loro mondo. Rinunciare a investire su di loro è un suicidio economico. Ed è la certezza di decrescita, la più infelice».

Parole più che condivisibili, ma dopo decenni di promesse vane e di politiche deludenti i giovani vogliono solo fatti. Troppo scottati dal-

l'inadempienza dei governi precedenti, aspettano azioni concrete. Non a caso, come confermano in modo coerente varie indagini (compresa quella Istat, *Aspetti della vita quotidiana. Anno 2012*), è aumentata molto la sfiducia non solo nella politica ma nella classe dirigente italiana in generale.

Ma qual è l'atteggiamento dei giovani stessi nei confronti del lavoro? Come affrontano le difficoltà che trovano nel costruire le proprie carriere e a ottenere una indipendenza economica? I risultati dell'indagine «Rapporto giovani» promossa dall'Istituto G. Toniolo, condotta nel 2012 su un campione di 9.000 rispondenti compresi tra i 18 e i 29 anni, mostrano come, nonostante le difficoltà, l'ambizione personale continui a essere elevata. Rimane forte la consapevolezza di valere molto più di quanto il mercato italiano offra e riconosca. Sempre di più, però, nel breve periodo reagiscono pragmaticamente, mettendo in campo tattiche adattive di fronteggiamento della crisi in attesa di tempi migliori. Il 90% degli intervistati continua a considerare, in prospettiva, il lavoro come il mezzo principale per arrivare ad autorealizzarsi (Istituto G. Toniolo, 2013). Ma nella contingenza attuale, pur di non rimanere inattivo, un giovane su due si adegua a un salario sensibilmente più basso rispetto a quello che considera adeguato e oltre il 45% si adatta a svolgere un'attività poco in linea con il proprio percorso di studi (figura 2).

Figura 2 – Percentuale di insoddisfatti per vari aspetti connessi all'attuale attività lavorativa. Giovani di età 18-29 anni occupati



Fonte: Istituto G. Toniolo, 2013 (www.rapportogiovani.it).

RPS

Alessandro Rosina

Dall'analisi dei dati della stessa indagine risulta come forte risulti anche la convinzione generazionale di essere una ricchezza per il paese (concorda con questa affermazione oltre il 95%). Non si considerano, quindi, un problema sociale o una categoria svantaggiata da proteggere, ma il meglio che questo paese può (ma non sa) esprimere. Riguardo alle azioni da intraprendere per migliorare specificamente la condizione delle nuove generazioni, la priorità viene data, come ci si poteva aspettare, all'occupazione (47,8%), segue a distanza un tema strettamente collegato, quello di un miglior raccordo tra istruzione e mercato del lavoro (18,3%). Al terzo posto si colloca la richiesta di maggiori investimenti in ricerca e sviluppo (12,4%) e subito dopo i sostegni all'imprenditoria giovanile (6,5%). Gli interventi di sostegno al reddito sono l'azione principale da intraprendere solo per il 5,6% degli intervistati (*ivi*).

Questo significa che i giovani italiani chiedono promozione e sostegno attivo più che protezione passiva. Vogliono essere messi nelle condizioni di fare e dare il meglio di sé con strumenti adeguati già presenti in gran parte degli altri paesi europei. Sono però anche sempre più convinti che lamentarsi serva a poco e che per migliorare la propria condizione, più che aspettare cambiamenti dall'alto, sia importante darsi maggiormente da fare in proprio, dando il meglio di sé nelle condizioni date. A pensarlo sono due giovani su tre (il 67,1%; *ivi*).

Dati, nel complesso, che dimostrano come molti ventenni e trentenni pur di non rimanere inattivi cerchino di adattarsi a quello che il mercato offre, accettando un temporaneo deterioramento della qualità attesa. Con il rischio però – se le condizioni di base non cambiano – che l'equilibrio si sposti verso il basso: con i giovani indotti strutturalmente a dar di meno in un paese in declino, anziché essere il sistema produttivo a riallinearsi al meglio che le nuove generazioni sono in grado di dare.

Che questo rischio sia concreto lo dimostra il fatto che siamo uno dei paesi non solo più lontani dai target su formazione, lavoro e innovazione posti dalla Strategia «Europa 2020», ma anche meno impegnati a raggiungerli pienamente (Istat, 2011).

4. Quali politiche?

Il primo obiettivo di Europa 2020 è portare al 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 60 anni. A tenere l'Italia lontana da tale target sono soprattutto la scarse opportunità di partecipazione al

mercato del lavoro di giovani e donne. Mentre, però, i tassi di occupazione femminile hanno evidenziato una evoluzione positiva nel decennio precedente la crisi, questo non è avvenuto per gli under 30. I freni maggiori all'espansione dei posti di lavoro hanno pesato sui più giovani, con la crisi che ha poi affondato ancor più il colpo su questa componente della popolazione.

I principali indicatori sul rapporto tra giovani e mercato del lavoro, presentano valori tra i peggiori in Europa, come evidenziato nei paragrafi precedenti. Non solo quelli riferiti alla parte più vulnerabile, ma anche quelli che riflettono la capacità di valorizzazione del capitale umano. Che si tratti, infatti, della percentuale di Neet o del tasso di occupazione dei laureati nella cruciale fascia 25-29, il quadro che si ottiene è diffusamente e pervasivamente problematico. Esiste un deficit strutturale di attenzione alle modalità di inclusione solida, attiva e qualificata delle nuove generazioni. Molto meno che in altri paesi si è riusciti a coniugare virtuosamente le specifiche 3 «C» delle nuove generazioni (specifiche caratteristiche, capacità e competenze) con il sistema produttivo italiano e la sua direzione di sviluppo.

Dopo aver a lungo assistito a una politica disattenta e inadempiente su questo versante, la crisi non può ora costituire un alibi per non fare o far poco cercando di mettere qualche pezza provvisoria sui buchi più vistosi. Quello che va fatto deve essere non solo coerente con quanto dall'esterno l'Europa ci chiede – per non rimanere un vagone di coda e contribuire a un processo di crescita comune – ma dovrebbe prevedere anche una spinta aggiuntiva proveniente dalla motivazione interna a mettere le (demograficamente ridotte) nuove generazioni nelle condizioni di esprimere al meglio il proprio potenziale, non solo nelle condizioni date ma anche in quelle da costruire strategicamente a tal fine.

Cosa ci chiede, allora l'Europa e cosa possiamo metterci di nostro per arricchire il paese con un apporto di qualità delle nuove generazioni? Il primo obiettivo di una squadra di calcio è quello di non prendere gol. Si deve quindi partire da un'adeguata strategia di difesa. Ciò significa operare preventivamente in modo da ridurre il rischio che i giovani diventino un costo sociale e ridurre l'impatto sociale della crisi.

In questa direzione va lo sforzo per ridurre l'abbandono prematuro degli studi. Per tornare all'analogia calcistica, per ottenere buone prestazioni quando si entrerà in campo è necessario arrivarci ben allenati e preparati, qualsiasi ruolo si vada a svolgere. Chi non utilizza bene gli anni della formazione si porta dietro una fragilità persistente in tutto il percorso professionale. Molti studi confermano quanto sia importante

RPS

Alessandro Rosina

e produttivo investire bene nelle età più giovani (Heckman, 2006). Nella raccomandazione del Consiglio europeo del giugno 2011 viene ribadita l'importanza non solo di politiche di prevenzione, intervento e compensazione, ma anche azioni di reinserimento nella formazione a contrasto del progressivo scivolamento verso condizioni di disoccupazione di lunga durata.

Ritenuto cruciale è poi il raccordo tra formazione e lavoro, tanto più efficace quanto più i sistemi di istruzione sono in grado di fornire competenze direttamente spendibili nel mercato occupazionale e coerenti con la sua evoluzione. A tal fine sono utili gli schemi che consentono di combinare la teoria con la pratica. Questo significa, finché si è studenti (già a partire dagli ultimi anni delle scuole secondarie), avere l'opportunità di fare esperienze lavorative attraverso tirocini formativi curricolari ed extracurricolari, e quando si entra nel mercato del lavoro avere occasioni di formazione *on the job*. Come già sottolineato, l'Italia è carente su questi punti, essendo uno dei paesi con più bassa percentuale di studenti che alla fine del proprio percorso di studi si è confrontato con esperienze concrete di lavoro. Inoltre l'apprendistato stenta a imporsi come modalità privilegiata di accesso al mondo del lavoro, per eccesso di vincoli e complessità burocratica, se si adotta la prospettiva delle imprese, perché troppo spesso viene utilizzato per ridurre il costo di lavoro ma senza prevedere effettiva formazione, se ci si mette nell'ottica del giovane assunto.

Tutte queste sono misure in «difesa», pensate come azioni che consentano ai giovani di non diventare disoccupati e di adattarsi al meglio a quanto il mercato offre. Se però si vuole davvero crescere non basta proteggersi dai rischi, è necessario anche potenziare il reparto d'attacco. Vale a dire cogliere al meglio le opportunità dei grandi cambiamenti in corso, aiutando le nuove generazioni a diventare protagoniste attive dei processi di sviluppo.

In quest'ottica, le politiche, più che accontentarsi di trovare un posto ai giovani, dovrebbero essere più sistemicamente e strutturalmente finalizzate a migliorare il rapporto tra nuove generazioni e mercato del lavoro. La Commissione europea (2011) dà molta enfasi sia all'importanza di creazione di lavoro di qualità che alla necessità di fornire un efficace supporto allo sviluppo delle imprese giovani, come ribadito anche nell'iniziativa «Opportunità per i giovani». Ciò significa azioni di breve, medio e lungo termine che aumentino la possibilità che le specifiche abilità delle nuove generazioni contribuiscano alla crescita del paese (Ocse, 2013), sia rendendo le attuali aziende più produttive e

competitive, che creando nuove imprese in grado di innovare ed espandere il mercato (Carrieri, 2013).

Come sottolinea lucidamente, tra gli altri, Gianfranco Viesti (2012, p. 5): «Servono nuove imprese diverse da quelle che ci sono già, che incorporino e traducano in attività di mercato le numerose conoscenze disponibili nelle università e nella ricerca; ancor più, che traducano in attività di mercato le tantissime competenze e creatività disponibili in un mondo giovanile ad alta qualificazione».

5. Decreto lavoro: rafforzare la difesa in attesa di partire all'attacco?

Le misure più concrete messe in campo dal Governo Letta a favore dell'occupazione giovanile sono contenute nel «Decreto lavoro» (d.l. 76/2013) approvato definitivamente dalla Camera il 7 agosto 2013. Il punto più importante è un incentivo per i datori di lavoro che assumono, entro giugno 2015, con un contratto a tempo indeterminato una persona con i seguenti requisiti: a) abbia età tra i 18 e i 29 anni, b) si trovi in condizione di svantaggio perché b1) senza impiego da almeno 6 mesi, o b2) privo di diploma di scuola media superiore o professionale. Si tratta di uno sgravio contributivo che può arrivare non oltre i 650 euro per un periodo di 18 mesi. Le risorse messe a disposizione per questo incentivo sono pari a 500 milioni per le regioni del Sud e a circa 300 milioni per le tutte le altre.

Lo stesso incentivo, per un periodo di 12 mesi, vale anche per un contratto già in essere che viene «stabilizzato» passando a tempo indeterminato. È previsto anche un contributo pari al 50% del sussidio mensile residuo per chi assume a tempo indeterminato lavoratori che beneficiano dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego).

In modo più limitato, il decreto contiene anche varie azioni di «aggiustamento» della Riforma Fornero e di potenziamento del «Decreto sviluppo» d.l. 83/2012 (in tema soprattutto di apprendistato, tempistiche degli intervalli tra un contratto a termine e l'altro, agevolazioni fiscali per l'investimento in imprese innovative).

Particolare attenzione viene dedicata all'autoimprenditorialità nelle regioni meridionali. Per i Neet del Sud sono inoltre previsti finanziamenti specifici per borse di tirocinio. Sull'alternanza studio-lavoro, dal lato studenti, si prevede un finanziamento a sostegno di esperienze di tirocinio sia per gli istituti superiori che per gli universitari.

L'azione principale del «Decreto lavoro» – oltre alla manutenzione

dell'esistente e lo stimolo all'autoimpiego nel Mezzogiorno – si risolve, in definitiva, in incentivi nel breve periodo ad assumere e a stabilizzare under 30 appartenenti alle categorie sociali più svantaggiate. Rispetto a quanto ci chiede l'Europa, c'è quindi soprattutto un allineamento sulla linea difensiva, mentre ancora manca un'azione energica sulla parte d'attacco. Misure utili ed efficaci se l'obiettivo è quello di contenere l'impatto sociale della recessione, ma meno in grado di incidere sugli ostacoli di fondo già presenti prima della crisi.

In positivo c'è il principio di favorire la stabilizzazione. Inoltre, con risorse limitate è giusto mirare gli interventi dove si può ridurre di più il costo sociale. Ma un governo che considera le nuove generazioni una delle risorse principali per far tornare il paese a crescere, non può limitarsi a interventi temporanei volti a rendere meno doloroso l'effetto della crisi. Siamo lontani dalla terapia d'urto di cui ci sarebbe bisogno e da molti osservatori auspicata. Ma servirebbe forse anche un cambiamento di rotta, una diversa impostazione per superare i limiti delle politiche passate, la cui inefficacia è dimostrata dai modesti risultati sin qui ottenuti.

Una prima considerazione riguarda l'idea che i giovani siano da gestire come una emergenza e a cui dare risposte in modo paternalistico. Quelle viste negli ultimi decenni, nella loro larga inefficacia, sono state misure varate senza una vera riflessione su come rendere positivo il rapporto tra valorizzazione delle nuove generazioni e crescita del paese, in modo che si sostengano a vicenda in un circolo virtuoso che porti entrambe al rialzo. Se non si rompe la spirale negativa che trascina condizione dei giovani e sviluppo verso il basso qualsiasi azione riuscirà, nel migliore dei casi, solo ad alleviare temporaneamente il dolore del paziente ma non a guarirlo. Questo significa che non sono solo i giovani a doversi adattare (spesso al ribasso) a quanto offre il mercato – come hanno invitato in vari modi a fare ministri dei governi precedenti – ma è anche il sistema produttivo che deve fare un salto di qualità.

Una seconda considerazione attiene alle risorse. Un limite delle politiche passate è anche quello di essere state realizzate «ai margini», senza una visione chiara degli obiettivi da ottenere e delle misure necessarie per conseguirli, mettendo in campo tutte le risorse richieste a tali fini. L'azione verso l'attivazione delle nuove generazioni è stata condizionata alle disponibilità limitate che si riusciva a ritagliare al netto delle altre voci di spesa, con conseguenti obiettivi al ribasso, mai davvero incisivi. L'aiuto dall'Europa per contrastare la disoccupazione giova-

nile è importante, in senso sia simbolico che sostanziale, ma non risolutivo per una vera svolta. Serve anche la capacità, il coraggio, la determinazione, di riorganizzare la spesa pubblica, spostando risorse dalle politiche passive a quelle attive. Solo passando da una visione statica e rassegnata al declino che porta semplicemente a tagliare (spesso in modo lineare) ad una visione dinamica, che valuta come redistribuire in modo da generare maggior crescita e benessere, si può rimettere in moto il paese. E questo non è possibile farlo solo riducendo sprechi e inefficienze, senza intaccare anche stratificate difese corporative, privilegi acquisiti in passato, posizioni di rendita (Rosina e al., 2013).

Un'ultima considerazione va dedicata al target delle politiche. Sarebbe auspicabile una visione integrata delle politiche non tanto riferite all'età ma agli snodi tra scelte formative, accesso al mondo del lavoro ed entrata nella vita adulta. La maggior quota di Neet in Italia rispetto agli altri paesi, da un lato è dovuta alle nostre maggiori carenze nel raccordo tra formazione e lavoro, d'altro lato è anche intrecciata con la spiccata dipendenza passiva dei giovani italiani dalla famiglia di origine che, in assenza di politiche di welfare, diventa l'unico ammortizzatore sociale.

Il tema dell'occupazione deve quindi inserirsi in un sistema più ampio di misure che comprendano, in modo integrato e coerente, non solo l'orientamento formativo, l'integrazione scuola/lavoro (preoccupazione evidente nel d.l. 76/2013), ma anche la conquista dell'autonomia, il mantenimento di una condizione attiva, la realizzazione di scelte di vita che impegnano positivamente verso il proprio futuro (Rosina, Micheli e Mazzucco, 2007). Politiche, quindi, non solo «attivanti» ma anche «abilitanti». Strumenti che favoriscono autonomia e intraprendenza rendono i giovani più dinamici e responsabilizzati nel migliorare la propria condizione nel mercato del lavoro, riducono le disuguaglianze di partenza e rendono meno vulnerabili verso il rischio di intrappolamento in percorsi di pura precarietà o disoccupazione di lunga durata (Cordella e Masi, 2012).

Una risposta coerente con tutti e tre questi punti, anche se non di per sé definitiva, la si ottiene prendendo seriamente, senza se e senza ma, la sfida della realizzazione della Garanzia giovani¹. L'obiettivo di fondo di tale proposta, fortemente sponsorizzata dall'Europa, è fare in

¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

modo che nessun giovane sia più abbandonato a se stesso o all'aiuto passivo della famiglia. Si tratta di una misura che impegna a garantire, entro quattro mesi dal termine degli studi o dalla perdita di un impiego, una buona offerta di lavoro, oppure un contratto di apprendistato, un tirocinio di qualità, o almeno un corso di formazione professionale. Questa proposta, come da molti è stato osservato, può funzionare e riattivare in modo strutturale la partecipazione delle nuove generazioni nel mercato del lavoro solo se diventa un'occasione per ripensare il ruolo dei centri per l'impiego in coerenza con quanto già avvenuto nelle migliori esperienze europee. La funzione che deve arrivare a svolgere deve essere quella di valutare le esigenze formative, di potenziare le competenze, di fornire orientamento, di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di sorvegliare l'effettiva realizzazione delle azioni previste. Devono diventare l'asse centrale di politiche attive in grado di rendere i periodi di inoccupazione: a) meno gravosi, prevedendo un adeguato e condizionato sostegno al reddito; b) meno passivi, cogliendo l'opportunità per un aggiornamento e una riqualificazione; c) meno lunghi, attraverso strumenti che incentivino e favoriscano la ricollocazione. Non come sale d'attesa ferroviarie in cui si ammazza più o meno utilmente il tempo aspettando la coincidenza successiva, vanno intesi piuttosto come i «pit stop» della formula uno: ci si ferma per immettere nuovo carburante, ma si coglie anche l'occasione per cambiare le gomme e adattarle ai cambiamenti del tempo, oltre che per ricalibrare gli strumenti dell'auto da corsa, così da poter tornare in pista più veloci di prima.

Se davvero la Garanzia giovani incentiverà tale trasformazione, a guadagnarne non sarà solo chi è giovane ma anche i più anziani. La stessa valorizzazione delle competenze in età matura non può, infatti, avere successo se si abbandonano i lavoratori a se stessi, forzandoli solo ad andare in pensione più tardi. I servizi per l'impiego possono avere un ruolo cruciale per aiutare le persone – in qualsiasi momento del loro percorso di vita e lavorativo – ad aggiornarsi, a riallineare professione e scelte familiari, a valutare la possibilità di cambiare impiego o a provare a svolgere un'attività in proprio.

Dopo anni di politiche che hanno peggiorato la condizione delle nuove generazioni nel mercato, con ricadute negative che si sono poi estese anche al resto dei lavoratori, si potrebbe così cogliere l'occasione di invertire la rotta e iniziare una nuova stagione che, a partire dal miglioramento dell'accesso dei giovani, metta in campo misure in prospettiva a beneficio di tutte le fasi della vita.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosi E. e Rosina A., 2009, *Non è un paese per giovani. Gli alibi di un paese immobile*, Marsilio, Venezia.
- Balduzzi P. e Rosina A., 2010, I giovani italiani nel quadro europeo. La sfida del «degiornamento», «Ricercazione», vol. 2, n. 2, pp. 201-213.
- Barbieri P., 2011, *Italy: no country for young men (and women)*, in Buchholz S. e Hofaecker D. (a cura di), *The Flexibilization of European Labor Markets: The Development of Social Inequalities in an Era of Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 108-146.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- Blossfeld H.-P., Klijzing E., Mills M. e Kurz K. (a cura di), 2006, *Globalization, uncertainty and youth in society*, Routledge, Londra.
- Capellari L. e Leonardi M., 2011, *A favore di un sistema di vocational tertiary education in Italia*, in Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel, il Mulino, Bologna.
- Carrieri M., 2013, *Il lavoro: un'agenda incompiuta*, «Italianieuropei», n. 7/8.
- Commissione europea, 2011, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, Iniziativa «Opportunità per i giovani», Bruxelles, 20 dicembre, COM(2011) 933.
- Cordella G. e Masi S.E. (a cura di), 2012, *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?*, Carocci, Roma.
- Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), 2011, *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel, il Mulino, Bologna.
- Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), 2012, *Il decennio perduto*, Arel, Roma.
- Eurostat, 2011, *Population and social conditions*, «Statistics in focus», n.17.
- Eurostat, 2013, *Labour Market Policy Database*, aggiornamento al 1° ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/database.
- Franzini M. e Raitano M., 2005, *Istruzione, crescita e mobilità sociale: quali politiche per il capitale umano?*, in Giannini S. e Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, il Mulino, Bologna.
- Heckman J.J., 2006, *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, «Science», vol. 312, n. 5782, pp. 1900-02.
- Istat, 2011, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2010*, Roma, disponibile al sito internet: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf.
- Istat, 2013, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, disponibile all'indirizzo internet: <http://noi-italia.istat.it/fileadmin/NoiItalia2013.pdf>.
- Istituto G. Toniolo, 2013, *Indagine sulla condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2013*, il Mulino, Bologna.

- Letta E., 2013, *Discorso del Presidente del Consiglio dei ministri*, 29 aprile, disponibile all'indirizzo internet: http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=70916.
- Livi Bacci M., 2008, *Avanti giovani, alla riscossa*, il Mulino, Bologna.
- Micheli G.A., 2011, *L'Italia salvata o persa dai giovani?*, «Queste istituzioni», n. 160-161, pp. 224-260.
- Ocse, 2013, *Editorial. Addressing the social dimension of the crisis through adequate income support and effective activation policies*, in Ocse, *Employment Outlook 2013*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/els/emp/EmploymentOutlook-Edito.pdf>.
- Rosina A., 2013a, *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Laterza, Roma-Bari.
- Rosina A., 2013b, *L'istruzione come fattore di mobilità sociale e di equilibrio generazionale*, in Capano G., Meloni M. (a cura di), *Il costo dell'ignoranza. L'università italiana e la sfida dell'Europa 2020*, il Mulino, Bologna.
- Rosina A., Albertini M., Bazzanella A., Cordella G., Giubileo F., Raitano M. e Voltolina E., 2013, *I giovani sono risorse, non categorie da proteggere*, «Linkiesta», 29 giugno.
- Rosina A., Micheli G.A. e Mazzucco S., 2007, *Le difficoltà dei giovani all'uscita dalla casa dei genitori. Un'analisi del rischio*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 95-112.
- Rosina A. e Voltolina E., 2011, *Politiche a favore dell'indipendenza intraprendente delle nuove generazioni*, in The Gallup Organization, 2011, *Youth on the move. Analytical report*, Flash Eurobarometers, n. 319b, maggio, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_319b_en.pdf.
- Viesti G., 2012, *Una nuova politica industriale per l'Italia*, in «ItalianiEuropei», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.italianieuropei.it/it/component/k2/item/2450-una-nuova-politica-industriale-per-l-italia.html>.
- World Economic Forum, 2013, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, disponibile all'indirizzo internet: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

Pensioni: gli effetti di genere della Riforma Fornero e la posizione della Cgil

Rita Cavaterra

La Riforma Fornero sulle pensioni ha cancellato i diritti delle persone, ha creato un clima di sfiducia e di incertezza sul futuro, ha rotto il patto sociale che era stato sottoscritto tra i lavoratori e lo Stato. L'articolo parte da questo giudizio durissimo della Cgil sulla manovra e continua esaminando punto per punto tutte le norme che hanno avuto particolari ricadute negative sui diritti pensionistici

delle donne. L'autrice mette in luce il particolare accanimento della manovra nei confronti delle donne. Accanimento che è stato perseguito anche dalle interpretazioni restrittive date dall'Inps. L'articolo si conclude con una serie di proposte di modifica della Legge Fornero, modifiche necessarie per recuperare gradualità, flessibilità, equità e solidarietà.

RPS

1. Premessa

La Riforma Fornero sulle pensioni ha inferto un colpo durissimo al nostro sistema previdenziale, ha cancellato i diritti delle persone, creato un clima di sfiducia e di incertezza sul futuro, rotto il patto sociale che era stato sottoscritto tra i lavoratori e lo Stato. La manovra, fatta solo per fare cassa e ripianare il debito pubblico, ha penalizzato tutti: giovani, donne, lavoratrici e lavoratori, pensionate e pensionati, anche se si è accanita in modo particolare contro le donne, in perfetta sintonia con quanto era già stato fatto dal precedente Governo Berlusconi. La manovra, che ha sostanzialmente ridisegnato il nostro sistema previdenziale, mostra evidenti elementi di rigidità, è profondamente iniqua e soprattutto è socialmente insostenibile.

L'unico elemento di equità rintracciabile nella manovra è quello relativo all'estensione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, del sistema di calcolo contributivo in pro quota anche a coloro che stavano completamente nel sistema retributivo. Per quanto riguarda questa norma è bene ricordare che la Cgil sosteneva l'applicazione del calcolo in pro quota per tutti fin dal 1995 e che ripropose la questione, purtroppo, senza essere ascoltata, anche nel 1997.

2. *Pensione di vecchiaia e pensione anticipata*

Per le lavoratrici che maturano i requisiti per il diritto a pensione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le prestazioni pensionistiche conseguibili sono la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata.

Il diritto alla pensione di vecchiaia si consegue, dal 1° gennaio 2012, in base ai seguenti requisiti: raggiungimento di un'età minima prevista e in continuo aumento a causa dell'incremento automatico dovuto all'aumento della speranza di vita e 20 anni di contribuzione.

Per coloro che hanno cominciato a versare contributi successivamente al 1° gennaio 1996 è previsto un ulteriore requisito: il raggiungimento di un importo di pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale ($2.013 = 442,30 \times 1,5 = 663,45$ euro). È da rilevare che questa norma peggiora la precedente normativa prevista per coloro che rientrano interamente nel sistema contributivo (5 anni di effettivo lavoro per il diritto a pensione, con un importo di pensione pari a 1,2 volte l'assegno sociale) e penalizza fortemente proprio i giovani, i lavoratori precari e le donne, che non raggiungendo il nuovo importo di pensione richiesto saranno costretti a lavorare fino a 70 anni (e poi di più) dal momento che la pensione verrà corrisposta solo a tale età con 5 anni di contribuzione effettiva e senza alcun riferimento all'importo del trattamento.

Gli incrementi dell'età legati alla speranza di vita mantengono la cadenza triennale fino al 2019. Dal 2019 in poi diventano biennali, così come diventano biennali anche le revisioni dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo rivalutato.

Con decreto del Ministero del Lavoro del 15 maggio 2012, i coefficienti di trasformazione sono stati revisionati e sono stati calcolati anche per le età successive a 65 anni. È da notare che saranno costruiti anche i coefficienti per le età superiori a 70 anni, ma ciò verrà fatto secondo le vecchie regole. Ciò significa che il coefficiente relativo a 71 anni verrà costruito solo quando gli aumenti dovuti alla speranza di vita risulteranno superiori a una unità. L'Inps ha precisato che l'aumento dell'età legato alla speranza di vita si applica anche ai 70 anni.

A decorrere dal 1° gennaio 2012, il diritto alla pensione anticipata si consegue per le donne soltanto con 41 anni e 1 mese di contribuzione. Nel 2013 il requisito è pari a 41 anni e 5 mesi (1 mese di aumento previsto dalla manovra e 3 mesi di aspettativa di vita.) Nel 2014 saranno necessari 41 anni e 6 mesi (ulteriore aumento di un mese previsto dalla legge 214/2011). Nel 2016 scatteranno altri 4 mesi di aspet-

tativa di vita e si continuerà così. È evidente che il «perverso» automatismo dell'aumento legato alla speranza di vita spingerà sempre più avanti sia l'età di pensionamento per la vecchiaia sia i requisiti contributivi per maturare il diritto alla pensione anticipata.

È da rilevare, inoltre che per la pensione anticipata è stata prevista una riduzione percentuale sulla quota di pensione retributiva, relativa all'anzianità contributiva maturata fino al 31 dicembre 2011, qualora il pensionamento avvenga prima del compimento dell'età di 62 anni. Tale riduzione è pari all'1% per i primi due anni mancanti al raggiungimento dei 62 anni ed elevata al 2% per gli ulteriori anni mancanti alla suddetta età calcolati alla data del pensionamento.

La legge 14/2012 ha disposto che la riduzione non sarà applicata a coloro che maturano il requisito contributivo entro il 31 dicembre 2017 qualora la contribuzione derivi esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria per maternità, servizio militare, infortunio, malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria (escludendo, quindi, i periodi di maternità facoltativa, i congedi per assistenza ai disabili, la cassa integrazione straordinaria, la mobilità, la disoccupazione, la prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, i versamenti volontari, il riscatto laurea, ecc.). Siamo nuovamente di fronte a una norma che nulla ha a che vedere con i principi dell'equità e della solidarietà.

Ferma restando la possibilità di avvalersi della pensione anticipata sopra descritta, per coloro che hanno cominciato a versare la contribuzione successivamente al 1° gennaio 1996, la legge 214/2011 ha previsto la possibilità di un altro pensionamento anticipato a 63 anni con almeno 20 anni di contribuzione effettiva e con una soglia minima di pensione da raggiungere pari a 2,8 volte l'assegno sociale ($2.013 = 442,30 \times 2,8\% = 1.238,44$ euro mensili, indicizzati annualmente in base alla variazione media quinquennale del Pil nominale). Chi potrà raggiungere tale soglia? Sicuramente non le donne, vista la frammentazione della loro vita lavorativa, né i giovani che ormai per tantissimi anni svolgono lavori precari e con bassa retribuzione. La soglia minima di accesso (63 anni) è soggetta all'incremento dell'età dovuto alla speranza di vita.

3. Età pensionabile delle donne

L'accanimento nei confronti delle donne è partito con la sentenza della Corte di giustizia europea del 13 novembre 2008 che ha condan-

RPS

Rita Cavalleria

nato l'Italia per essere venuta meno agli obblighi sanciti dall'articolo 141 Ce (parità di retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile) «mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia ad età diverse a seconda che siano uomini o donne».

Ciò che rilevammo all'epoca fu la sconcertante e impressionante incapacità del governo italiano a sostenere la validità delle sue ragioni.

A parte i colpevoli ritardi del governo nel rispondere alle varie lettere pervenute dalla Commissione europea, ciò che ci colpì profondamente nella (assenza di) difesa fatta dall'Italia fu che non venne mai citato l'articolo 4 della legge 903 del 1977 (meglio nota come legge di parità di trattamento tra uomo e donna) che permette alle lavoratrici, se vogliono, di continuare a lavorare fino alla stessa età pensionabile prevista per gli uomini. Andare in pensione a 60 anni, quindi, non era un obbligo ma soltanto un'opportunità in più per le donne, che se volevano potevano «scegliere» di continuare a lavorare.

C'è da dire, inoltre, che con la riforma previdenziale del 1995 era stata introdotta in Italia la possibilità del pensionamento flessibile con età 57-65 anni, uguali per uomini e donne. Tale sistema è stato stravolto dalla controriforma Maroni (legge 243/2004) che ha introdotto anche nel sistema contributivo l'età pensionabile fissa: 60 anni per le donne, 65 per gli uomini.

La Cgil ha sempre sostenuto con forza la necessità di ripristinare la flessibilità dell'età pensionabile: prima di tutto perché un sistema contributivo senza flessibilità non ha un senso e, poi, perché la flessibilità in uscita è l'unico strumento valido per coniugare una reale parità di trattamento tra uomo e donna con l'esercizio delle opportunità individuali e della libera scelta, oltre a essere anche l'unico strumento che permette un vero innalzamento delle età medie di pensionamento. Altra questione che rilevammo all'epoca fu che di innalzamento dell'età pensionabile delle donne se ne parla sempre quando c'è bisogno di fare cassa. Anche in questo caso è stato così visto che le risorse risparmiate con l'aumento dell'età pensionabile delle donne dipendenti del settore pubblico sono state completamente azzerate e utilizzate per il risanamento del debito pubblico.

Il Governo Berlusconi è intervenuto pesantemente nei confronti delle donne con la legge 122 del 2010 e con le leggi 111 e 148 del 2011. Con la legge 122 del 2010 è stato previsto il repentino aumento dell'età pensionabile a 65 anni per le donne dipendenti del pubblico impiego, a decorrere dal 1° gennaio 2012. Fu la legge 122/2010 a preve-

dere per la prima volta l'incremento automatico dell'età pensionabile alla speranza di vita. Tale incremento da applicarsi dal 1° gennaio 2015 avrebbe dovuto applicarsi anche alle dipendenti pubbliche per le quali l'età era già stata innalzata repentinamente a 65 anni. È stata sempre la legge 122/2010 a prevedere le finestre mobili o a scorrimento: un anno per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti, 18 mesi per le lavoratrici e i lavoratori autonomi. Quindi le lavoratrici del settore pubblico sarebbero andate di fatto in pensione di vecchiaia a 66 anni. Per impedire alle donne dipendenti del pubblico impiego di andare in pensione prima, scegliendo di dimettersi volontariamente e di trasferire la propria posizione assicurativa all'Inps, il Governo Berlusconi decise, a decorrere dal 1° luglio 2010, di rendere onerosa per tutti (lavoratrici e lavoratori) la ricongiunzione effettuata ai sensi dell'art. 1 della legge 29 del 1979 fino ad allora gratuita. Con la medesima legge, inoltre, furono abrogati, a decorrere dal 31 luglio 2011, tutti gli articoli di legge che prevedevano il trasferimento della contribuzione all'Inps gratuitamente: a cominciare dalla storica legge 322 del 1958 (costituzione della posizione assicurativa all'Inps) operando così una vera e propria devastazione del nostro sistema previdenziale pubblico obbligatorio. Le modifiche introdotte con la legge di stabilità del 2013 hanno risolto solo alcuni problemi (ad esempio, la possibilità di cumulo gratuito della contribuzione per il diritto alla pensione di vecchiaia sempre che non si maturi il diritto autonomo a pensione in una gestione) ma non hanno ripristinato la situazione precedente.

Con il decreto legge 98 convertito nella legge 111/2011 è stato previsto l'aumento dell'età pensionabile per le lavoratrici dipendenti del settore privato e per le lavoratrici autonome. L'aumento dell'età pensionabile per le lavoratrici decorreva dal 2020. La legge 111/2011 ha anticipato al 2013 l'incremento dell'età pensionabile legato alla speranza di vita. Sempre con questa legge è stato previsto il definanziamento totale del fondo strategico in cui erano confluiti i risparmi derivanti dall'aumento dell'età pensionabile delle donne dipendenti del pubblico impiego, dimostrando ancora una volta che i provvedimenti presi contro le donne servono sempre e soltanto a fare cassa. La legge ha previsto anche la riduzione delle pensioni ai superstiti. Anche in questo caso si tratta di una misura che colpisce in modo particolare le donne.

La norma definita dalla Lega come «norma anti-badanti» prevede la riduzione dell'aliquota percentuale della pensione ai superstiti del 10% in ragione di ogni anno di matrimonio mancante rispetto al numero di

RPS

Rita Cavalleria

10, quando si verificano le seguenti condizioni: a) matrimonio contratto dopo il 70° anno di età, b) differenza di età fra i coniugi superiore a venti anni.

Non si dà luogo alla riduzione nel caso vi siano figli minori, studenti, inabili.

Al di là di quello che ha sostenuto la Lega, è del tutto evidente che la norma si applica a tutti ed è anche giusto che sia così, visto che non possono né debbono esserci norme di carattere discriminatorio. Sta di fatto, però, che si tratta di una norma che è stata originata dall'odio per gli immigrati e che mette in discussione dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Non è un caso, infatti, che la Corte costituzionale abbia in passato, con più pronunciamenti, dichiarato incostituzionali tutte le norme che limitavano il diritto alla pensione ai superstiti. La Cgil ritiene che la norma contenuta nella legge 111/2011 presenti evidenti questioni di legittimità costituzionale.

Con il decreto legge 138 convertito nella legge 148 del 14 settembre 2011 il Governo Berlusconi è intervenuto di nuovo sull'età pensionabile delle donne del settore privato (lavoratrici dipendenti, autonome e parasubordinate) anticipando l'aumento dell'età pensionabile al 2014. Con la legge 148/2011, inoltre, è stata estesa la finestra mobile per la decorrenza della pensione anche al settore della scuola che prima ne era escluso. Inutile dire che anche queste misure sono servite soltanto a fare cassa.

La Cgil è sempre stata contraria all'aumento delle età pensionabile delle donne. Le donne se vogliono possono continuare a lavorare fino alla stessa età pensionabile prevista per gli uomini. L'età reale di pensionamento delle donne è già oggi più alta di quella degli uomini. Non è un caso che le lavoratrici siano quasi esclusivamente titolari di pensione di vecchiaia: ciò è dovuto al ritardato accesso al mercato del lavoro, ai lavori saltuari, precari, stagionali, al part-time, alla frammentazione della vita lavorativa che spesso è piena di buchi contributivi per dedicarsi alla cura di figli e genitori, ai licenziamenti in bianco per maternità, ecc.

La Cgil rivendica da sempre il diritto al lavoro per tutti, anche per le sessantenni contro i processi di espulsione, rivendica la flessibilità e la volontarietà in uscita, rivendica i servizi: in presenza di tutti questi fattori, infatti, non ci sarebbe stato bisogno di alzare l'età pensionabile perché di sicuro le donne da sole avrebbero scelto di restare al lavoro più a lungo.

E arriviamo alla Riforma Fornero. Una «riforma» fatta in 21 giorni,

senza alcun confronto con le parti sociali, varata a colpi di fiducia in Parlamento. Una «riforma» iniqua senza alcuna gradualità, fatta solo per reperire risorse e ridurre il debito pubblico. Una «riforma» che ancora una volta lede profondamente i diritti dei giovani, delle donne, dei lavoratori e dei pensionati.

Il ministro Fornero si è molto vantato del fatto che finalmente è stata ripristinata la flessibilità dell'età pensionabile e che, quindi, sarà una scelta delle lavoratrici e dei lavoratori quella di anticipare o di posticipare il ritiro dal mercato del lavoro, affermando addirittura che ci sono degli incentivi per chi decide di rimanere al lavoro. La Cgil ha un altro concetto di flessibilità e un altro concetto di incentivo. A nostro avviso, infatti, il repentino e continuo innalzamento dell'età pensionabile legato anche all'incremento della speranza di vita non permette a nessuno di anticipare la data di ritiro (a meno di non andarci con la pensione anticipata e con pesanti disincentivi), mentre per quanto riguarda la pensione di vecchiaia soprattutto le donne vanno continuamente alla rincorsa dei requisiti perduti, che drammaticamente raggiungeranno in alcuni casi dopo 4 anni, in altri dopo 6 o 7 anni. Ma di quale flessibilità stiamo parlando? Le norme introdotte sono di una rigidità assoluta.

Per quanto riguarda poi il famoso incentivo, si tratta semplicemente del fatto che sono stati finalmente calcolati i coefficienti relativi agli anni successivi al 65° fino al 70° anno di età e poi si procederà oltre. Si fa passare per incentivo il concetto che è alla base del sistema contributivo: maggiore è l'età al momento del pensionamento, maggiori sono i coefficienti di trasformazione del montante. Peccato che con la revisione automatica i coefficienti calino sempre di più. Il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, tenendo conto di questa situazione, ha affermato che è più conveniente andare in pensione prima di una nuova revisione proprio per evitare di incappare nei nuovi coefficienti. Il Dipartimento della Funzione pubblica, con la circolare n. 2 dell'8 marzo 2012, ha precisato poi che nel settore del lavoro pubblico, il principio di flessibilità e di incentivazione per la permanenza in servizio sino a 70 anni non opera. A parere del Dipartimento la nuova disciplina ha modificato i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico ma non ha, invece, modificato il regime dei limiti di età per la permanenza in servizio. Pertanto, per i dipendenti statali e per i dipendenti degli enti pubblici restano in vigore, rispettivamente le norme (art. 4 del d.p.r. 1092/73 e art. 12 della l. 70/1975) che fissano il limite di età ordinamentale a 65 anni (limite esteso per analogia an-

RPS

Rita Cavalleria

che agli altri dipendenti pubblici). Raggiunto tale limite di età il rapporto di lavoro può proseguire solo per raggiungere il requisito minimo per il diritto alla pensione.

Vediamo ora quali sono le varie età pensionabili previste a decorrere dal 1° gennaio 2012:

Tabella 1 – Prospetto età pensionabile

Anno	Lavoratrici dipendenti del settore privato	Lavoratrici* dipendenti del settore pubblico	Lavoratrici autonome e parasubordinate
2011	61 anni **	62 anni**	61 anni e 6 mesi**
2012	62 anni	66 anni	63 anni e 6 mesi
2013***	62 anni e 3 mesi	66 anni e 3 mesi	63 anni e 9 mesi
2014	63 anni e 9 mesi	66 anni e 3 mesi	64 anni e 9 mesi
2015	63 anni e 9 mesi	66 anni e 3 mesi	66 anni e 1 mese
2016***	65 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi	66 anni e 1 mese
2017	65 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi	66 anni e 1 mese
2018	66 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi
2019***	66 anni e 11 mesi	66 anni e 11 mesi	66 anni e 11 mesi
2020	66 anni e 11 mesi	66 anni e 11 mesi	66 anni e 11 mesi
2021***	67 anni e 2 mesi	67 anni e 2 mesi	67 anni e 2 mesi

* La stessa tabella dal 2012 vale per i lavoratori del settore pubblico e del settore privato, per gli autonomi e per i parasubordinati.

** Compresa la finestra mobile.

*** Anni in cui sono previsti aumenti dell'età pensionabile a causa degli incrementi dovuti alla speranza di vita (2013 tre mesi, 2016 quattro mesi, 2019 quattro mesi. Dal 2019 gli incrementi diventano biennali. Nel 2021 l'incremento sarà di tre mesi).

Fonte: Relazione tecnica Ragioneria generale dello Stato, Anno 2011¹.

Dal 1° gennaio 2012 per il pensionamento delle donne del settore privato si stabilisce una soglia che va dai 62 ai 70 anni. Tale soglia crescerà progressivamente fino a equiparare la soglia di pensionamento degli uomini a 66 anni nel 2018. Ciò produce una rincorsa continua. Si può fare il caso di una lavoratrice del settore privato che compie 60 anni di età nel maggio 2013 e che ha 33 anni di contributi. In base alla vigente normativa tale lavoratrice avrebbe ottenuto la pensione di vecchiaia con decorrenza 1° settembre 2014 (finestra di un anno e tre mesi di aspettativa di vita), con quanto previsto dalle nuove norme

¹ La relazione si può leggere integralmente sul sito della Camera all'indirizzo internet: http://leg16.camera.it/camera/browse/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=16&codice=16PDL0055610&back_to=http://leg16.camera.it/126?tab=2-e-leg=16-e-idDocumento=4829&sede=&tipo=#RT.

potrà andare in pensione di vecchiaia solo con decorrenza 1° maggio 2020 con 66 anni e 11 mesi.

Il provvedimento innalza bruscamente l'età pensionabile delle lavoratrici dipendenti e crea disparità di trattamento tra le lavoratrici anche a seconda del loro mese di nascita. La lavoratrice dipendente nata a dicembre 1951 potrà andare in pensione dal 1° gennaio 2013, mentre quella nata a gennaio 1952 andrà in pensione solo dal 1° novembre 2015 (il pensionamento viene ritardato di 2 anni e 10 mesi).

Le donne più fortunate (si fa per dire!) sembrano essere quelle della classe 1952, nate, però, entro il mese di marzo, che potranno andare in pensione di vecchiaia nel 2015 con 63 anni e 9 mesi, addirittura prima (si fa sempre per dire!) dell'eccezione prevista dalla Fornero proprio per le donne del 1952 che nel 2012 maturano, oltre ai 60 anni di età, anche 20 anni di contribuzione. Queste ultime, infatti, potranno andarci a 64 anni, anche se l'Inps nella sua circolare applicativa (dietro apposito suggerimento del Ministero del Lavoro, dalla Cgil contestato) ha detto che anche in questa fattispecie speciale si applica l'aumento dell'età relativo alla speranza di vita. Restano poi le nate da aprile a dicembre 1952 che non raggiungono il requisito di 20 anni di contribuzione nel 2012, per loro il diritto a pensione si allontana paurosamente: potranno andare in pensione, infatti, solo nel 2018, se sono nate nel mese di aprile e nel 2019 se sono nate da maggio a dicembre.

Il provvedimento innalza bruscamente l'età pensionabile anche delle lavoratrici autonome e parasubordinate. Infatti, fermo restando la maturazione del requisito contributivo, una lavoratrice autonoma nata nel mese di dicembre 1951 potrà andare in pensione dal 1° luglio 2013; mentre quella nata nel gennaio 1952 potrà andare in pensione solo dal 1° settembre 2018 (il pensionamento viene posticipato di 5 anni e 2 mesi).

Per quanto riguarda le donne dipendenti del pubblico impiego la Riforma Fornero non cambia sostanzialmente nulla rispetto alla precedente normativa che, dal 1° gennaio 2012, prevedeva per loro un salto immediato di 4 anni, passando da 61 anni di età a 65 anni, ai quali si doveva aggiungere la finestra mobile di un anno. Ora per raggiungere i requisiti per il diritto a pensione devono raggiungere i 66 anni di età. Dal 2013 sono 66 anni e tre mesi.

Il «bizantinismo» delle finestre non è stato eliminato e a dire il vero non è stato concesso alcun favore, visto che le finestre sono state incorporate nelle varie età pensionabili. Solo i lavoratori autonomi han-

RPS

Rita Cavalleria

RPS

PENSIONI: GLI EFFETTI DI GENERE DELLA RIFORMA FORNERO E LA POSIZIONE DELLA CGIL

no avuto un beneficio di 6 mesi di anticipo. Ma anche questa è una delle tante disparità di trattamento introdotte dalle nuove norme.

Alla Riforma Fornero si è poi aggiunta la circolare Inps n. 35 del 2012, che ha dato interpretazioni restrittive e aberranti, con un particolare accanimento proprio nei confronti delle donne. È necessario anche dire che sono stati i ministeri vigilanti che hanno imposto all'Inps le predette interpretazioni e lo hanno fatto sempre per ragioni di cassa. Inutile dire ancora una volta come sia necessario che l'Inps recuperi la propria autonomia. È da tempo ormai (da quando era ministro del lavoro Maroni) che l'istituto è in sostanza commissariato dai ministeri vigilanti (ora soprattutto il Ministero dell'Economia, con la Ragioneria generale dello Stato) con grave danno per tutti i cittadini, i lavoratori e i pensionati: i tempi di emanazione delle circolari si sono allungati a dismisura e le interpretazioni non seguono più il testo legislativo approvato dal Parlamento, ma vengono invece elaborate in base ai conti fatti dalla Ragioneria.

La circolare Inps è oltremodo negativa per le donne sulle seguenti questioni: a) eccezione prevista per il diritto alla pensione di vecchiaia per le donne del 1952, b) opzione per la pensione di anzianità con il sistema contributivo, c) applicazione degli aumenti relativi alla speranza di vita e degli aumenti previsti per l'età pensionabile alle lavoratrici salvaguardate. Inizialmente l'Inps aveva dato un'interpretazione restrittiva anche sulle famose «quindicenni». Si tratta di quelle lavoratrici che avevano maturato 15 anni di contributi entro il 1992 o che, entro la medesima data, avevano ottenuto l'autorizzazione ai versamenti volontari. Tali lavoratrici hanno sempre conservato il diritto alla pensione di vecchiaia con 15 anni di contributi, ma secondo l'Inps dopo la legge 214/2011 le precedenti deroghe non erano più valide e di conseguenza le lavoratrici avrebbero dovuto raggiungere i 20 anni di contribuzione. La Cgil ha sempre sostenuto che tale interpretazione era arbitraria e non era supportata da alcun elemento giuridico. Un'interpretazione che mirava soltanto a penalizzare le donne che avevano versato (molte anche con la contribuzione volontaria) almeno 15 anni di contributi e a far diventare silenti le loro posizioni. I ripetuti interventi della Cgil sulla questione hanno portato il Ministero del Lavoro a rivedere la questione. I 15 anni di contributi rimangono validi per il diritto a pensione, ma le donne devono maturare la nuova età pensionabile. Rispetto a ciò ben poco si può fare, visto che la deroga si riferisce solo al requisito contributivo e non all'età pensionabile.

- a) *Eccezione prevista per le donne nate nel 1952.* Come detto in precedenza, per le donne nate nel 1952 la legge 214/2011 ha previsto un'eccezione rispetto all'aumento dell'età pensionabile sempre che le lavoratrici maturino nel corso del 2012 i requisiti per il diritto alla pensione di vecchiaia (20 anni di contribuzione). Se ciò si verifica potranno andare in pensione a 64 anni, più incremento legato alla speranza di vita. Già questa è un'interpretazione restrittiva data dall'Inps. Inoltre, l'Inps sostiene che la norma di carattere eccezionale si applica solo alle lavoratrici dipendenti da privati che erano al lavoro alla data del 28 dicembre 2011 (data di entrata in vigore della legge), escludendo quindi dall'applicazione della norma stessa proprio le lavoratrici più fragili, quelle disoccupate, in mobilità o in prosecuzione volontaria prima di tale data. È del tutto evidente che non possiamo condividere una simile interpretazione che ci pare costituisca un vero e proprio accanimento contro i soggetti più deboli.
- b) *Opzione per la pensione di anzianità con il sistema contributivo.* La norma sperimentale prevedeva fino al 31 dicembre 2015 la possibilità per le lavoratrici dipendenti di andare in pensione di anzianità con 57 anni di età e 35 anni di contributi (58 anni di età e 35 di contributi per le lavoratrici autonome) con il calcolo della pensione interamente contributivo. La scelta dovuta spesso a motivi familiari comportava e comporta pesanti penalizzazioni sull'importo della pensione da percepire (riduzione pari al 40-50%). Su precisa indicazione dei ministeri vigilanti l'opzione è ora possibile solo se la lavoratrice raggiunge entro il 31 dicembre 2015 sia i requisiti per il diritto a pensione, con l'incremento dell'età relativo alla speranza di vita, sia l'apertura della relativa finestra per la decorrenza della pensione stessa. Questa interpretazione appare veramente assurda e costituisce un vero accanimento nei confronti delle lavoratrici.
- c) *Lavoratrici salvaguardate.* Per le lavoratrici derogate dall'applicazione dei nuovi requisiti per il diritto a pensione previsti dalla legge 214/2011, a parte l'odissea delle varie salvaguardie, l'Inps ha precisato che devono raggiungere i requisiti per il diritto a pensione tenendo conto sia dell'aumento dell'età pensionabile previsto dalla legge 148/2011, sia dell'incremento dell'età legato all'aumento della speranza di vita.

Tabella 2 – Prospetto riassuntivo aumento età pensionabile e decorrenza della pensione per le lavoratrici dipendenti e per le lavoratrici autonome

<i>Anno</i>	<i>Aumento età pensionabile donne (aspettativa di vita e meccanismo di innalzamento previsto nella manovra)</i>	<i>Decorrenza per le lavoratrici dipendenti</i>	<i>Decorrenza per le lavoratrici autonome e parasubordinate</i>
2013	60 e 3 mesi	61 e 3 mesi	61 e 9 mesi
2014	60 e 4 mesi	61 e 4 mesi	61 e 10 mesi
2015	60 e 6 mesi	61 e 6 mesi	62
2016	61 e 1 mese	62 e 1 mese	62 e 7 mesi
2017	61 e 5 mesi	62 e 5 mesi	62 e 11 mesi
2018	61 e 10 mesi	62 e 10 mesi	63 e 4 mesi
2019	62 e 8 mesi	63 e 8 mesi	64 e 2 mesi

Nota: Tale tabella rimane valida per le lavoratrici «derogate» dall'applicazione dei nuovi requisiti per il diritto a pensione previsti dalla legge 214/2011.

Fonte: elaborazione Cgil.

Solo recentemente e solo per le lavoratrici in mobilità alla data del 31 dicembre 2011 l'Inps ha precisato che tali aumenti non saranno presi in considerazione o meglio che saranno coperti con un provvedimento di mobilità aggiuntivo: gli aumenti in questione avrebbero potuto, infatti, escludere molte lavoratrici dalla salvaguardia, visto che avrebbero maturato il diritto a pensione dopo la fine della mobilità. L'Inps ha ribadito, però, che gli aumenti in questione si applicano a tutti coloro che sono andati in mobilità nel 2012 e negli anni successivi. La Cgil ritiene che tali aumenti non dovrebbero essere applicati nei confronti di nessuna categoria di lavoratori e lavoratrici salvaguardati, così come ritiene che sia necessario risolvere definitivamente la questione «esodati» con il riconoscimento per tutti i soggetti interessati del diritto a pensione, senza vincoli numerici e senza vincoli di risorse economiche.

4. Pensionate

Con il decreto «Salva Italia» è stato previsto per gli anni 2012 e 2013 il blocco della rivalutazione delle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo. È da rilevare che l'importo da prendere a riferimento per applicare il blocco della rivalutazione è quello lordo e che, in caso di titolarità di più pensioni, gli importi delle singole pensioni si sommano e possono quindi determinare il superamento della soglia di 1.405,05 euro prevista per il diritto alla rivalutazione. Si tratta di una perdita pesantissima che durerà per tutto il pe-

riodo di percezione della pensione. La norma è profondamente iniqua. È evidente che così si colpiscono i redditi dei pensionati che da anni vedono ridotto il potere di acquisto delle loro pensioni. Per questo la Cgil e lo Spi hanno sempre sostenuto la necessità di non bloccare le indicizzazioni, anzi il meccanismo di rivalutazione delle pensioni deve essere rivisto proprio per garantire il mantenimento del potere di acquisto delle pensioni stesse.

Il 2 agosto 2013 l'Istat e l'Inps² hanno pubblicato un'analisi di genere dei trattamenti pensionistici e dei loro beneficiari relativa all'anno 2011. L'analisi mette in luce una serie di dati che confermano quanto già sapevamo sulle pensioni delle donne. Nel 2011 dei 23.686.348 trattamenti pensionistici esistenti il 56,4% è stato erogato a donne, il 43,6% a uomini. Le donne, pur rappresentando il 52,9% dei pensionati e più della metà delle pensioni, percepiscono solo il 43,9% dei 266 miliardi di euro erogati. L'importo medio annuo delle prestazioni erogate a uomini ammonta a 14.460 euro contro gli 8.732 erogati a donne. Poiché le donne in genere percepiscono più prestazioni il divario di genere si riduce se si considera il reddito pensionistico complessivo: uomini 19.022, donne 13.228. Oltre il 53,4% delle donne percepisce meno di mille euro al mese.

5. Conclusioni e proposte

Dalle cose fin qui dette è evidente che la Riforma Fornero deve essere modificata reintroducendo nel nostro sistema previdenziale degli elementi di solidarietà. È necessario prima di tutto risolvere in maniera definitiva la questione dei lavoratori salvaguardati, ripristinando la certezza del loro diritto a pensione. La Cgil ha sempre detto sostenuto che il diritto a pensione è un diritto soggettivo perfetto e che la pensione non può essere una lotteria. È necessario, poi, che si apra un tavolo di confronto sulle pensioni, con una discussione chiara e trasparente, e con la consapevolezza che le modifiche necessarie per rendere la manovra socialmente sostenibile non possono essere fatte a costo zero. Bisogna quindi riflettere a fondo sulla complessità del sistema e trovare le adeguate soluzioni per:

² Inps e Istat, 2013, *Trattamenti pensionistici e beneficiari: un'analisi di genere. Anno 2011*, 2 agosto, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/97147>.

- ripristinare la flessibilità dell'età pensionabile, eliminando anche l'aumento automatico legato alla speranza di vita. Devono essere le lavoratrici e i lavoratori a scegliere quando andare in pensione, senza ulteriori penalizzazioni rispetto a quelle già insite nel sistema di calcolo contributivo;
- eliminare le penalizzazioni oggi esistenti per i lavoratori precoci che chiedono la pensione anticipata prima del compimento del 62esimo anno di età. Le penalizzazioni sono profondamente ingiuste perché colpiscono lavoratrici e lavoratori che hanno cominciato a lavorare giovanissimi, che appartengono in larghissima parte alle categorie che svolgono i lavori più faticosi e che ricevono le retribuzioni più basse. Si penalizzano le donne per il mancato riconoscimento dei periodi relativi all'astensione facoltativa per maternità o per i permessi o congedi per handicap, così come si penalizzano tutti i soggetti che hanno avuto periodi di disoccupazione, di mobilità o di cassa integrazione guadagni straordinaria;
- modificare i coefficienti di trasformazione del montante contributivo sapendo che i «lavori non sono tutti uguali» e che gli attuali coefficienti sono calcolati su un'attesa di vita media mentre studi epidemiologici dimostrano che le attese di vita sono diverse anche a seguito del lavoro che si svolge;
- riconoscere la copertura figurativa per i periodi di cura;
- garantire ai giovani, alle donne, ai lavoratori saltuari, precari, stagionali, parasubordinati il diritto a una pensione adeguata. È necessario che i soggetti indicati recuperino fiducia nel sistema previdenziale pubblico. Oggi purtroppo molti lavoratori giovani pensano che non matureranno mai il diritto a pensione. È necessario, quindi, reintrodurre nel nostro sistema previdenziale delle misure solidaristiche che diano a tutti i lavoratori la certezza del loro diritto a pensione. Nel sistema contributivo non esiste più il diritto al trattamento minimo: è necessario studiare misure che garantiscano ai giovani delle pensioni dignitose, così come prevede l'articolo 38 della nostra Costituzione;
- eliminare il blocco della rivalutazione delle pensioni, che rischia di diventare una misura di carattere strutturale e individuare un nuovo e diverso sistema di rivalutazione delle pensioni che garantisca nel tempo il loro potere di acquisto.

La questione «esodati»: origine e (frammentarie) soluzioni

Gianluigi Nocella

La riforma delle pensioni varata dal Governo Monti per far fronte alla crisi fiscale dell'autunno del 2011 ha prodotto un improvviso e sostanziale allungamento della vita lavorativa, volto a generare immediati risparmi di spesa. Questo obiettivo ha impedito che si potesse fornire una salvaguardia universale a tutti i soggetti ai margini del mercato del lavoro, cui la riforma imponeva

la prospettiva di un lungo periodo senza alcun reddito (gli «esodati»). In questo articolo si prova a definire le diverse categorie di soggetti colpiti e si illustra il contenuto dei vari provvedimenti che, in un contesto di policy piuttosto difficile, si sono susseguiti nel tempo per risolvere la «questione esodati», un problema sociale di dimensione e complessità sensibilmente maggiori del previsto.

RPS

1. Come nascono gli «esodati»? Gli obiettivi della Riforma Fornero

La riforma del sistema pensionistico introdotta dal Governo Monti alla fine del 2011 ha rappresentato l'ultimo passaggio (per ora) di un lungo percorso di rinnovamento del nostro sistema previdenziale, iniziato nel 1992 con la Riforma Amato e il cui snodo più rilevante può leggersi nella Riforma Dini del 1995, con il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo. Le due riforme citate rappresentano due paradigmi diversi nell'approccio al problema, che riflettono esigenze storiche e – di conseguenza – scelte politiche differenti: se l'intervento del 1992 ha rappresentato una tra le misure più rilevanti per fare fronte alla crisi finanziaria che ha accompagnato la crisi della lira di quegli anni, l'intervento del 1995 ha inaugurato, invece, quella lunga stagione di «riforme strutturali» che hanno consentito all'Italia l'ingresso nella moneta unica sin dall'inizio del 1999. Due obiettivi diversi, dunque: «fare cassa», ovvero raggiungere subito un (cospicuo) avanzo primario nel 1992 («bloccando» lavoratori in uscita tramite l'aumento dell'età pensionabile e rallentando significativamente i meccanismi di rivalutazione delle prestazioni); cambiare radicalmente l'assetto del sistema previdenziale nel 1995, per garantire la sostenibilità della spesa pensionistica nel lungo periodo (passando a un sistema

che si basa sull'equilibrio attuariale di ciascun trattamento), pur contemplando una disciplina transitoria in grado di rendere meno traumatico il passaggio.

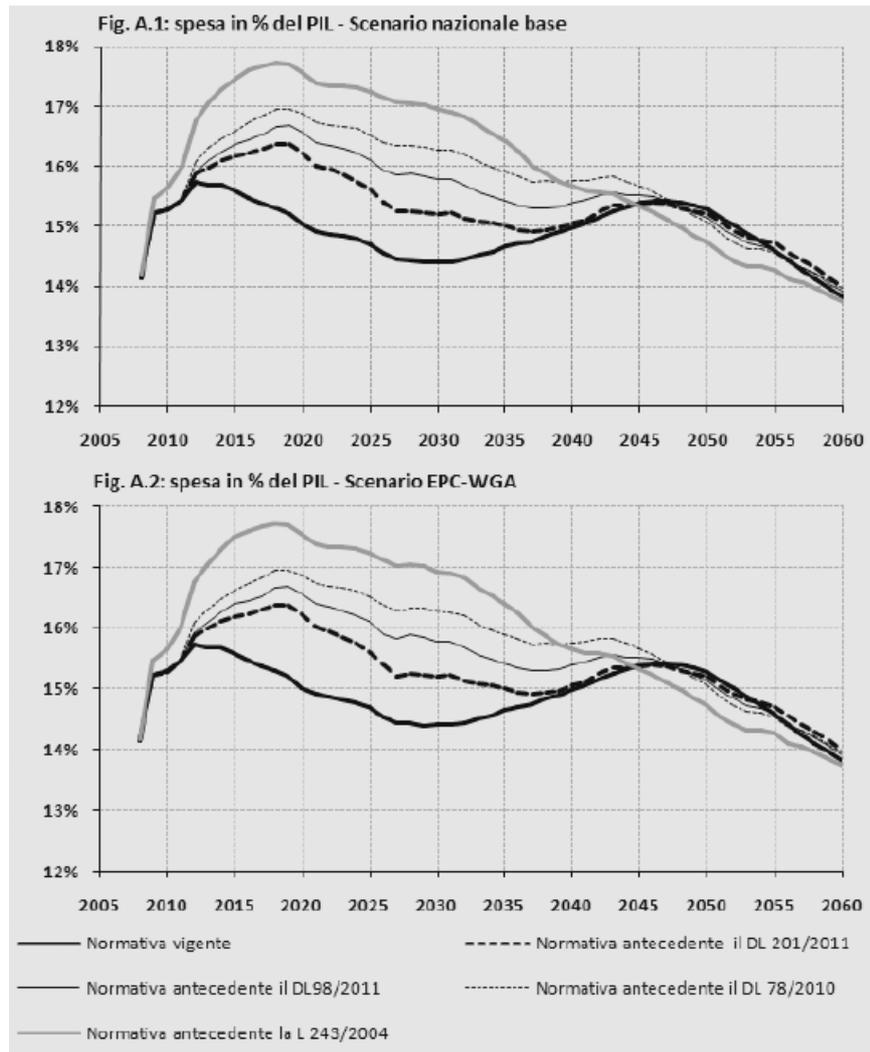
L'articolo non presenta un'analisi «tecnica» delle novità introdotte da quest'ultimo intervento di riforma, quanto la cronaca e l'approfondimento di un suo sottoprodotto – la questione «esodati» – che ha assunto proporzioni sempre più rilevanti nel confronto tra le parti sociali (e, più in generale, nel dibattito pubblico) e coinvolto aspetti di carattere sociale ed economico assai diversi e difficili da trascurare. La (assai sintetica) prospettiva storica di cui sopra, però, vuole sottolineare come il problema particolare – e la complessità della sua soluzione, non sempre apprezzata nei commenti degli osservatori¹ – sia figlio proprio degli obiettivi a breve termine della riforma (e del cd. decreto legge «Salva Italia»²), nonostante la comunicazione politica abbia tentato di dare all'intervento una connotazione strutturale. In altre parole, risulta evidente come, per obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati, la Riforma Fornero somigli molto più alla Riforma Amato che non alla Riforma Dini. Dati gli obiettivi immediati di finanza pubblica da raggiungere (e i «caldi suggerimenti» delle principali istituzioni europee sulle leve da attivare), il decisore si è trovato di fronte a un chiaro *trade-off* tra equità (e tutela di diritti acquisiti) ed efficacia della manovra in termini di saldi di bilancio.

Il peso che la congiuntura politica ed economica europea attribuiva a questi ultimi ha partorito una riforma del sistema previdenziale con effetti positivi, in termini di riduzione della spesa, a breve e medio termine, ma con effetti nulli – se non negativi – nel lungo periodo. Questo è ciò che emerge dalle simulazioni sulla spesa pensionistica contenute nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – Aggiornamento 2012*, a cura della Ragioneria generale dello Stato, i cui risultati sono visibili nella figura (tratta dal documento).

¹ Si veda, ad esempio, <http://noisefromamerika.org/articolo/esodati-matematica>.

² Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Figura A – Spesa pubblica per pensioni in % del Pil sotto differenti ipotesi normative



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2012).

Da esso si evince, infatti, che il risultato a breve è ottenuto per lo più ritardando improvvisamente, e a volte di diversi anni, l'accesso ai trattamenti per una platea piuttosto ampia di soggetti e bloccando anche gli adeguamenti all'inflazione per la gran parte dei pensionati. A

regime – grosso modo dal 2040 in poi – la netta tendenza a decrescere del rapporto spesa pensionistica/Pil è determinata, invece, dal definitivo passaggio al metodo di calcolo contributivo (che, come noto, non è una modifica introdotta da questa riforma) e da alcune ipotesi demografiche e dello scenario macro a lunghissimo termine. In merito, però, è interessante notare come la stessa analisi della Ragioneria generale dello Stato sottolinei che l'innalzamento dei limiti d'età per l'accesso alla pensione abbia risvolti negativi sulla dinamica della produttività, poiché aumenta l'età media della forza lavoro e riduce gli effetti positivi del *capital deepening*, e quindi abbassando il tasso di crescita del Pil; oltre a determinare un aumento dei trattamenti medi a regime, com'è naturale in un sistema contributivo che costringa a restare a lavoro più a lungo.

In sostanza, dunque, la Riforma Fornero non è servita a introdurre correttivi strutturali a un sistema che generava debiti previdenziali a livello individuale³, per il semplice fatto che già il passaggio al contributivo stabilito dalla Riforma Dini risolveva per definizione problemi di quest'ordine. Del resto, anche dal punto di vista della sostenibilità del meccanismo di ripartizione del sistema, l'allungamento della vita lavorativa ha effetti contrastanti⁴: certamente si riduce il rapporto pensionati/lavoratori, ma la base contributiva è influenzata negativamente dalla bassa dinamica dei salari, alimentata dall'ampliamento della componente anziana della forza lavoro⁵, mentre l'allungamento delle carriere (determinato dall'assenza di una finestra flessibile per l'uscita, caratteristica dei sistemi contributivi) genera un aumento del valore medio dei trattamenti.

³ Ovvero, differenze positive tra il valore attuale del flusso atteso di pensioni ricevute da un individuo e il valore attuale dei contributi previdenziali (capitalizzati) da egli versati durante la sua vita lavorativa.

⁴ Dal 2035 (fase crescente del rapporto spesa pensionistica/Pil, dovuta all'accesso alla pensione dei cd. *baby boomers*) in poi, infatti il grafico mostra come la Riforma Fornero determini una dinamica della spesa marginalmente peggiore rispetto alla legislazione previgente.

⁵ Questo fenomeno, evidentemente, va a sommarsi alle tendenze di compressione della dinamica salariale che si registrano in molti paesi europei, nonché a caratteristiche specifiche che il nostro mercato del lavoro è andato maturando negli ultimi due decenni, prima tra tutte la forte discontinuità delle carriere che trasforma la flessibilità in precariato. Si veda, in proposito: Berton, Richiardi e Sacchi (2009).

È chiaro, dunque, che la riduzione di spesa che il governo ha inteso realizzare con la riforma fosse quella – sostanziosa – ottenuta in un orizzonte relativamente breve (più o meno fino al 2020) tramite la mancata erogazione di trattamenti dovuta al blocco delle coorti in procinto di accedere alla pensione. Proprio questa impostazione ha dato origine al problema «esodati» – genericamente definendo questi ultimi, per ora, come quei soggetti per cui la riforma ha creato la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza redditi da lavoro o da pensione – e, al tempo stesso, ha determinato l'indisponibilità del governo a porvi «universalmente» e omogeneamente rimedio, adottando scelte che sarebbero state logicamente più semplici e strutturalmente più in armonia con il criterio contributivo⁶.

In questo quadro, la problematica è emersa abbastanza rapidamente in tutta la sua rilevanza, mostrando come la salvaguardia inizialmente stabilita dalla legge fosse del tutto inadeguata, non avendo tenuto presente (in parte, per via di oggettive difficoltà di valutazione che vanno riconosciute al decisore) la complessa articolazione di fattispecie diverse, accomunate dall'impatto profondamente iniquo che la riforma aveva su di esse. In un equilibrismo quasi impossibile tra obiettivi di bilancio e tenuta sociale, la soluzione del problema va assumendo le sembianze di un mosaico piuttosto complicato, le cui tessere – rappresentate dai diversi provvedimenti che si susseguono da ormai quasi due anni – sembrano non combaciare mai perfettamente.

Nelle prossime pagine sarà meglio circoscritta la questione «esodati» – una categoria che, nella confusione mediatica e con l'acuirsi della crisi, ha finito per includere soggetti in condizioni fin troppo diverse tra loro – e si riassumeranno le diverse misure con cui a essa si è provato a far fronte finora.

⁶ Ad esempio, la cosiddetta «proposta Damiano». In essa il presidente della Commissione lavoro della Camera della XVII Legislatura ha proposto un correttivo strutturale alla riforma, attraverso l'introduzione di una finestra di flessibilità in uscita tra i 62 e i 66 anni, comunemente adottata nei sistemi contributivi, in cui l'abbandono precoce del mercato del lavoro è disincentivato dal metodo di calcolo stesso. In questo caso, i soggetti che oggi vengono «bloccati» dalla riforma (tra cui gli esodati) potrebbero comunque andare in pensione, scontando però un tasso di sostituzione inferiore.

2. *La questione dei lavoratori «esodati»*

Il sostanziale incremento dell'età pensionabile determinato dalla Riforma Fornero⁷ ha avuto effetti importanti su due categorie di individui, esponendoli a una serie di rischi e generando alcune circostanze particolarmente critiche. Le due categorie sono: i) coloro che erano ancora attivi al momento della riforma e ii) coloro che erano già inattivi (o disoccupati) al momento della riforma.

I primi, dovendo ora attendere un maggior numero di anni prima di poter accedere al pensionamento, sopporteranno rischi legati all'andamento congiunturale e strutturale del mercato del lavoro, quindi alla carenza di domanda di lavoro rivolta ai meno giovani e a possibili limitazioni dal lato dell'offerta, ovvero all'estrema difficoltà per alcuni di prolungare l'attività, soprattutto in presenza di «vincoli» familiari o cattivo stato di salute (che, come segnalato anche da studi epidemiologici⁸, potrebbe essere aggravato dalla stessa prosecuzione dell'attività). Per alcuni di questi individui (in particolar modo, quanti avrebbero avuto accesso alla pensione per il raggiungimento delle cosiddette «quote» – date dalla somma di età anagrafica e anzianità contributiva – abolite dalla riforma) il momento di accesso alla pensione si allontana notevolmente (oltre quattro anni, in alcuni casi), per di più in una fase del ciclo economico in cui il mercato del lavoro è ben poco ricettivo, soprattutto per le coorti più anziane. Inoltre, è importante considerare che tra gli «ancora attivi» rientrano soggetti che hanno aderito ad accordi di esodo incentivato prima dell'entrata in vigore della riforma, ma che prevedono l'interruzione del rapporto di lavoro in una data successiva al 31 dicembre 2011: al momento della risoluzione del contratto, molti di questi soggetti non avranno ancora maturato i nuovi requisiti per l'accesso alla pensione e gli accordi con la parte datoriale generalmente non risulteranno più sufficienti a coprirli fino a quel momento.

Fra i secondi (gli inattivi o disoccupati al momento della riforma) si possono distinguere due sottogruppi: i) gli inattivi/disoccupati da breve termine e ii) gli inattivi da lungo termine (fra cui rientrano soprattutto ex lavoratrici).

⁷ Articolo 24 del d.l. 201 del 6 dicembre 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

⁸ Si veda, ad esempio: Rosolia (2012).

Fra i primi, oltre a coloro che, al momento della riforma, già non avevano nessuna forma di reddito e che vedono protrarsi, in alcuni casi di vari anni, tale condizione, rientrano anche quei soggetti titolari di qualche forma di ammortizzatore sociale (generalmente, trattamenti di mobilità o sostegno a carico dei fondi di solidarietà di settore) non più sufficiente, con le nuove regole, ad accompagnarli fino alla pensione. Fra gli inattivi da lungo termine, ovvero le persone uscite dalle forze lavoro ben prima del 2011⁹, bisogna distinguere due situazioni:

- A. Coloro che a fine 2011 avevano già raggiunto i 20 anni di contribuzione minima richiesti per l'accesso al pensionamento: il sostenuto aumento dell'età pensionabile vincola quindi questi individui a dover attendere più a lungo per poter ricevere la pensione.
- B. Coloro che a fine 2011 non avevano invece raggiunto i 20 anni di contribuzione minima. A tale proposito va ricordato che la Riforma Amato del 1992 aveva aumentato da 15 a 20 anni l'anzianità minima per poter ricevere la pensione di vecchiaia. Tuttavia, si era prevista una deroga per coloro che al 1992 avevano già accumulato 15 anni di contributi o erano stati autorizzati ai versamenti volontari, i quali avrebbero potuto ricevere la prestazione sulla base delle regole precedenti. Con la riforma di dicembre 2011, l'Inps ha inizialmente escluso che la salvaguardia prevista dalla Riforma Amato potesse essere ancora valida. Tale interpretazione è stata espressa nelle circolari n. 35, 36 e 37¹⁰ emanate dall'Istituto previdenziale in data 14 marzo 2012, introducendo di fatto un regime che avrebbe penalizzato in misura grave ed evidente chi, da lungo assente dal mercato del lavoro, sarebbe stato costretto a versare ulteriori 5 anni di contribuzione (volontaria o da lavoro), pena la mancata ricezione di ogni forma di pensione una volta raggiunti i nuovi requisiti anagrafici. A trovarsi in questa situazione sarebbero stati circa 65.000

9 Dal punto di vista previdenziale questa casistica viene generalmente indicata con l'espressione «contributi silenti».

¹⁰ Le tre circolari sono disponibili, rispettivamente, ai seguenti indirizzi internet:
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2035%20del%2014-03-2012.htm>
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2036%20del%2014-03-2012.htm>
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2037%20del%2014-03-2012.htm>

contribuenti «silenti», che non avrebbero avuto diritto a nessun tipo di indennizzo o di restituzione dei contributi versati. Le polemiche scatenate da questa prima interpretazione – piuttosto restrittiva – della norma hanno portato l’Inps a riconsiderare la questione e, dopo quasi un anno, a emanare una nuova circolare (n. 16 del 1° febbraio 2013¹¹), che – contrariamente a quanto stabilito precedentemente – conferma il regime di deroga della Riforma Amato¹², eliminando la necessità di versare altri contributi per poter accedere al trattamento. Tuttavia, la stessa circolare – come è lecito aspettarsi – dispone, anche per questi soggetti, l’adeguamento dei requisiti anagrafici per l’accesso alla pensione di vecchiaia e l’attivazione del meccanismo di evoluzione automatica degli stessi stabiliti dalla Riforma Fornero.

Le categorie individuate sono accomunate dal rischio (o dalla certezza) di un periodo più o meno lungo in assenza di qualunque forma di reddito, da lavoro o da pensione. Ma la natura di tale rischio e l’impatto della riforma su di esso sono diversi: per questo è importante la distinzione tra chi è ancora attivo e sconta un rischio dovuto al funzionamento strutturale e congiunturale del mercato del lavoro e chi, invece, si trovava già in condizione di inattività o ci si sarebbe trovato successivamente all’entrata in vigore della riforma, ma in forza di accordi vincolati presi prima dell’entrata in vigore della stessa.

Tra i secondi vanno individuati i cosiddetti «esodati». In senso stretto, bisognerebbe indicare come tali solo quei soggetti che hanno lasciato o lasceranno il loro posto di lavoro in virtù di accordi di esodo incentivato (ovvero, generalmente, di risoluzione volontaria del rapporto di lavoro in cambio di benefici economici di vario genere), individuali o collettivi¹³, perfezionati a una certa data. Per la gran parte di essi, i diversi accordi prevedevano l’erogazione di forme alternative di sostegno al reddito: ammortizzatori sociali a carico degli enti previdenziali (mobilità, mobilità lunga) per alcuni; trattamenti a carico di fondi di solidarietà di settore per altri; per altri ancora, il salario e i versamenti

¹¹ Il testo della circolare è disponibile all’indirizzo internet:
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2016%20del%2001-02-2013.htm>

¹² Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 503/1992.

¹³ Solo una parte di questi ultimi è maturata in sedi istituzionali, con il coinvolgimento dei sindacati o di altre associazioni rappresentative delle parti.

contributivi mancanti erano oggetto di un accordo privato tra lavoratore e datore di lavoro. Ma ciascun accordo, ovviamente, era pensato per accompagnare i soggetti fino al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento vigenti prima della riforma. L'innalzamento degli stessi, e la cancellazione di fatto del ritiro per anzianità, quindi, ha determinato automaticamente la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza alcun reddito per i soggetti coinvolti. Inoltre, la natura per lo più consensuale della risoluzione del rapporto di lavoro esonera da qualsiasi responsabilità ulteriore la parte datoriale.

Ma gli esodati in senso stretto, come già detto, sono solo una parte del problema. All'annuncio della riforma, l'improvviso manifestarsi dei diversi casi – ciascuno con le proprie criticità – ha imposto al governo la necessità di valutare l'esenzione di alcune categorie dalle nuove regole. La riforma stessa e alcuni provvedimenti successivi, come si vedrà a breve, hanno previsto alcune categorie di cosiddetti «salvaguardati», ovvero persone a cui continueranno ad applicarsi le vecchie regole di accesso alla pensione (o che riceveranno forme di sostegno alternative), fino al raggiungimento di un limite numerico determinato dal Ministero del Lavoro in base alle risorse finanziarie rese disponibili a tale scopo.

Dal varo della riforma al settembre 2013, gli interventi correttivi sul tema sono stati quattro. Li si analizzeranno di seguito.

2.1. *Prima salvaguardia*

La stessa legge n. 214 del 22 dicembre 2011 (la legge di conversione del cosiddetto «decreto Salva Italia»), al comma 14 dell'art. 24, fa salve – garantendo la validità dei requisiti previgenti – le seguenti categorie:

- A. Lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi sindacali stipulati anteriormente al 4 dicembre 2011 e che maturano i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità.
- B. Lavoratori collocati in mobilità lunga per effetto di accordi collettivi stipulati entro il 4 dicembre 2011.
- C. Lavoratori che, alla data del 4 dicembre 2011, sono titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, nonché lavoratori per i quali sia stato previsto da accordi collettivi stipulati entro la medesima data il diritto di accesso ai predetti fondi di solidarietà; in tale secondo caso gli interessati restano tuttavia a carico dei fondi medesimi fino al compimento di almeno 59 anni di

età, ancorché maturino prima del compimento della predetta età i requisiti per l'accesso al pensionamento previsti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

D. Lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione.

E. Lavoratori che alla data del 4 dicembre 2011 hanno in corso l'istituto dell'esonero dal servizio; l'esonero si considera, comunque, in corso qualora il provvedimento di concessione sia stato emanato prima del 4 dicembre 2011¹⁴.

Il comma 15 della stessa legge fissava vincoli finanziari per l'attuazione della salvaguardia per ciascun anno a venire¹⁵. In più rimandava a un decreto ministeriale, da emanare entro novanta giorni, la determinazione del limite numerico degli aventi diritto coerente con tali risorse. Agli enti previdenziali veniva affidata la redazione, previa verifica dei requisiti, di una graduatoria delle domande di pensionamento pervenute dai potenziali salvaguardati (da compilare in base alla data di cessazione del rapporto di lavoro o di inizio del periodo di esonero): una volta raggiunto il limite numerico, non sarebbero state accettate altre domande.

La reazione delle parti sociali e dei soggetti coinvolti, già durante il percorso parlamentare di conversione del «Salva Italia», rese abbastanza evidente che la platea degli interessati era assai più ampia di quanto inizialmente previsto¹⁶. In più, alcune categorie rimanevano fuori dai

¹⁴ L'esonero dal servizio (di cui all'articolo 72, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni con legge 6 agosto 2008, n. 133) riguarda personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni e gli Enti di ricerca e altre amministrazioni, che può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni.

¹⁵ Tali stanziamenti erano fissati in 240 milioni di euro per il 2013, 630 milioni di euro per il 2014, 1.040 milioni di euro per il 2015, 1.220 milioni di euro per il 2016, 1.030 milioni di euro per il 2017, 610 milioni di euro per il 2018 e 300 milioni di euro per il 2019.

¹⁶ Il testo del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 riportava inizialmente un limite numerico di 50.000 individui, definito sulla base di dati Inps. Secondo il

casi previsti dal comma 14: ad esempio, coloro che avessero lasciato il lavoro in forza di accordi individuali o collettivi di incentivo all'esodo che non prevedessero l'utilizzo della mobilità o dei fondi di solidarietà di settore, o che non si basassero su una domanda di prosecuzione volontaria dei versamenti contributivi o, più in generale, che non rientrassero per qualche motivo nella casistica esposta sopra.

Il «Milleproroghe 2011»¹⁷, oltre a spostare al 30 giugno 2012 il termine per l'emanazione del decreto ministeriale e a introdurre correttivi ulteriori (d'impatto non sostanziale, per la verità), allargava (con il comma 2-ter dell'art. 6) la platea dei salvaguardati, includendo anche «i lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011, in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli artt. 410, 411 e 412-ter del codice di procedura civile, o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, a condizione che ricorrano i seguenti elementi: la data di cessazione del rapporto di lavoro risulti da elementi certi e oggettivi, quali le comunicazioni obbligatorie agli ispettorati del lavoro o ad altri soggetti equipollenti, indicati nel medesimo decreto ministeriale; il lavoratore risulti in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro un periodo non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 201 del 2011». Il decreto attuativo di cui sopra, emanato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze il 1° giugno 2012, individua – per soddisfare i vincoli finanziari di cui al comma 15 del «Salva Italia» – 65.000 individui salvaguardati, così suddivisi:

A. 25.590 lavoratori in mobilità che hanno cessato l'attività lavorativa al 4 dicembre con perfezionamento dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità;

governo, questo numero sarebbe stato grossomodo in grado di coprire i soggetti interessati. Secondo i sindacati (che in molti casi avevano partecipato alla definizione degli accordi di esodo incentivato), invece, questo tetto era largamente insufficiente. C'è da ricordare, inoltre, che nella prima versione del decreto la data limite per la definizione dei criteri d'accesso alla salvaguardia non era il 4 dicembre 2011, bensì il 30 ottobre 2011.

¹⁷ Decreto legge del 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con legge 24 febbraio 2012, n. 14.

- B. 10.250 autorizzati al versamento volontario dei contributi con decorrenza della pensione entro il 2013 che non abbiano ripreso l'attività lavorativa e abbiano almeno un contributo accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore della riforma;
- C. 3.460 lavoratori in mobilità lunga con cessazione dell'attività lavorativa al 4 dicembre 2011;
- D. 17.710 titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà al 4 dicembre 2011, oppure il cui accesso al fondo sia autorizzato dall'Inps o previsto da accordi collettivi;
- E. 6.890 «cessati» con rapporto risolto al 31 dicembre 2011 che non abbiano ripreso a lavorare e maturino la decorrenza entro il 2013;
- F. 950 lavoratori esonerati al 4 dicembre 2011;
- G. 150 lavoratori in congedo per assistere figli disabili.

Il decreto affida alle Direzioni territoriali del lavoro il monitoraggio, la raccolta e un primo filtro sulle domande, lasciando comunque all'Inps la decisione ultima sulle istanze.

È importante notare che, per la categoria dei prosecutori volontari (lettera B), il decreto ha inserito vincoli piuttosto stringenti, non previsti dalla legge: non basta più aver ricevuto l'autorizzazione al versamento volontario dei contributi prima del 4 dicembre 2011, ma bisogna aver effettuato a quella data almeno un versamento e non aver ripreso l'attività lavorativa dopo l'autorizzazione. Questi vincoli escludono dalla salvaguardia una platea piuttosto ampia di persone che hanno ricevuto l'autorizzazione alla prosecuzione molto tempo addietro, ma al 4 dicembre 2011 non avevano ancora versato contributi volontari per scelta o perché hanno trovato impieghi alternativi dopo aver ricevuto l'autorizzazione.

Peraltro, l'interpretazione della legge fornita dall'Inps annullerebbe la salvaguardia offerta dalla legislazione vigente prima del «Salva Italia» ad alcuni prosecutori volontari autorizzati prima del 20 luglio 2007. Questo, nonostante diversi interventi – anche nelle Commissioni speciali appositamente istituite in Parlamento – abbiano voluto ribadire che la copertura (finanziaria e normativa) di tali soggetti sarebbe offerta dalle riforme precedenti (in particolare, dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247), non abrogate esplicitamente.

Altro dettaglio da tenere presente è che il decreto interministeriale fa riferimento alla «decorrenza» della pensione e non alla maturazione dei requisiti (riferimento utilizzato per altri casi dalla legge). Considerando la presenza della cd. finestra mobile, abolita dalla riforma, si spiega

perché anche questo aspetto abbia ulteriormente ristretto il perimetro di applicazione della salvaguardia, innescando diverse polemiche.

2.2. Seconda salvaguardia

Circa un mese dopo, con il provvedimento relativo alla *spending review*¹⁸, la copertura è stata estesa ad altri 55.000 soggetti delle quattro categorie seguenti (comma 1, art. 22):

- A. Lavoratori per i quali le imprese abbiano stipulato in sede governativa entro il 31 dicembre 2011 accordi finalizzati alla gestione delle eccedenze occupazionali con utilizzo di ammortizzatori sociali ancorché alla data del 4 dicembre 2011 gli stessi lavoratori ancora non risultino cessati dall'attività lavorativa e collocati in mobilità, i quali in ogni caso maturino i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o mobilità lunga. Per questi soggetti, peraltro, la disciplina del trattamento di mobilità resta quella in vigore al 31 dicembre 2011, che è stata successivamente riformata.
- B. Ulteriori 1.600 lavoratori, rispetto a quanto previsto dal citato decreto ministeriale, che alla data del 4 dicembre 2011 non erano titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, ma per i quali il diritto all'accesso ai predetti fondi era previsto da accordi stipulati alla suddetta data (intanto, la permanenza nel fondo è stata estesa fino al sessantaduesimo anno di età dal decreto ministeriale).
- C. Lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, che perfezionano i requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico, secondo le vecchie norme, nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma.
- D. Lavoratori di cui all'art. 6, comma 2-ter, del «Milleproroghe», che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma.

¹⁸ Decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135.

Dunque il provvedimento¹⁹ amplia ulteriormente la platea dei salvaguardati che rientrano nei casi più critici (accordi di ristrutturazione – individuali o collettivi, ricorso ai fondi di solidarietà di settore e prosecuzione volontaria dei versamenti), in alcuni casi allentando i vincoli per l'accesso alla salvaguardia (ad esempio, l'allungamento di dodici mesi del termine entro cui maturare i requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione secondo la vecchia disciplina).

Tuttavia, la difficoltà di censire o di produrre stime affidabili su alcune di queste categorie (soprattutto per una parte dei «cessati», cioè coloro che hanno interrotto il rapporto di lavoro in virtù di accordi individuali non supervisionati dal sindacato e non svolti in sedi governative; in molti casi, peraltro, tali soggetti potrebbero coincidere con individui autorizzati alla prosecuzione volontaria dei versamenti) ha determinato una notevole distanza tra i «salvaguardati» previsti nei provvedimenti passati in rassegna e gli appartenenti alle stesse categorie individuati dall'Inps in una relazione per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dei primi di giugno, che ha suscitato non poche polemiche. Da quanto emerso attraverso i mezzi d'informazione, in tale relazione (non pubblica) si quantificano le categorie interessate alla salvaguardia rispetto alle nuove regole di accesso alla pensione, sulla base delle impostazioni normative e interpretative della Ragioneria generale. Si contano 390.200 soggetti, di cui:

- A. 133.000 persone autorizzate ai versamenti volontari, nate dopo il 1946 e con un ultimo versamento contributivo antecedente il 6 dicembre 2011 (10.250 nel decreto interministeriale);
- B. 180.000 cosiddetti «cessati», ovvero quelli che sono usciti dal lavoro per dimissioni, licenziamento o altre cause tra il 2009 e il 2011 che hanno più di 53 anni e che non si sono rioccupati (6.890 nel decreto);
- C. 45.000 persone tra mobilità ordinaria e quella lunga (a fronte dei 29.050 salvaguardati dal decreto);
- D. 26.200 con prestazioni a carico dei fondi di solidarietà (a fronte dei 17.710 previsti dal decreto);
- E. 3.330 beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza ai figli gravemente disabili (150 previsti dal decreto in via di emanazione).

¹⁹ Come per il primo provvedimento di salvaguardia altro decreto interministeriale ha specificato le modalità attuative di tale estensione. Si tratta del decreto emanato l'8 ottobre 2012 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Va ribadito che occorre tenere ben distinta la posizione dei «cessati» (la cui seria sottostima è dovuta alla natura spesso individuale degli accordi) da quella dei soggetti in mobilità (la cui durata, ad esempio, potrebbe essere ricontrattata in un tavolo istituzionale) e da quella degli altri autorizzati alla contribuzione volontaria (che, almeno in parte, patiscono un problema strutturale emerso con la riforma, legato a una carente domanda di lavoro). Per i «cessati», come accennato in precedenza, la possibilità di coinvolgere la parte datoriale in una ricontrattazione delle condizioni di uscita è praticamente nulla e, per coloro che hanno stipulato accordi individuali, è difficile pensare a una soluzione che non passi dall'inclusione nella salvaguardia.

Se i dati appena mostrati sono stati oggetto di una relazione apertamente contestata dal ministro Fornero e dal governo, è comunque il caso di prestare qualche attenzione ai dati che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha reso pubblici attraverso il proprio sito²⁰, relativi al monitoraggio delle istanze presentate (dal 24 luglio al 21 novembre 2012) presso le Direzioni territoriali del lavoro competenti. Essi mostrano come le istanze riguardanti soggetti «cessati» raggiungano le 18.375 unità, a fronte di 6.890 posizioni salvaguardate secondo la ripartizione effettuata dal decreto ministeriale del 1° giugno. E, come si è visto, la *spending review* ha esteso al 2014 il vincolo di maturazione dei requisiti pensionistici anagrafici e contributivi per l'accesso alla salvaguardia, rispetto a quanto previsto nel decreto ministeriale.

2.3. Terza salvaguardia

A inizio 2013 arriva il terzo intervento normativo sulla questione in oggetto, rappresentato dal comma 231, art. 1 della legge di stabilità 2013 (24 dicembre 2012, n. 228). Tale disposizione ha individuato nuove risorse per un'ulteriore estensione della salvaguardia, in particolare per:

²⁰ Tali dati vengono generalmente pubblicati nella sezione «Primo Piano» del sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20130606.aspx>), i cui contenuti, chiaramente, cambiano nel tempo. Tuttavia, gran parte delle informazioni sull'avanzamento dei lavori relativi alle diverse procedure di salvaguardia sono disponibili in un'apposita sezione del sito dell'Inps: <http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=0%3B7661%3B8573%3B&lastMenu=8573&iMenu=1>.

- A. Lavoratori cessati dal rapporto di lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità ordinaria o in deroga a seguito di accordi governativi o non governativi, stipulati entro il 31 dicembre 2011, e che abbiano perfezionato i requisiti utili al trattamento pensionistico entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità, ovvero durante il periodo di godimento dell'indennità di mobilità in deroga e in ogni caso entro il 31 dicembre 2014.
- B. Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011, con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 2011, ancorché abbiano svolto, successivamente alla medesima data del 4 dicembre 2011, qualsiasi attività, non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato dopo l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria, a condizione che:
- i. abbiano conseguito successivamente alla data del 4 dicembre 2011 un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a euro 7.500;
 - ii. perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».
- C. Lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012, in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli artt. 410, 411 e 412 del codice di procedura civile ovvero in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 31 dicembre 2011, ancorché abbiano svolto, dopo la cessazione, qualsiasi attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, a condizione che:
- i. abbiano conseguito successivamente alla data del 4 dicembre 2011 un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a euro 7.500;
 - ii. perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».
- D. Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011 e collocati in mobilità ordinaria alla predetta data, i quali, in quanto fruitori della relativa indennità, devono attendere il termine della fruizione della stessa per poter effettuare il versamento volontario, a condizione che perfezionino i

requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».

Anche in questo caso, il comma 232 rimanda a un decreto interministeriale la definizione dei dettagli attuativi della norma e il comma 233 affida all'Inps il monitoraggio delle istanze. Data la definizione, nel comma 234, degli stanziamenti per l'estensione della salvaguardia relativi agli anni a venire²¹, tale decreto, emanato il 22 aprile 2013, definisce in 10.130 il numero dei soggetti tutelabili, così divisi tra le categorie sopra elencate:

- 2.560 soggetti di cui alla lettera A («cessati» entro il 30 settembre 2012, in mobilità ordinaria o in deroga);
- 1.590 soggetti di cui alla lettera B (autorizzati alla contribuzione volontaria e con almeno un contributo accreditabile all'entrata in vigore del «Salva Italia»);
- 5.130 soggetti di cui alla lettera C («cessati» entro il 30 giugno 2012, in virtù di accordi individuali o collettivi);
- 850 soggetti di cui alla lettera D (lavoratori che attendono la fine della mobilità ordinaria per iniziare la contribuzione volontaria, che doveva essere già autorizzata al 4 dicembre 2011).

L'ultimo dei tre monitoraggi effettuati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali su questa terza salvaguardia ha evidenziato una presentazione delle istanze inferiore ai contingenti numerici massimi previsti dal decreto. In particolare, il monitoraggio ha riguardato i casi di cui alle lettere A e C; al 1° settembre 2013 (ossia, a circa 25 giorni dalla scadenza dei termini fissati dal decreto per la presentazione delle istanze), le Direzioni territoriali del lavoro hanno segnalato complessivamente 2.136 istanze afferenti alla lettera A e 1.548 istanze afferenti alla lettera C, di cui 1.369 per cessazioni da accordo individuale (a ulteriore testimonianza della rilevanza numerica del fenomeno). Stando a questi numeri, circa il 60% delle 10.130 salvaguardie coperte dalla legge di stabilità rimarrebbe inutilizzato. Si tratta di circa 6.500 individui.

²¹ Comma 234, art. 1 della legge di stabilità per il 2013: «Il beneficio di cui al comma 231 è riconosciuto nel limite massimo di 64 milioni di euro per l'anno 2013, di 134 milioni di euro per l'anno 2014, di 135 milioni di euro per l'anno 2015, di 107 milioni di euro per l'anno 2016, di 46 milioni di euro per l'anno 2017, di 30 milioni di euro per l'anno 2018, di 28 milioni di euro per l'anno 2019 e di 10 milioni di euro per l'anno 2020».

2.4. Quarta salvaguardia

Potrebbe non essere un caso, dunque, che l'ultimo provvedimento in materia – ovvero il decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 varato dal Governo Letta – contenga (all'art. 11) disposizioni che modificano il «Milleproroghe 2011» per permettere l'estensione della salvaguardia proprio a un massimo di 6.500 lavoratori, il cui rapporto di lavoro si sia risolto tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011, in ragione della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro medesimo e – coerentemente con quanto stabilito per la terza salvaguardia – purché:

- a) abbiano conseguito successivamente alla data di cessazione un reddito annuo lordo complessivo riferito a qualsiasi attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, non superiore a euro 7.500;
- b) risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla disciplina pensionistica vigente prima della data di entrata in vigore della riforma, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 201 del 2011.

3. Considerazioni conclusive

Nell'articolo si è cercato di ricostruire l'evoluzione della questione «esodati», partendo dall'inquadramento degli obiettivi di policy perseguiti attraverso la riforma previdenziale. Questi ultimi vanno individuati in cospicui risparmi di spesa nel breve e medio periodo, richiesti dalla «emergenza fiscale» fronteggiata dal paese alla fine del 2011. Il provvedimento, infatti, non ha introdotto alcuna modifica strutturale del sistema pensionistico (al di là degli adeguamenti automatici dei requisiti anagrafici), né ha generato effetti positivi di lungo periodo sulla dinamica della spesa previdenziale e sulla sua sostenibilità.

Tali obiettivi sono stati conseguiti, per la maggior parte, ritardando l'accesso ai trattamenti per una vasta platea di assicurati, attraverso l'azione congiunta dell'abolizione delle cosiddette «quote» e l'aggiornamento dei requisiti anagrafici di vecchiaia. Nei cinque anni successivi alla riforma, le simulazioni della Ragioneria generale dello Stato indicano risparmi di spesa per cifre che superano i 10 miliardi di euro annui (poco meno dell'1% del Pil).

La necessità di non erogare trattamenti per realizzare i risparmi di

spesa previsti ha impedito che si potesse rispondere in maniera organica, uniforme e attuarialmente neutrale a un problema enorme, dal punto di vista sociale: la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza redditi da lavoro o da pensione per tutti coloro che, al momento della riforma, erano già definitivamente in uscita dal mercato del lavoro. I cosiddetti «esodati».

Questa situazione, in una fase congiunturale estremamente difficile, riguardava (e riguarda tutt'oggi) una mole di soggetti tutt'altro che trascurabile. Data la natura individuale di molti accordi di esodo, una previsione precisa delle dimensioni del fenomeno è stata impossibile, ma i 65.000 individui salvaguardati dalla stessa legge di riforma sono apparsi subito una risposta inadeguata a un problema che riguardava un numero di soggetti notevolmente maggiore e una casistica assai più articolata e complessa.

Gli altri tre provvedimenti che sono seguiti hanno cercato di porre rimedio a una situazione di fatto che diveniva via via più ricca di dettagli. L'hanno fatto, però, scontando il peso dell'obiettivo iniziale, ovvero con vincoli di bilancio particolarmente stringenti. In nessun caso il punto di partenza è stato la definizione del criterio di accesso alla salvaguardia e quello di arrivo l'ammontare di risorse necessario. Al contrario, gli interventi hanno sempre seguito un iter che partiva dall'individuazione delle risorse disponibili nell'ambito di iniziative legislative omnibus (legge di stabilità, *spending review*, «Milleproroghe») e dalla limitazione delle fattispecie da tenere in considerazione, lasciando poi ai successivi decreti attuativi interministeriali l'analisi compiuta del fenomeno e la ripartizione delle risorse precedentemente assegnate. Nessuno dei due governi che si sono avvicendati negli ultimi due anni ha ritenuto possibile (o conveniente) il varo di un provvedimento ad hoc di carattere universale, temendo (non senza ragioni) che un approccio di questo tipo avrebbe vanificato gli effetti finanziari della riforma. In tal senso, è certamente discutibile la scelta iniziale di intervenire in maniera così netta sui requisiti di accesso alla pensione per migliorare i saldi nell'immediato futuro.

In questo processo «per prove ed errori», la soluzione al problema ha comunque mosso dei passi in avanti, arrivando a coprire circa 130.000 soggetti, ovvero il doppio degli individui inizialmente salvaguardati. Secondo alcuni osservatori, questa platea potrebbe rappresentare solo un terzo dei potenziali interessati. Per quanto questa ipotesi appaia eccessivamente pessimista (e tenda a includere casi non direttamente riconducibili alla problematica in esame), è probabile che nel corso dei

RPS

Gianluigi Nocella

prossimi mesi si rendano necessari altri interventi, la dimensione e il carattere dei quali non sarà slegata dal contesto macroeconomico e dall'andamento del mercato del lavoro.

RPS

Riferimenti bibliografici

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: aggiornamento al 2012*, Mef - Rgs, Roma.

Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.

Lavoro e aspettativa di vita

**Giuseppe Costa, Nicolás Zengarini, Moreno Demaria,
Angelo d'Errico, Roberto Leombruni**

La speranza di vita rimane uno dei principali indicatori utilizzati per valutare in modo sintetico lo stato di salute e di benessere di una popolazione. Studi recenti mettono in evidenza importanti variazioni geografiche e soprattutto sociali nella speranza di vita degli italiani. Questo articolo ha come principale obiettivo esplorare tali variazioni in funzione delle carriere lavorative degli individui definite a seconda del tipo di professione svolta.

Esamina i dati italiani più aggiornati in materia, che permettono di farsi un'opinione sulla direzione e l'intensità di tali variazioni, discute delle possibili cause e dei meccanismi di generazione e valuta le capacità del nostro paese di misurare in modo più continuo e affidabile questi fenomeni, con la finalità di mettere a punto forme adeguate di prevenzione e di compensazione degli svantaggi nella speranza di vita.

RPS

1. Perché monitorare le variazioni della speranza di vita tra le carriere professionali?

La speranza di vita rimane uno dei principali indicatori utilizzati per valutare in modo sintetico lo stato di salute e di benessere di una popolazione. Il recente rapporto *Bes 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, con cui Cnel e Istat intendono monitorare lo sviluppo del paese oltre le misure tradizionali di Pil, colloca questo indicatore al centro delle misure adottate per la dimensione di salute (Cnel e Istat, 2013). I risultati mettono in evidenza importanti variazioni geografiche e soprattutto sociali nella speranza di vita degli italiani. Tali variazioni sono da un lato il risultato dell'impatto dell'insieme dei fattori di rischio (o di protezione) per la mortalità a cui una persona è stata esposta in tutto il corso della sua vita, rischio che in quanto tale, può essere modificato dalle relative azioni di prevenzione; dall'altro lato esse fotografano uno svantaggio che, quando non possa più essere prevenuto, dovrebbe essere moderato nelle sue conseguenze con qualche forma di compensazione. Da queste considerazioni nascono anche le domande che si pongono i portatori di interesse e i decisori quando si

discute di equità nei regimi previdenziali. È vero che i lavoratori arrivano al momento del pensionamento con speranze di vita segnate dalla carriera lavorativa? I più svantaggiati sono meritevoli di essere compensati con un'anticipazione dell'età pensionabile o con una maggiorazione del beneficio previdenziale proporzionale alla minore aspettativa di vita, almeno nella misura in cui i fattori di rischio non dipendono dalle scelte della persona? E ancora, non dovrebbero e potrebbero essere evitati con la prevenzione?

L'articolo si propone dapprima di inquadrare tali quesiti dentro la cornice più generale delle disuguaglianze sociali di salute e delle relative politiche di contrasto. Per raggiungere lo scopo esamina poi i dati italiani più aggiornati che permettono di farsi un'opinione sulla direzione e l'intensità di queste variazioni tra le carriere sociali nella speranza di vita. Ne discute infine le possibili cause e la loro importanza relativa e conclude con una valutazione delle capacità del nostro paese di misurare in modo più continuo e affidabile questi fenomeni a uso di eventuali nuove esigenze di regolazione di forme adeguate di prevenzione e di compensazione.

2. Le disuguaglianze sociali nella salute in Europa e in Italia

Disuguaglianze sociali nella mortalità a favore delle categorie più avvantaggiate sono presenti in tutti i paesi europei. La loro intensità relativa varia da paese a paese, passando da un effetto medio nei paesi dell'Europa a 15, a uno di minore intensità tra i paesi mediterranei, a un effetto molto intenso nei paesi di nuova adesione (Mackenbach e al., 2008). Variazioni geografiche e sociali simili si possono documentare nella prevalenza dei fattori di rischio e protezione per la salute, coerentemente con quanto ci si può aspettare sulla base delle disuguaglianze nelle specifiche cause di morte correlate (Mackenbach e al., 2004; Menvielle e al., 2007; Roskam e al., 2010; Huisman e al., 2005a; 2005b; Avendaño e al., 2004; 2006). Queste variazioni suggeriscono la necessità di adottare diversi punti di ingresso per le azioni di contrasto nei diversi paesi.

In Italia si osservano disuguaglianze a svantaggio delle posizioni sociali meno favorite, qualsiasi sia l'indicatore di posizione sociale prescelto e qualsiasi sia l'indicatore di salute studiato. Purtroppo finora è stato possibile studiare le disuguaglianze di mortalità solo a livello metropolitano (Torino, Firenze, Livorno, Prato, Reggio Emilia, Ro-

ma) dove si dispone di adeguati studi longitudinali: in tutte queste situazioni l'intensità delle disuguaglianze di mortalità sembra sostanzialmente uniforme. Essa risulta tra l'altro coerente con quella misurata nella prima indagine longitudinale italiana (Marinacci e al., 2013), da poco disponibile grazie alla ricerca della mortalità dei soggetti intervistati nel campione dell'indagine multiscopo Istat sulla salute del 2000. La dimensione campionaria dell'indagine non è ancora sufficiente a identificare eventuali variazioni di intensità di queste disuguaglianze nelle diverse aree del paese. Viceversa nel caso degli indicatori di salute autoriferita misurati dalle due ultime indagini multiscopo Istat del 2000 e del 2005 (Istat, 2001; 2007) la situazione sembra meglio definita, con le regioni del Mezzogiorno che manifestano disuguaglianze sociali nei diversi indicatori di salute più pronunciate di quelle osservate in media a livello nazionale, come se il contesto del Mezzogiorno rendesse i più poveri maggiormente vulnerabili all'effetto sulla salute della povertà individuale (Ministero delle Salute, 2009). La variabilità dell'intensità delle disuguaglianze di salute a livello europeo come a livello italiano è importante perché segnala che ci sono spazi di evitabilità: se qualcuno ha saputo far meglio di qualcun altro in termini di distribuzione della salute, vuol dire che qualcosa si può fare.

Una variabilità importante, ma meno modificabile, è quella che riguarda le variazioni di intensità delle disuguaglianze tra i generi (meno intense tra le donne), le generazioni (meno intense tra gli anziani) e l'origine etnica (di intensità variabile tra i diversi gruppi). Queste interazioni hanno spiegazioni abbastanza note, nessuna delle quali aggredibile in modo specifico con le politiche di correzione: i tumori femminili, in particolare quelli della mammella, sono più frequenti tra le donne in carriera e questo smorza l'intensità delle disuguaglianze femminili di mortalità; i poveri che diventano anziani sono la parte di popolazione povera che è sopravvissuta in età più precoci, e pertanto sono più resistenti all'impatto della povertà sulla salute anziana.

La configurazione delle disuguaglianze di salute è anche rilevante. Infatti, soprattutto gli indicatori di salute integrati (quali la mortalità generale, la disabilità, la salute soggettiva) mostrano che non esiste una soglia di vantaggio sociale al di sopra della quale non esisterebbero effetti sfavorevoli sulla salute; viceversa queste disuguaglianze si mostrerebbero a gradiente, ovvero a ogni posizione nella scala sociale corrisponderebbe un livello di salute meno favorevole della posizione su-

RPS

G. Costa, N. Zengari, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

periore e più favorevole di quella inferiore, suggerendo che se si vuole che le risposte delle politiche di contrasto guadagnino consistenti risultati di salute non basta accontentarsi di approcci selettivi concentrati sui soggetti ad alto rischio ma occorre preoccuparsi di moderare tutto il gradiente.

L'insieme di queste caratteristiche costitutive (esistono disuguaglianze di salute, sono rilevanti in tutte le dimensioni di posizione sociale e di salute, sono di intensità variabile e quindi potenzialmente riducibile, sono a gradiente e dunque non riguardano solo una minoranza della popolazione) fa sì che le disuguaglianze di salute in Italia debbano essere considerate il principale determinante della variabilità della salute nella popolazione, con cui deve fare i conti chi vuole migliorarla in modo sensibile.

L'andamento temporale delle disuguaglianze di salute è stato messo alla prova in alcune indagini con risultati non conclusivi. Recenti risultati mostrano una tendenza alla riduzione delle disuguaglianze geografiche all'interno della Regione europea, ma le disuguaglianze sociali di mortalità sembrano ancora stabili. In particolare quelle per livello di istruzione sembrano crescere in termini sia di differenza sia di rapporto tra mortalità dei meno rispetto ai più istruiti (Commissione europea, 2013). Questo andamento potrebbe essere comunque influenzato dalla riduzione proporzionale del gruppo dei meno istruiti rispetto agli altri gruppi più avvantaggiati: è verosimile che questa riduzione renda più omogeneo il gruppo meno avvantaggiato, provocando un artificioso allargamento delle disuguaglianze nella mortalità. Del resto, la riduzione dei meno istruiti spiega il fatto che il numero di morti attribuibili alla bassa istruzione è stabile o in diminuzione. Su altri indicatori di posizione sociale come la povertà o la disoccupazione, invece, questa dinamica di contrazione dei casi attribuibili potrebbe essere invertita, a causa dell'allargamento della platea dei soggetti svantaggiati, ad esempio in coincidenza della crisi.

Un progetto europeo recentemente concluso (Euro Gbd Se, 2012) ha provato a stimare la misura della frazione di mortalità che potrebbe essere evitata modificando la stratificazione sociale. In questo esercizio si immagina uno scenario in cui tutta la popolazione raggiunga gli stessi risultati di salute della parte più istruita della popolazione. Il titolo di studio è un buon indicatore sia della posizione sociale della famiglia di origine, sia della propria autoefficacia, sia della posizione sociale adulta. Il suo ruolo come determinante di salute è stato ben riconosciuto nella ricerca scientifica internazionale. Descrive meglio di

altri la posizione sociale delle persone perché non è facilmente modificabile nel tempo ed è disponibile per tutti. È facile da comunicare ai decisori che sono più prони a considerare di cambiare la distribuzione educativa invece che quella del risultato economico o dello sviluppo sociale. Il risultato finale di questo esercizio permette di stimare quale sia il massimo potenziale di riduzione delle disuguaglianze di salute nel caso che tutta la popolazione raggiunga il titolo di studio più alto, con ciò adeguandosi alla stessa distribuzione dell'esposizione ai determinanti di salute della popolazione più istruita.

La proporzione con cui la mortalità generale in una ventina di popolazioni europee diminuirebbe se tutte le persone di bassa e media istruzione avessero lo stesso rischio di morte di quelli di alta istruzione risulta di circa il 30 per cento tra gli uomini e le donne del nord Europa e della Gran Bretagna. In altre popolazioni questa frazione è chiaramente più alta per gli uomini. Nell'Europa centrale è tra il 30 e il 35% tra gli uomini e tra il 20 e il 30% tra le donne. Il più basso potenziale per la riduzione della mortalità generale tramite l'eliminazione delle disuguaglianze di istruzione si osserva nel Sud Europa, inclusa la Svizzera, dove esso è ancora sostanziale tra gli uomini in Italia e in Spagna, più del 20%, ed è tra il 10 e il 20% tra le donne. Il potenziale più ampio si osserva nella regione centro-orientale dell'Europa, in particolare tra gli uomini in Ungheria (fino al 50%) e tra le donne in Estonia (40%). Questa variazione geografica nella percentuale di decessi attribuibili alla bassa educazione a livello europeo è ancora più evidente se la si misura in termini di morti evitabili per 100.000 persone su base annua: si passa da 200 nel Sud a 300 nel Centro e nel Nord, fino a più di 800 nell'Europa baltica e centro-orientale tra gli uomini; e da 50-70 nel Sud a 100-200 nel Centro-Nord a 250-350 nel Centro-Est tra le donne.

Un esercizio simile è stato fatto usando una misura sintetica di impatto come il numero di anni di vita vissuti con disabilità, ma con uno sguardo limitato ai sette paesi che mostravano dati comparabili. Le persone maggiormente istruite vivono più a lungo e spendono questi anni di vita con minori limitazioni di quelli meno istruiti. Le differenze più ampie negli anni di vita con disabilità si osservano in Lituania (più di 10 anni); Norvegia, Austria e Francia (più di 7 anni) e nelle donne in Lituania (più di 7 anni); mentre sono più ridotte in Italia (4 e 2 anni, rispettivamente per i maschi e le femmine). A determinare questo risultato italiano contribuiscono la minore disuguaglianza sia nella mortalità sia nella disabilità (Mäki e al., 2011).

RPS

G. Costa, N. Zengari, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

I paesi europei stanno reagendo a questa situazione con un passo differente, lento in molti paesi dove la misura e il riconoscimento dell'esistenza delle disuguaglianze di salute è ancora un problema, incoraggiante in alcuni altri paesi dove diverse iniziative settoriali sono in corso ma non esiste ancora un'apposita strategia, e sostenuto nei paesi dove le disuguaglianze di salute sono riconosciute come una priorità e a esse viene dedicata una strategia specifica e coordinata tra i diversi settori delle politiche (Costa e al., 2011).

Nel frattempo, le istituzioni europee hanno discusso e approvato una comunicazione della Commissione sulla solidarietà nella salute¹ e molte iniziative sono state intraprese a livello europeo col proposito di stimolare l'iniziativa e costruire capacità per dare priorità alle disuguaglianze di salute nelle agende della Commissione e delle istituzioni dei paesi membri.

In risposta a questi indirizzi europei, il Servizio sanitario nazionale nel 2012 ha fatto alcuni passi in direzione di una strategia nazionale di contrasto delle disuguaglianze di salute, che possono dare un indirizzo alle esperienze finora maturate nel servizio sanitario nazionale. È stato attivato un gruppo di lavoro interregionale della Commissione salute delle Regioni su Equità nella salute e nella sanità (gruppo Ess coordinato dalla Regione Piemonte) con il compito di relazionare sullo stato delle disuguaglianze di salute in Italia e sulle principali misure da intraprendere per contrastarle, tra cui anche misure che riguardano i più importanti determinanti della stratificazione sociale, come il reddito, il lavoro e la pensione. L'Italia ha partecipato alla *joint action* europea *Equity Action*, in cui con altri quindici paesi europei si è impegnata a sviluppare iniziative di *equity audit* di politiche nazionali e regionali e a coinvolgere gli *stakeholder* per il contrasto delle disuguaglianze di salute (ordini professionali, imprese e forze sociali, associazioni scientifiche e professionali); è di tutta evidenza che le politiche del lavoro e della previdenza sono una delle principali preoccupazioni sotto esame per il potenziale impatto sulla salute. Il finanziamento degli obiettivi del Piano sanitario nazionale 2012 si è orientato anche verso obiettivi di riduzione delle disuguaglianze di salute, ma con interventi prevalentemente di carattere sanitario rivolti ai gruppi più bisognosi.

¹ Il testo della comunicazione della Commissione europea è consultabile all'indirizzo internet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0567:FIN:EN:PDF>.

In questo quadro è particolarmente opportuno revisionare i meccanismi con cui le carriere lavorative influenzano la salute in modo disuguale per identificare possibili vie di correzione o moderazione delle disuguaglianze di salute che conseguono al lavoro e alla pensione.

3. La speranza di vita secondo la carriera lavorativa in Italia

Le uniche stime disponibili sulle differenze nella speranza di vita per carriera lavorativa sono quelle relative alla popolazione lavorativa dell'area metropolitana di Torino. Infatti, solo a Torino è disponibile da molti anni, sotto l'egida del Piano statistico nazionale, lo Studio longitudinale torinese (SlT; Costa e Demaria, 1988), che consente di mettere in relazione il rischio di morte, e quindi l'aspettativa di vita, di fonte anagrafica, con la posizione nella professione, con la professione e con l'attività economica svolta dalla persona di fonte censuaria. Questi dati sono già stati analizzati nel passato per la valutazione delle disuguaglianze di salute per professione, utilizzata a suo tempo per una discussione sulla disciplina dei lavori usuranti (Costa e al., 2005), ma la profondità retrospettiva dell'analisi non era ancora sufficiente per ottenere stime di buona stabilità statistica sulle differenze per professione e classe sociale. A distanza di dieci anni, oggi la stessa fonte informativa può riproporre analisi simili per fare finalmente una valutazione delle differenze per classe sociale con un'adeguata potenza statistica. Nel frattempo, sulla stessa fonte di SlT sono state condotte analisi per reddito familiare mediano dell'isolato di residenza dei torinesi, che mostravano un divario di più di cinque anni nella speranza di vita a 35 anni tra il dieci per cento dei torinesi più poveri e il dieci per cento più ricco (Costa e Demaria, 1988); nello stesso articolo erano anche state pubblicate prime anticipazioni delle differenze di speranza di vita per reddito dei pensionati assicurati in Inps, derivanti dal nuovo studio longitudinale Whip Salute², che mostravano differenze di circa due anni tra i due decili estremi (Leombruni e al., 2010). È in questo contesto che lo Studio longitudinale torinese è stato reinterrogato per descrivere le disuguaglianze di speranza di vita per carriera lavorativa.

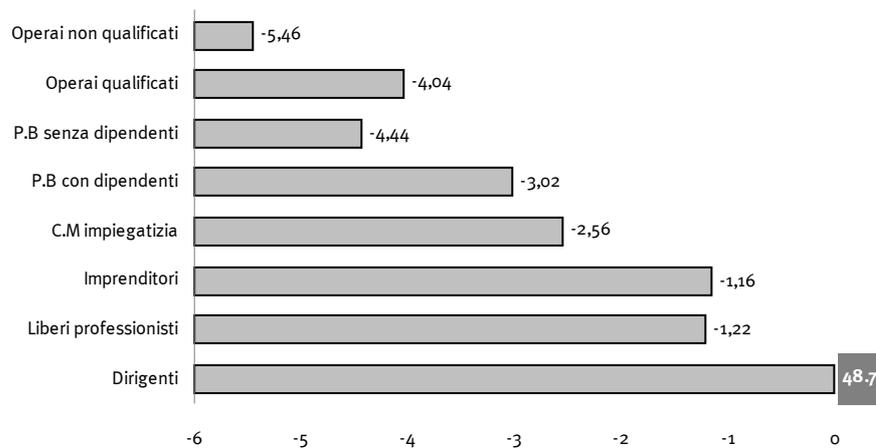
² Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: http://www.dors.it/pag_pdf.php?idcm=4433.

RPS

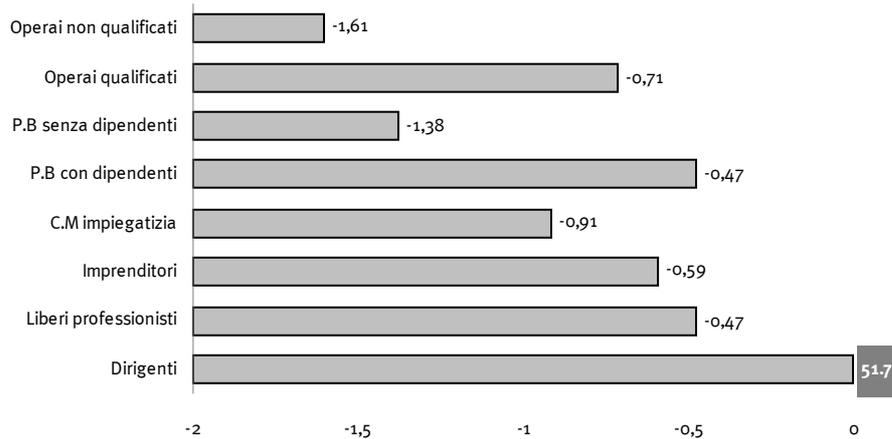
LAVORO E ASPETTATIVA DI VITA

Figura 1 – Differenze nella speranza di vita a 35 anni per classe sociale (modello di Schizzerotto), periodo 2001-2010, Torino

a. uomini



b. donne



Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su archivi dello Studio longitudinale torinese.

La popolazione in studio consiste nella popolazione residente a Torino che ha dichiarato di far parte della forza lavoro in una condizione professionale di occupato o disoccupato in almeno uno dei tre ultimi censimenti tra il 1981 e il 2001; la classe sociale è stata definita sulla base della classificazione suggerita da Schizzerotto (1993), utilizzando il dato dichiarato al censimento circa la posizione nella professione, la categoria professionale e il settore produttivo. Inoltre, la professione è stata classificata utilizzando una lista di categorie di professioni definite per il censimento del 1991 a cui è stata ricondotta anche la classificazione utilizzata nel 2001. In caso di disponibilità dell'informazione in entrambi i censimenti, classe sociale e professione sono state classificate sulla base del dato del censimento che mostrava una posizione sociale più vantaggiosa sulla scala di Schizzerotto. Si è scelto di stimare la speranza di vita a 35 e a 65 anni. La scelta di troncatura a 35 anni serve a dare la possibilità a ogni persona appartenente alla forza di lavoro l'opportunità di trovare una posizione professionale possibilmente stabile nel mercato del lavoro e di essere classificato sulla base di questa. La speranza di vita a 35 e 65 anni è stata computata con il metodo delle tavole di sopravvivenza. Il periodo di osservazione della mortalità partiva dalla data del censimento 2001 fino al 31 dicembre 2011, o fino alla data di morte nel caso di decesso, o fino alla data di emigrazione nel caso di emigrazione fuori dalla città. La figura 1 descrive le differenze per classe sociale nella speranza di vita a 35 anni nei due sessi.

Nel caso degli uomini la scala di classificazione di Schizzerotto descrive un quasi gradiente di speranza di vita, che diminuirebbe gradualmente man mano che si abbassa la posizione nella classe sociale. La differenza massima si misura tra gli estremi: 5,46 anni di aspettativa di vita separano i dirigenti da un lato e gli operai non qualificati dall'altro. La piccola borghesia urbana senza dipendenti (artigiani e commercianti autonomi) ha un profilo simile, anzi leggermente peggiore, di quello della classe operaia qualificata, da cui spesso proviene per carriera. Imprenditori e liberi professionisti presentano un leggero e simile svantaggio rispetto ai dirigenti. Il ceto medio impiegatizio si trova in una posizione intermedia. Nel caso delle donne la situazione è simile, ma con estremi più vicini e con un gradiente meno accentuato: le operaie non qualificate sono distanti di soli 1,6 anni nella speranza di vita rispetto alle dirigenti; il lavoro autonomo ha un profilo simile a quello delle operaie non qualificate; il lavoro operaio qualificato ha un risultato migliore di quello delle impiegate. La figura 2 riproduce le stesse analisi per la speranza di vita a 65 anni.

RPS

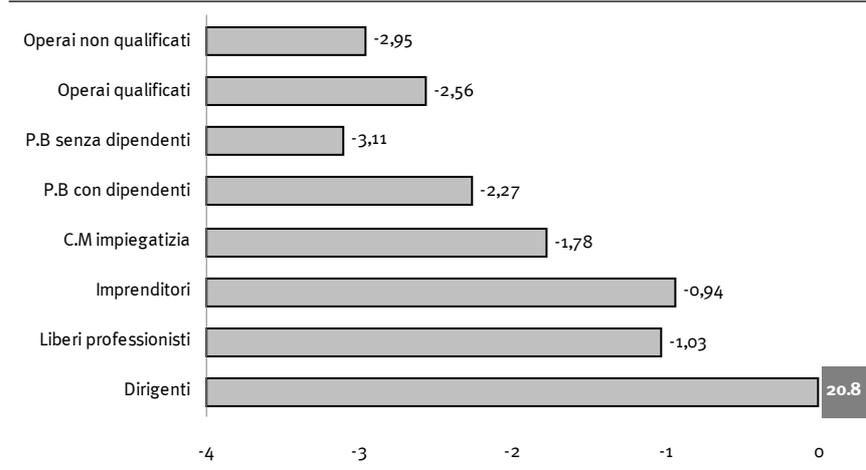
G. Costa, N. Zenghini, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

Figura 2 – Differenze nella speranza di vita a 65 anni per classe sociale (modello di Schizzerotto), periodo 2001-2010, Torino

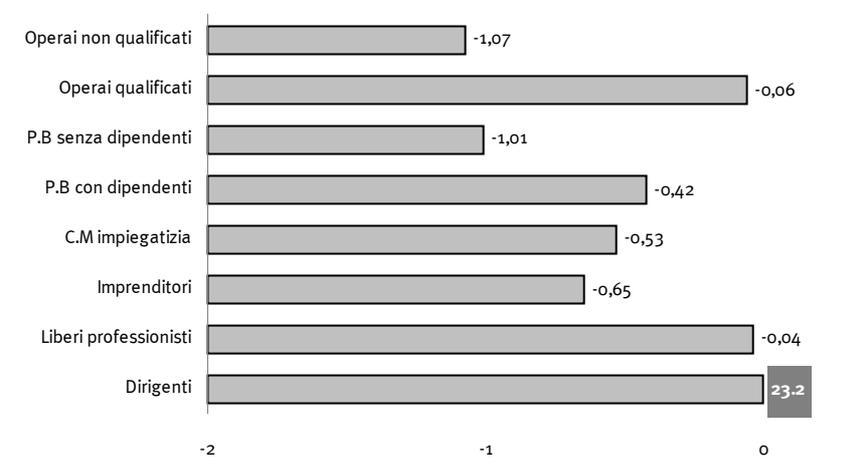
a. uomini

RPS

LAVORO E ASPETTATIVA DI VITA



b. donne



Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su archivi dello Studio longitudinale torinese.

In questo caso le differenze tra operai non qualificati e dirigenti si riducono a 2,95 anni per gli uomini e 1,07 per le donne. Il gradiente è molto simile a quello osservato per la speranza di vita a 35, salvo nel caso del lavoro autonomo senza dipendenti, per il quale il profilo di

salute peggiora fino ad assomigliare a quello degli operai non qualificati in entrambi i generi. Nella figura 3 sono descritte le differenze nella speranza di vita a 35 anni secondo la professione dichiarata, in entrambi i generi. La figura 4 ripete le stesse analisi per la speranza di vita a 65 anni.

Utilizzando il solo dato della professione dichiarata, tra gli uomini emergono differenze nella speranza a 35 anni di minore intensità, che separano il lavoro non qualificato (operai e autonomi) da quello qualificato (lavori impiegatizi, tecnici e di direzione); solo a 65 anni il lavoro qualificato e non qualificato perdono le differenze e il lavoro impiegatizio diventa quello con la più alta speranza di vita. Tra le donne questa classificazione fa emergere in entrambi i casi (35 e 65 anni) uno svantaggio a sfavore del lavoro dirigente e imprenditoriale, rispetto al quale tutto il lavoro dipendente e quello autonomo hanno un profilo migliore, con particolare evidenza per le professioni intellettuali.

I dati torinesi confermano quanto noto nella letteratura delle disuguaglianze sociali di salute. Anche gli indicatori di carriera lavorativa dimostrano disuguaglianze di alta intensità tra gli uomini e di media intensità tra le donne. Queste disuguaglianze tendono a smussarsi con l'età. Poiché lo svantaggio sociale età aumenta il rischio prematuro di morte, i più vulnerabili di bassa classe sociale cedono prima al rischio di morte e i sopravvissuti a 65 anni di bassa classe sociale sono selezionati per essere maggiormente resistenti; al contrario nelle classi sociali più ricche la persona vulnerabile ha maggiori opportunità di sopravvivere oltre i 65 anni.

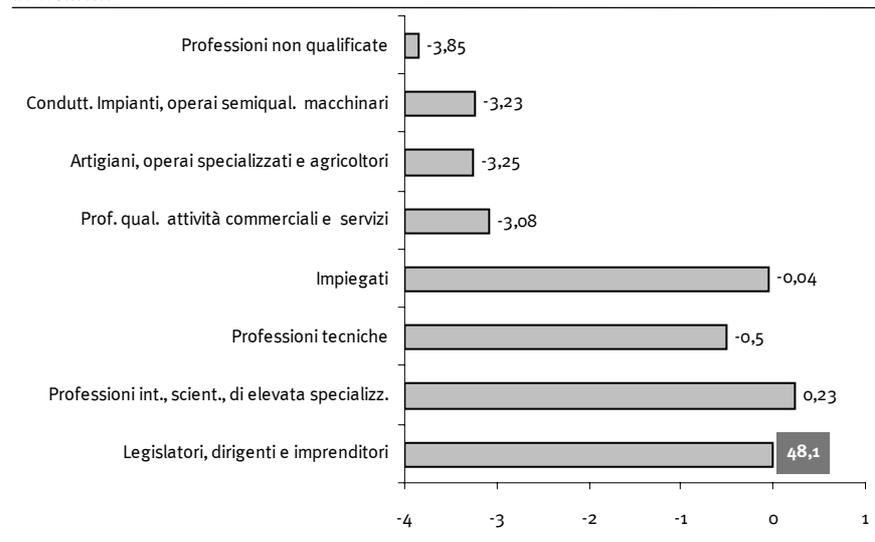
La differenza di speranza di vita tra i due generi è ben conosciuta (tre anni tra i dirigenti a 35 anni e poco più di due a 65 anni) e attribuibile soprattutto all'ancora attuale protezione del genere femminile rispetto alla mortalità da fumo di tabacco, un'abitudine che ha flagellato i maschi e che solo negli ultimi due decenni sta penetrando in modo estensivo tra le femmine. La minore intensità delle disuguaglianze di speranza di vita per classe sociale tra le donne è attribuibile al fatto che due tra i principali fattori di rischio per la speranza di vita (la mortalità correlata al fumo e la mortalità per tumori femminili correlata alla posticipazione dell'età al primo figlio) sono tra gli stili di vita più comuni nei percorsi di emancipazione femminile che hanno investito per prime le donne di alta posizione sociale. Il fenomeno è ben evidente nel caso delle donne in carriera (dirigenti e imprenditrici), che presentano il peggiore profilo di speranza di vita.

RPS

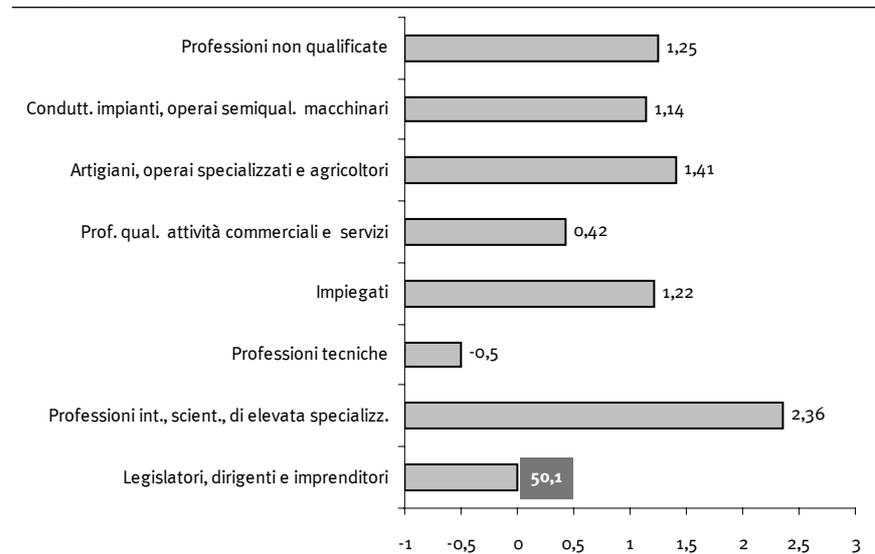
G. Costa, N. Zenghini, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

Figura 3 – Differenze nella speranza di vita a 35 anni per tipo di professione dichiarata (Istat, 1991; 2001), periodo 2001-2010, Torino

a. uomini



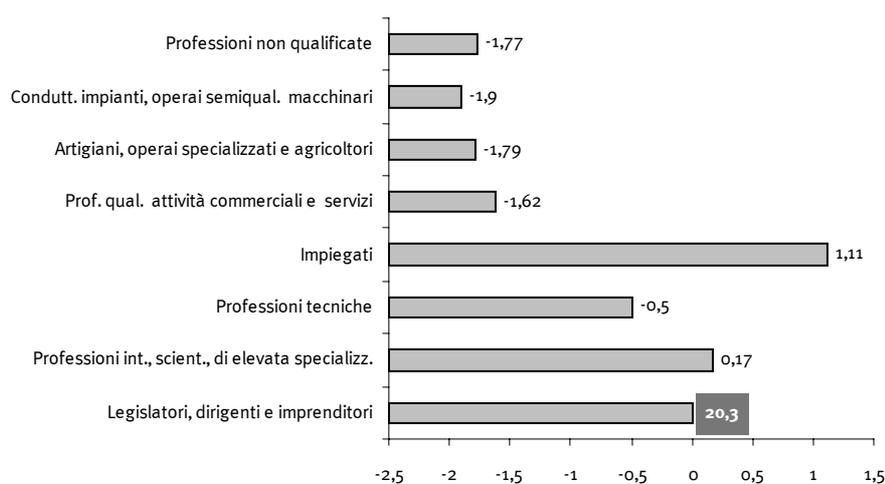
b. donne



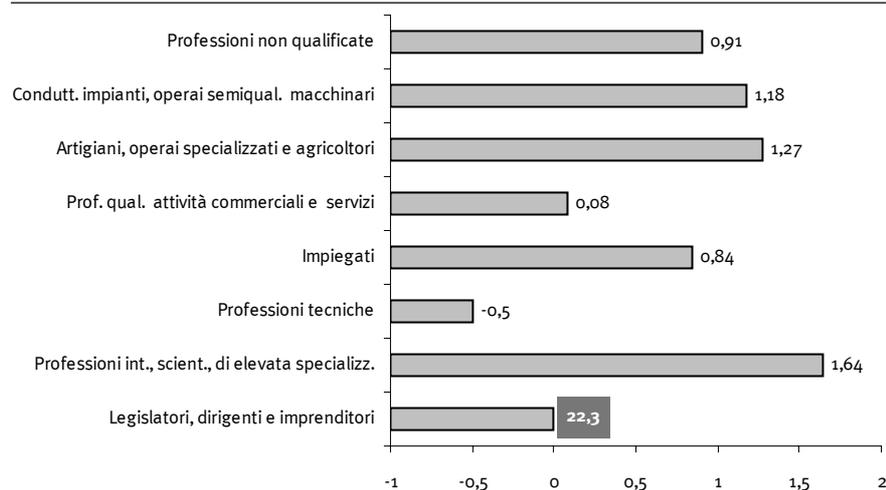
Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su archivi dello Studio longitudinale torinese.

Figura 4 – Differenze nella speranza di vita a 65 anni per tipo di professione dichiarata (Istat, 1991; 2001), periodo 2001-2010, Torino

a. uomini



b. donne



Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su archivi dello Studio longitudinale torinese.

RPS

G. Costa, N. Zengari, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

Ma i dati torinesi quanto sono generalizzabili alla situazione italiana? Volendo mettere a confronto il profilo delle disuguaglianze di mortalità con un altro indicatore di posizione sociale, l'istruzione, è evidente che l'intensità delle differenze osservate a Torino è comparabile con quello di altre città per le quali si dispone di dati simili (Firenze, Reggio Emilia, Venezia, Roma), come pure risulta comparabile con quella osservata, almeno per gli uomini, nei risultati preliminari del nuovo Studio longitudinale italiano (Marinacci e al., 2013). È possibile che nel caso delle donne i dati metropolitani risentano maggiormente dell'impatto della mortalità selettiva per le cause di morte correlate all'emancipazione femminile, e quindi sottostimino l'intensità vera delle disuguaglianze sociali, che sarebbe più alta a livello nazionale.

Tuttavia, pur con tali riserve, è evidente che questi dati sollevano implicazioni per le politiche che non possono essere eluse. Negli anni duemila, tra gli uomini, avere svolto una carriera lavorativa di operaio poco qualificato comporta uno svantaggio di cinque anni e mezzo nella speranza di vita rispetto a chi proviene da una carriera dirigenziale (figura 1). Se dalla speranza di vita si passasse alla speranza di salute, ovvero alla speranza di vita libera da malattia e disabilità, le disuguaglianze potrebbero crescere ancora di più; purtroppo le informazioni su morbosità e disabilità non sono disponibili in questi studi longitudinali. Si tratta dunque di disuguaglianze molto consistenti e significative, che interpellano la responsabilità sia delle politiche di prevenzione delle condizioni insalubri e insicure di lavoro, sia delle politiche di promozione della salute tramite gli stili di vita sani, sia delle politiche previdenziali di remunerazione e compensazione. Ma per procedere a questa discussione occorre identificare i meccanismi con cui si è generato questo svantaggio sociale della speranza di vita, e capire in quale misura sia correggibile e in quale misura debba essere remunerato e compensato.

4. Meccanismi di generazione e possibili risposte

Le disuguaglianze sociali di salute sono il principale approdo delle carriere lavorative. Un'analisi approfondita dei meccanismi con cui nascono queste disuguaglianze è stata tracciata nel rapporto della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale del 2007 (Costa e al., 2008). Nello schema concettuale utilizzato si esamina e discute come a) la posizione sociale delle persone, cioè il grado di controllo che esse

hanno sulle risorse materiali, di status e di reti sociali che servono per costruirsi un destino b) influenzi l'esposizione a fattori di rischio per la salute (fattori psicosociali, comportamentali, ambientali e di limitazione dell'accesso alle cure) e c) anche la vulnerabilità agli effetti sfavorevoli sulla salute di queste esposizioni; d) un ultimo anello della catena evidenzia il processo inverso, ovvero la possibilità che diventare malati possa compromettere la carriera sociale di una persona. Si tratta dunque di quattro meccanismi fondamentali attraverso cui possono nascere le disuguaglianze di salute lungo la carriera lavorativa. Il primo meccanismo è la stratificazione sociale per sé, cioè quella che determina il formarsi della posizione nella scala sociale, e che viene influenzata dal contesto economico e sociale e dalle politiche che lo governano; dalla stratificazione sociale dipendono le condizioni materiali, di status e di aiuto di cui la persona gode, che possono concorrere direttamente a influenzare la salute attraverso il luogo dove abita, la comunità e le relazioni di cui si circonda, i servizi di cui gode. Il secondo è quello per cui la posizione sociale influenza la distribuzione sociale dell'esposizione ai principali fattori di rischio. È noto che gli stili di vita insalubri (fumo, alcool, dieta squilibrata, sedentarietà) sono da sempre più frequenti tra le posizioni più basse della scala sociale tra gli uomini e da poco anche tra le donne. È evidente che l'esposizione ai fattori di rischio professionali (fisici, chimici, biologici, meccanici, ergonomici) è maggiore nelle professioni manuali. Lo stesso accade per l'esposizione ai fattori di rischio psicosociali (generatori di stress cronico) dentro e fuori i luoghi di lavoro. Analogo svantaggio è presente nell'esposizione ai fattori di rischio ambientali nei luoghi di residenza. Simile svantaggio sociale si può riscontrare anche nelle limitazioni di accesso alle cure per superare le quali occorrono conoscenze e relazioni la cui distribuzione è socialmente determinata. Il terzo meccanismo è relativo alla posizione nella scala sociale: una bassa posizione si accompagna a una maggiore vulnerabilità rispetto a un determinato fattore di rischio. Si ha quindi che lo stesso rischio sul luogo di lavoro può essere gestito meglio da un professionista maggiormente qualificato grazie alle più ricche capacità cognitive. Il quarto meccanismo prevede che la posizione sociale renda i malati più o meno vulnerabili alle conseguenze economiche e sociali della malattia (impoverimento, mobilità sociale discendente); fenomeno particolarmente attuale nei momenti di crisi.

Quale di questi meccanismi è più importante nello spiegare le disuguaglianze nella speranza di vita per carriera professionale? L'esercizio

RPS

G. Costa, N. Zenghini, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

di stima dei morti attribuibili alle disuguaglianze per titolo di studio dovuti all'esposizione ai diversi fattori di rischio sembrerebbe indicare che i meccanismi legati alle disuguaglianze negli stili di vita (soprattutto sedentarietà e sovrappeso) e ai fattori psicosociali (relazioni di aiuto) siano di una certa importanza, ma che le caratteristiche del lavoro rimangano un fattore importante che dovrebbe essere misurato meglio (Eikemo e al., 2011). Le conoscenze che abbiamo circa i meccanismi b) e c) interpellano le politiche di prevenzione. Mentre le conoscenze sul meccanismo a) interpellano le responsabilità delle politiche del lavoro e del reddito. Infine, le conoscenze sul meccanismo d) dovrebbero interrogare le politiche di compensazione e remunerazione.

La revisione dei regimi previdenziali ha soprattutto a che fare con quest'ultimo meccanismo. Una volta che il sistema ha fatto quanto era nelle sue capacità per aumentare le opportunità di promozione nella scala sociale, per migliorare in modo equamente efficace sia le condizioni di vita e di lavoro, sia la diffusione degli stili di vita pericolosi per la salute e la sicurezza, sia le opportunità di cura, non rimane che evitare che lo svantaggio sociale nella salute si rifletta in un ulteriore svantaggio nella carriera sociale. Alle soglie della pensione ciò si traduce in forme di compensazione sul numero di anni da vivere a riposo; oppure in forme di remunerazione del beneficio pensionistico che sia proporzionale al numero di anni di speranza di vita.

Il primo dispositivo agisce sull'età pensionabile. La discussione sulla legittimità e regolabilità di queste misure di compensazione o remunerazione è certamente complessa, proprio per la difficoltà di disarticolare le responsabilità che sottostanno a questi svantaggi nella speranza di vita, alle quali attribuire eventualmente i costi di queste misure. Sono dell'individuo, come nel caso degli stili di vita, e quindi non dovrebbero essere compensate? E tuttavia è ben noto che gli stili di vita spesso sono comportamenti adattativi a condizioni di vita e di lavoro sulle quali la persona non ha controllo. Sono responsabilità dell'impresa e della categoria e non sono già compensate con le formule dell'invaldità, come nel caso dei lavori usuranti? Ma con l'attuale mobilità professionale è possibile costruire formule di contribuzione capaci di tutelare queste eventualità? Sono responsabilità delle politiche di tutela del reddito da parte della fiscalità generale? In questa discussione va considerato il fatto che nella letteratura epidemiologica non è ancora stato ben studiato l'impatto sulla salute dell'abbassamento dell'età pensionabile: si tratta di un dispositivo di compensazione di uno svantaggio che potrebbe avere qualche controindicazione proprio di

salute, soprattutto nel caso delle categorie sociali più basse che giungono al pensionamento con minori competenze e capacità di organizzare un progetto di vita dopo il pensionamento.

Il secondo meccanismo è più ovvio: se a parità di età di pensionamento si appartiene a una carriera sociale con più breve speranza di vita è giusto che il beneficio pensionistico medio che gli spetterebbe sia computato su un minor numero di anni di speranza attesa di vita.

In entrambi i casi per procedere su questa strada occorre misurare meglio, con maggiore continuità e in modo certificato le variazioni nella speranza di vita per carriera professionale. A questo sarà dedicato l'ultimo paragrafo.

5. Come migliorare le possibilità di misura in Italia

Per venire incontro all'esigenza di monitoraggio delle variazioni sociali nella salute sono stati sviluppati studi longitudinali basati su coorti storiche, ottenute dall'integrazione tra fonti informative campionarie e fonti di dati amministrativi e sanitari. Il punto di forza di questi sistemi è che rilevano, attraverso fonti sanitarie amministrative e statistiche, gli eventi di salute che sono capitati nel tempo agli individui arruolati in coorti per indagini precedenti e attraverso le quali si possono conoscere le caratteristiche sociali della persona. Il più significativo di questi studi per gli scopi di monitoraggio delle disuguaglianze di salute è lo Studio longitudinale italiano (Sli), inizialmente basato sul *record linkage* tra il campione dell'indagine multiscopo sulla salute relativa agli anni 1999-2000 (Istat, 2001) e gli archivi delle schede di morte e dei ricoveri 1999-2007. La coorte è arruolata dall'indagine multiscopo del 2000 attraverso cui la posizione sociale della persona e della famiglia è ben misurata, oltre ai dati di partenza su salute, stili di vita e di ricorso ai servizi. Essa poi viene seguita per quanto riguarda la morbosità attraverso la ricerca delle cause di ricovero e delle cause di morte negli anni successivi. In questo modo è possibile studiare l'effetto delle condizioni sociali della persona sulla morbosità e sulla mortalità.

L'unione degli archivi è stata ottenuta con vari passaggi, in cui i *record* non accoppiati sono stati analizzati al fine di correggere eventuali errori, quando possibile, raggiungendo un soddisfacente livello di copertura della «coorte» teorica (92% dei 140.011 individui intervistati nell'indagine multiscopo sulla salute del 1999-2000; Marinacci e al., 2013). Questa prima edizione dell'indagine è ancora limitata dalla bre-

RPS

G. Costa, N. Zengari, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

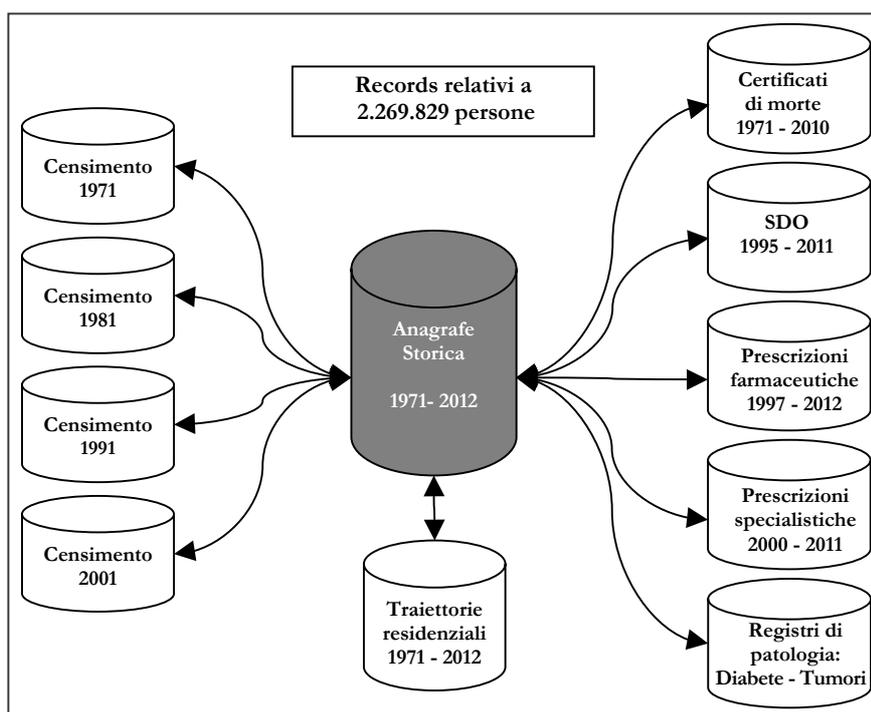
ve durata del *follow up* e da difficoltà di *linkage* con le fonti informative della mortalità e dei ricoveri a causa della limitata accuratezza dell'informazione sui dati identificativi dei soggetti intervistati nell'indagine. Questi limiti saranno in gran parte superati dalla piena realizzazione dello Studio longitudinale italiano, così com'è previsto nel Piano statistico nazionale, che prevede di connettere gli archivi Istat delle indagini multiscopo sulla salute di diverse edizioni successive a quella del 1999-2000 (2004-2005, 2012-2013 e quella speciale sugli immigrati stranieri) con schede di morte e di ricovero, e in più, con dati di ricorso all'assistenza specialistica e a quella farmaceutica.

Un secondo sistema di monitoraggio longitudinale su base campionaria, utile per lo studio delle disuguaglianze sociali di salute che nascono nel mondo del lavoro e della previdenza, è stato realizzato per l'analisi dei destini di salute delle carriere lavorative del settore privato tramite un campione estratto dall'archivio nazionale dell'Inps, con le relative ricostruzioni dal 1985 al 2005 (Work histories italian panel, Whip). Ai soggetti campionati sono stati collegati individualmente i ricoveri ospedalieri occorsi nel periodo 2001-2008 e le registrazioni di fonte Inail degli infortuni sul lavoro accaduti tra il 1994 al 2005, con un *record linkage* basato sul codice fiscale criptato, ottenendo un archivio denominato Whip-Salute. La parte relativa agli infortuni contiene circa 1.200.000 episodi lavorativi e 38.000 infortuni per ogni anno, consistenza raggiunta grazie a una frazione campionaria di un lavoratore ogni 15 registrati presso l'Inps (Bena e al., 2012).

Si sono inoltre attivati studi longitudinali basati sull'integrazione di archivi su popolazione cittadina, a iniziare dal censimento di popolazione. A livello di un singolo comune si può disporre dei dati dell'intera popolazione e si può integrare il dato censuario con quelli delle fonti sanitarie del Nuovo sistema informativo sanitario (Nsis) disponibili a livello locale o regionale. Nel caso di comuni di grandi dimensioni si superano così i limiti della potenza statistica delle coorti campionarie di cui sopra. Questo tipo di esperienza si sta diffondendo in diversi capoluoghi italiani e i progetti avviati già da alcuni anni stanno assicurando una visione longitudinale retrospettiva abbastanza profonda, cosa che permette uno studio più approfondito delle dinamiche delle disuguaglianze sociali di salute. È il caso del più «storico» di questi studi, quello della città di Torino (Costa e al. 1988), che parte dal censimento 1971; a esso è seguito lo Studio toscano (dal 1981 con Livorno e poi con Firenze e Prato) e quello di Reggio Emilia (sul censimento 1991). Si è poi costituita una rete nazionale degli studi longitu-

dinali, definita anche tramite una scheda del Piano statistico nazionale (Psn 2012-2013; scheda Emr 018³), che include cinque studi di cui tre già attivi: lo Studio emiliano, con Bologna, Modena e Reggio Emilia, lo Studio di Roma e quello di Venezia; e due in corso di attivazione (Palermo e Catania). Il primo censimento da cui partono le coorti di questi ultimi studi longitudinali è quello del 2001. Lo Studio longitudinale torinese ha come nucleo l'anagrafe comunale, con tutti i movimenti. Per ogni storia anagrafica è stato possibile collegare la base anagrafica storica con i censimenti, acquisendovi le informazioni sullo stato socioeconomico. Al tempo stesso lo Studio longitudinale torinese ha permesso di collegare archivi sanitari:

Figura 5 – Diagramma di flusso degli archivi che integrano lo Studio longitudinale torinese



³ Il Piano statistico nazionale è consultabile all'indirizzo internet: <http://www.sistan.it/index.php?id=120>.

Un uso integrato di questi tre sistemi longitudinali di indagine è in condizione di rispondere in modo continuo, affidabile e certificabile alle principali necessità di monitoraggio delle variazioni professionali nella speranza di vita, e in futuro anche della speranza di salute.

RPS

LAVORO E ASPETTATIVA DI VITA

Riferimenti bibliografici

- Avendaño M., Kunst A.E., Huisman M. e al., 2004, *Educational level and stroke mortality: a comparison of 10 European populations during the 1990s.*, «Stroke», n. 35(2), pp. 432-437.
- Avendaño M., Kunst A.E., Huisman M. e al., 2006, *Socioeconomic status and ischaemic heart disease mortality in 10 western European populations during the 1990s.*, «Heart», n. 92, pp. 461-467.
- Bena A., Leombruni R., Giraudo M. e Costa G., 2012, *A new Italian surveillance system for occupational injuries: characteristics and initial results.*, «American Journal of Industrial Medicine», luglio, n. 55(7), pp. 584-592.
- Cnel e Istat, 2013, *Rapporto Bes 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf
- Commissione europea, 2013, *Report on health inequalities in the European Union*, Bruxelles, settembre, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/report_healthinequalities_sw_d_2013_328_en.pdf
- Costa G., Demaria M., 1988, *Un sistema longitudinale di sorveglianza della mortalità secondo le caratteristiche socio-economiche come rilevate ai censimenti di popolazione: descrizione e documentazione del sistema*, in «Epidemiologia e Prevenzione», n. 36, pp. 37-47.
- Costa G., Mamo C. e Bena A., 2005, *Differenze nella salute tra le professioni. Spunti epidemiologici per le politiche del lavoro e della previdenza*, «Medicina del Lavoro», n. 96, suppl. Italia.
- Costa G., Marra M., Zengarini N., Rubiolo C. e the Euro Gbd Se consortium, 2011, *Implications of the Euro-Gbd-Se results with regard to priority and target setting in social determinants of health at the EU and Member States level*, in Euro Gbd Se project, disponibile all'indirizzo internet: euro-gbd-se.eu.
- Costa G., Spadea T., Gelormino E., Mamo C. e Bellini S., 2008, *Povertà e salute*, in Commissione di indagine sull'esclusione sociale (a cura di), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2008*, pp. 232-357.
- Eikemo T.A., Hoffmann R., Kulik M. C., Kulhánová I., Toch M., Menvielle G. e Mackenbach J.P., 2011, *The potential for reduction of health inequalities in Europe*, in Euro Gbd Se project, disponibile all'indirizzo internet: euro-gbd-se.eu.

- Euro Gbd Se project (a cura di Eikemo T.A. e Mackenbach J.P.), 2012, *The potential for reduction of health inequalities in Europe*, disponibile all'indirizzo internet http://www.euro-gbd-se.eu/fileadmin/euro-gbd-se/public-files/EURO-GBD-SE_Final_report.pdf.
- Huisman M., Kunst A.E., Bopp M. e al., 2005a, *Educational inequalities in cause-specific mortality in middle-aged and older men and women in eight Western European populations*, «Lancet», n. 365, febbraio, pp. 493-500.
- Huisman M., Kunst A.E., Mackenbach J.P., 2005b, *Educational inequalities in smoking among men and women aged 16 years and older in 11 European countries*, «Tobacco Control», vol. 14, n. 2, aprile, pp. 106-113.
- Istat, 2001, *Le condizioni di salute della popolazione. Indagine Multiscopo sulle famiglie «Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari». Anni 1999-2000*, disponibile all'indirizzo internet: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20020313_01/salute.pdf.
- Istat, 2007, *Le condizioni di salute della popolazione. Indagine Multiscopo sulle famiglie «Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari». Anni 2004-2005*, disponibile all'indirizzo internet: http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070302_00/testointegrale.pdf.
- Leombruni R., Richiardi M., Demaria M. e Costa G., 2010, *Life expectancy, strenuous work and pension system's fairness. First evidence from the Work Histories Italian Panel*, «Epidemiologia&Prevenzione», luglio-agosto, vol. 34, n. 4, pp. 150-158.
- Mackenbach J.P., Kunst A.E., Bos V., Lahelma E., Bartley M., Lissau I. e al., 2005, *Trends in socioeconomic inequalities in self-assessed health in 10 European countries*, «International Journal of Epidemiology», n. 34, pp. 295-305.
- Mackenbach J.P., Huisman M., Andersen O. e al., 2004, *Inequalities in lung cancer mortality by the educational level in 10 European populations*, «European Journal of Cancer», n. 40, pp. 126-135.
- Mäki N., Martikainen P., Eikemo T., Menvielle G., Lundberg O., Ostergren O., Jasilionis D. e Mackenbach J., 2011, *Educational differences in disability-free life expectancy: A comparative study of long-standing activity limitation in eight European countries*, in Euro-Gbd-Se project, disponibile all'indirizzo internet: euro-gbd-se.eu.
- Marinacci C., Grippo F., Pappagallo M., Sebastiani G., Demaria M., Vittori P., Caranci N., Costa G., 2013, *Social inequalities in total and cause-specific mortality of a sample of the Italian population, from 1999 to 2007*, «European Journal of Public Health», gennaio, n. 8, pp. 582-587.
- Menvielle G., Kunst A.E., Stirbu I. e al., 2007, *Socioeconomic inequalities in alcohol related cancer mortality among men: to what extent do they differ between Western European populations?*, «International Journal of Cancer» n. 121, pp. 649-655.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali - Direzione generale del Sistema informativo, 2009, *Relazione sullo Stato Sanitario del Paese 2007-2008*, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, Roma, pp. 297-304.

RPS

G. Costa, N. Zenghini, M. Demaria, A. d'Errico, R. Leombruni

Roskam A.J., Kunst A.E., Van Oyen H. e al., 2010, *Comparative appraisal of educational inequalities in overweight and obesity among adults in 19 European countries*, «International Journal of Epidemiology», n. 39, pp. 392-404.

Schizzerotto A., 1993, *Problemi concettuali e metodologici nell'analisi delle classi sociali*, in Palumbo M. (a cura di). *Classi, disuguaglianze e povertà. Problemi di analisi*, Franco Angeli, Milano, pp. 47-75.

RPS

Le differenze sociali nelle attese di vita. La necessità di un universalismo proporzionale

Sergio Ginebri

Il sistema pensionistico pubblico in Italia è stato agganciato alla dinamica di un unico parametro che dovrebbe sintetizzare le caratteristiche del processo di invecchiamento: l'attesa di vita in età anziana dell'intera popolazione. Ma saranno le persone così in buona salute da lavorare per tutti gli anni aggiuntivi che l'incremento futuro

della speranza di vita comporterà? Esiste infatti una differenza tra attesa di vita e attesa di vita in buona salute. Inoltre, gli scostamenti tra attesa di vita della popolazione e durata effettiva dipende da fattori sociali. Tenere conto di questi aspetti richiede un ripensamento delle politiche pensionistiche e dello stesso principio dell'universalismo.

RPS

1. Introduzione

L'intero sistema pensionistico e assistenziale rivolto alla copertura del rischio di vecchiaia è stato agganciato alla dinamica dell'attesa di vita in età anziana. In tal modo è stato trasferito sugli individui il rischio di longevità. Il sistema che ne risulta presenta vari aspetti critici. In particolare, ci concentreremo sulle modalità di attuazione della decisione politica di allungare la vita lavorativa e focalizzeremo l'attenzione su un paio di profili: in primo luogo ci chiederemo se le persone saranno sufficientemente in buona salute da lavorare per un numero di anni addizionali esattamente pari alla variazione futura della vita attesa. L'incremento previsto della vita attesa a 65 anni non è necessariamente accompagnato da un incremento di pari ammontare della vita attesa in buono stato di salute e in assenza di disabilità.

In altre parole, occorre chiedersi se le persone saranno in grado di lavorare per tutti gli anni in più che la normativa italiana prevede. La questione è molto rilevante, perché la scelta di dedicare parte dell'incremento della speranza di vita all'attività lavorativa è ragionevole, a patto che gli anni aggiuntivi di vita attesa che gli anziani dovrebbero attendersi nei prossimi decenni siano anni di vita attiva, e non anni di salute precaria e ridotte capacità. Se, al contrario, l'età legale di pensionamento dovesse aumentare più della vita attesa in buona salute, la scelta di legare l'accesso al pensionamento alla speranza di vita acqui-

sterebbe un significato difficile da condividere. A fronte di un aumento degli anni di vita attesi in condizioni di salute precaria, gli individui dovrebbero ridurre il periodo trascorso come pensionato in buone condizioni di salute. Agli anziani di fatto verrebbe richiesto di farsi carico individualmente non solo del rischio di longevità ma anche del rischio sanitario e di invalidità. Questi rischi sono stati finora coperti dal sistema sanitario e assicurativo pubblico e i loro costi sono stati condivisi fra tutte le generazioni. Chiedere ora un contributo specifico e unilaterale agli anziani per far fronte a quei costi potrebbe determinare una riduzione netta del benessere degli anziani.

Ma esiste un altro aspetto critico delle politiche pensionistiche alla luce del quale risulta ancor più rilevante la domanda posta poco sopra: saranno le persone in grado di lavorare un numero di anni pari alla variazione della vita attesa? L'attesa di vita è un indicatore sintetico delle tavole di mortalità relative all'intera popolazione. Tuttavia, la distribuzione della durata effettiva della vita degli individui attorno a quell'indicatore sintetico è molto ampia, e dipende non solo da fattori casuali ma anche da fattori sociali, assolutamente noti e identificabili per ogni individuo. I fattori sociali che maggiormente spiegano gli scostamenti tra vita attesa della popolazione e vita effettiva sono la posizione professionale e il livello di studio. Non tenere conto di queste differenze sociali significa determinare una redistribuzione di benefici a favore di coloro che sono istruiti, occupano posizioni professionali alte, percepiscono redditi maggiori, e a svantaggio dei più poveri, i meno istruiti, gli esecutori delle mansioni manuali e routinarie. Inoltre, legare l'accesso alle prestazioni pensionistiche alle variazioni future della speranza di vita dell'intera popolazione può addirittura determinare un peggioramento delle condizioni di salute dei più svantaggiati, e quindi un aumento delle disuguaglianze nello stato di salute.

Modificare le politiche sociali, e in particolare quelle pensionistiche, per tenere conto della differenziazione sociale delle aspettative di vita rappresenta una sfida ambiziosa. Ciò non solo per le difficoltà attuative ma anche sotto il profilo dei principi generali che ispirano, o dovrebbero ispirare, le politiche sociali. In primo luogo, il metodo di calcolo contributivo dei trattamenti pensionistici introdotto nel 1995 deve essere ridiscusso. Il principio di equità attuariale viene messo in discussione dalla differenziazione sociale della speranza di vita. Non tenere conto di queste differenze e applicare a tutti la stessa speranza di vita implica un trasferimento di risorse implicito dai più poveri e i meno istruiti ai più ricchi e ai più istruiti e quindi un rafforzamento e

accrescimento delle diseguaglianze. Tenerne conto, d'altra parte, non necessariamente contraddice il principio contributivo di calcolo delle prestazioni. La differenziazione sociale dei parametri di calcolo delle prestazioni può coesistere con il principio che il valore atteso della pensione sia pari al valore attuale di quanto versato dal contribuente. In altre parole, i coefficienti di trasformazione dei più poveri andrebbero aumentati e quelli dei più ricchi ridotti.

Ma le questioni di principio non si limitano al meccanismo di calcolo dei vitalizi pensionistici. La differenziazione sociale delle aspettative di vita mette in discussione il principio che l'accesso al pensionamento debba essere lo stesso per tutti i contribuenti. Infatti, regole di accesso uguali per tutti in presenza di aspettative di vita socialmente differenziate comportano un trattamento solo apparentemente equo e neutrale. Tenere conto della differenziazione della vita attesa significa superare una concezione dell'universalismo che si riduce semplicemente a stabilire la stessa regola per tutti. È stato recentemente proposto il concetto di *universalismo proporzionale*: di fronte a rischi differenziati, le politiche pubbliche di assicurazione sociale dovrebbero essere estese a tutti ma proporzionate all'entità del rischio e concentrate su coloro che hanno rischi maggiori. Nel caso delle politiche pensionistiche, le prestazioni devono essere proporzionate al rischio di morte, e coloro che hanno aspettative di vita peggiore devono godere di trattamenti migliori.

L'attuazione dell'universalismo proporzionale alle politiche pensionistiche pone problemi di attuazione non banali e richiederebbe di ordinare le evidenze esistenti, aprire ai ricercatori le banche dati amministrative, individuare gruppi e aggregazioni di individui omogenei sotto il profilo del rischio di mortalità. Ma prima che le evidenze vengano raccolte e analizzate cosa si può fare? Sarebbe necessario applicare il cosiddetto principio di precauzione e cercare di evitare che le politiche adottate peggiorino le diseguaglianze e le stesse aspettative di vita. Per esempio, si potrebbe pensare che l'aggiustamento dei requisiti sia legato alle aspettative di vita in buona salute. Inoltre, si potrebbe pensare ad aumenti differenziati per l'età minima e l'età massima di pensionamento, aumentando gli spazi di decisione autonoma degli individui. Infine, si potrebbe pensare a dei canali di pensionamento riservati a chi abbia iniziato a lavorare a una età molto precoce e abbia conseguito un'anzianità contributiva effettiva superiore a una certa soglia. In questo modo si potrebbero favorire coloro che abbiano svolto lavori manuali. Il testo è organizzato nel modo seguente: dapprima si discute delle caratteristiche del sistema pensionistico pubblico italiano e si propon-

RPS

Sergio Ginepro

gono alcuni aspetti critici secondari; si affronta poi la questione della differenza tra attesa di vita e attesa di vita in buona salute e si presentano alcune evidenze empiriche; le evidenze empiriche sono presentate anche a proposito della differenziazione sociale delle aspettative di vita, considerata nel paragrafo successivo; infine vengono identificate le modifiche da introdurre nelle politiche pensionistiche per tenere conto degli aspetti critici sopra sollevati.

2. *Il trasferimento sugli individui del rischio di longevità*

L'attesa di vita è diventato uno dei parametri statistici chiave del sistema pensionistico pubblico italiano. Le riforme attuate a partire dal 2010 hanno introdotto dei meccanismi di adeguamento periodico delle regole di pensionamento che verranno attivati dalle future variazioni della attesa di vita. L'attesa di vita, chiamata anche speranza di vita, è un indicatore statistico sintetico basato sulle tavole di mortalità per età e sesso della popolazione, calcolate e rese pubbliche annualmente dagli istituti statistici nazionali. Può essere computata a ciascuna età, e per questo è più corretto parlare di un insieme di attese di vita. A questo indicatore statistico in Italia sono legati sia il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni liquidate, sia i requisiti per l'accesso al pensionamento.

Nel sistema di calcolo delle pensioni basato sui contributi versati, al momento del pensionamento il trattamento dipende dall'età dell'individuo: per ognuna delle età di pensionamento definite dalla normativa viene calcolato un parametro, il coefficiente di trasformazione, che riflette l'attesa di vita all'età corrispondente e che ha il compito di eguagliare valore capitalizzato dei contributi versati e valore attuale scontato dei trattamenti pensionistici attesi in futuro. La procedura di adeguamento decennale dei coefficienti alle variazioni delle attese di vita prevista dalla riforma pensionistica del 1995 stabiliva il coinvolgimento sia del Parlamento che delle rappresentanze sindacali nel processo di adeguamento. Nel 2010 è stato deciso che l'adeguamento avvenga ogni tre anni e con semplice decreto ministeriale. Dal 2019 la frequenza dell'aggiornamento diverrà biennale.

Molto più recente è l'estensione ai requisiti di accesso al pensionamento del meccanismo di adeguamento periodico alle variazioni delle attese di vita. La normativa italiana ha, in questo ambito, prontamente recepito le indicazioni provenienti dalla Commissione europea. La

Commissione si è occupata di pensioni prima con un Libro verde e poi con un Libro bianco (Commissione europea, 2010; 2012). Nel Libro verde la Commissione apriva una consultazione e poneva alla base della discussione un documento nel quale, fra l'altro, si chiedeva a esperti e gruppi di interesse se meccanismi automatici di aggiustamento, connessi ai cambiamenti demografici, dovessero essere introdotti nei sistemi pensionistici in modo da equilibrare vita lavorativa e vita spesa come pensionati. Alla fine della procedura di consultazione, nel Libro bianco la Commissione, fra l'altro, raccomandava ai governi nazionali di collegare l'età di accesso alla pensione agli incrementi dell'attesa di vita, di restringere l'accesso al pensionamento anticipato, di eguagliare l'età di accesso alla pensione per uomini e donne.

Le raccomandazioni della Commissione sono state totalmente raccolte e fatte proprie dal Parlamento italiano a partire dal 2010. Con la stessa cadenza stabilita per la revisione dei coefficienti di trasformazione verranno periodicamente adeguati i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva per l'accesso ai vari canali di pensionamento¹. Il meccanismo di adeguamento prevede che ogni variazione dell'aspettativa di vita a 65 anni dia luogo a un pari adeguamento di tutti i requisiti di accesso.

Lo stesso meccanismo di adeguamento si applica anche al principale intervento assistenziale di sostegno al reddito degli anziani, l'assegno sociale. Anche per questo programma l'età di accesso, che era 65 anni, verrà periodicamente adeguata.

In definitiva, l'intero sistema pensionistico e assistenziale rivolto alla copertura del rischio di vecchiaia è stato agganciato alla dinamica di un unico indicatore statistico che dovrebbe sintetizzare le modalità del processo di invecchiamento della popolazione italiana: l'attesa di vita in età anziana. L'assetto normativo che ne risulta presenta vari aspetti critici, che sarebbe opportuno attirassero l'attenzione e le valutazioni di soggetti sociali e decisori politici. Intendiamo qui brevemente menzionare alcuni di questi aspetti critici, per poi concentrarci soltanto su alcuni di loro. La questione preliminare che va brevemente affrontata riguarda la sensatezza della decisione politica di trasferire sugli individui il rischio di longevità. L'aumento della durata di vita della popolazione europea crea l'opportunità di un aumento del benessere degli

¹ Per una previsione degli effetti del meccanismo di adeguamento periodico di coefficienti di trasformazione e requisiti di accesso ai trattamenti, si veda Drago-sei e al. (2012).

individui, ma mette a rischio la sostenibilità della spesa sociale pubblica. La scelta di controllare quei rischi estendendo la vita lavorativa è inevitabile e ragionevole. L'alternativa sarebbe una combinazione di redditi ridotti per tutti i pensionati e di aumenti del carico contributivo e fiscale sui lavoratori attivi. Il bilancio finale in termini di benessere sociale è prevedibilmente in favore della scelta di allungamento dei tempi di lavoro².

Detto questo, rimane un ampio orizzonte di discussione che riguarda le modalità in cui il trasferimento del rischio di longevità sugli individui è stato realizzato. Un primo aspetto è legato al meccanismo di periodico adeguamento di coefficienti e requisiti, che prevede che le regole aggiornate si applichino a tutti coloro che vanno in pensione successivamente alla data della loro entrata in vigore (Dragosei e al., 2012). Questo meccanismo crea potenziali disuguaglianze di trattamento tra individui che abbiano lo stesso profilo anagrafico e di anzianità contributiva, ma che decidano di andare in pensione prima o dopo l'entrata in vigore degli aggiornamenti. L'alternativa preferibile sarebbe l'attribuzione delle stesse regole e degli stessi coefficienti a tutti gli appartenenti a una stessa coorte demografica, come avviene in altri paesi europei che hanno un sistema di calcolo delle nuove pensioni simile al nostro.

Un secondo aspetto critico riguarda le politiche assistenziali per gli anziani e la decisione di legare alle variazioni della speranza di vita a 65 anni anche il requisito di accesso all'assegno sociale. Politiche previdenziali e politiche assistenziali devono essere ben congegnate tra di loro, e in Italia non lo sono (Dragosei e Ginebri, 2012; Raitano, 2011; Marano, Mazzaferro e Morciano, 2011). Tuttavia, rimangono politiche che hanno obiettivi ben distinti: l'una copre dai rischi di perdita delle capacità lavorative in età anziana, l'altra offre una rete di ultima istanza per chi, in assenza di un reddito da lavoro, rischia di cadere in una situazione di povertà assoluta. Restringere il requisito anagrafico di accesso all'assistenza implica lasciare senza alcuna protezione universale gli anziani poveri, anche se potenzialmente in condizioni di lavorare. Se nel momento in cui è stata aumentata l'età di pensionamento la presenza dell'assegno sociale creava l'eventuale incentivo a comportamenti opportunistici di alcuni lavoratori, occorre ridurre quegli

² Per una valutazione dell'impatto sul benessere sociale delle politiche di allungamento della vita lavorativa in Germania e Svezia si vedano rispettivamente Fehr, Kallweit e Kindermann (2012) e Karlström, Palme e Svensson (2011).

incentivi con un disegno opportuno degli interventi assistenziali. Al contrario, la soluzione adottata ha eliminato gli eventuali incentivi al costo di un aumento certo dell'area di povertà assoluta.

Un terzo aspetto, infine, riguarda le modalità con le quali sono stati collegati requisiti di pensionamento e aspettative di vita. La Commissione europea raccomandava un riequilibrio tra tempi di lavoro e tempi di godimento della pensione. Tale raccomandazione veniva giustificata con la necessità di ridurre la spesa pubblica futura, ma potrebbe trovare convincente supporto nell'ambito di un disegno di ripartizione ottimale dell'incremento del tempo di vita di cui gli individui godranno nel prossimo futuro. Il benessere di un individuo sarebbe massimizzato quando, al margine, il sacrificio sopportato estendendo il proprio tempo di lavoro fosse compensato dal reddito addizionale di cui si disporrebbe prima e dopo il periodo di pensionamento. I documenti europei, tuttavia, non entravano nei dettagli delle modalità di attuazione della raccomandazione.

La raccomandazione europea è stata recepita dalla normativa pensionistica italiana in modo molto rigido: a ogni incremento dell'aspettativa di vita corrisponde un incremento di pari ammontare dei requisiti di accesso al pensionamento. Una regola così perentoria esclude ogni possibilità per gli individui di bilanciare i vantaggi di un reddito aggiuntivo con il sacrificio di un periodo addizionale di lavoro: il tempo addizionale di vita di cui godremo dovrà essere totalmente speso lavorando. Un'applicazione così rigida non era richiesta esplicitamente dai documenti europei e non trova riscontro nelle decisioni prese negli altri paesi. Si sarebbe potuto agire in modo differente, per esempio estendo l'intervallo di età all'interno del quale gli individui sono liberi di scegliere il momento del pensionamento. Evidentemente, sulla scelta finale, ha pesato la necessità di contabilizzare futuri risparmi di spesa e poco rilievo hanno avuto considerazioni connesse al disegno ottimale delle decisioni di pensionamento.

3. Attesa di vita in buona salute

Ma c'è un altro aspetto delle recenti politiche pensionistiche su cui occorre attirare l'attenzione e alla cui luce le considerazioni appena svolte assumono diverso e maggiore rilievo. L'incremento previsto della vita attesa a 65 anni non è necessariamente accompagnato da un incremento di pari ammontare della vita attesa in buono stato di sa-

RPS

Sergio Ginebri

lute e in assenza di disabilità. In altre parole, occorre chiedersi se le persone saranno in grado di lavorare per tutti gli anni in più che la normativa italiana prevede³. La questione è molto rilevante, perché la scelta di dedicare parte dell'incremento della speranza di vita all'attività lavorativa è ragionevole, e può persino essere considerata auspicabile, a patto che gli anni aggiuntivi di vita attesa che gli anziani dovrebbero attendersi nei prossimi decenni siano anni di vita attiva, e non anni di salute precaria e ridotte capacità⁴. Se, al contrario, l'età legale di pensionamento dovesse aumentare più della vita attesa in buona salute, la scelta di legare l'accesso al pensionamento alla speranza di vita acquisterebbe un significato diverso da quello presentato poco sopra. A fronte di un aumento degli anni di vita attesi in condizioni di salute precaria, gli individui dovrebbero ridurre il periodo trascorso come pensionato in buone condizioni di salute. Agli anziani di fatto verrebbe richiesto di farsi carico individualmente non solo del rischio di longevità ma anche del rischio sanitario e di invalidità. Questi rischi sono stati finora coperti dal sistema sanitario e assicurativo pubblico e i loro costi sono stati condivisi fra tutte le generazioni. Chiedere ora un contributo specifico e unilaterale agli anziani per far fronte a quei costi potrebbe determinare una riduzione netta del benessere degli anziani.

Nonostante la sua rilevanza, la questione ha ricevuto poca attenzione nei documenti europei sui sistemi pensionistici⁵, e tanto meno nel dibattito pubblico che ha accompagnato la modifica della normativa italiana. Esiste invece una ricca letteratura scientifica dedicata a questa questione, sia in Europa che in Nord America. Uno studio molto completo è quello condotto dall'*Office for national statistics* nel Regno Unito (Ons, 2012), dal quale emerge che tra il 1981 e il 2008 si è avuto un incremento sia dell'aspettativa di vita a 65 anni che dell'aspettativa di vita in buona salute alla stessa età. Tuttavia, il secondo indicatore aumenta meno del primo, cioè si è verificato un incremento dell'attesa di vita in condizioni di salute precarie o in condizione di disabilità. A

³ Munnell, Soto e Golub-Sass (2008) si pongono la stessa domanda in riferimento agli Stati Uniti.

⁴ Per un approccio simile, in riferimento al Regno Unito, si veda Ons (2012).

⁵ Nei documenti europei si parlava della necessità di interventi che favorissero un processo di invecchiamento attivo e in buona salute. Non si affrontava esplicitamente la questione delle possibili disparità tra variazioni future della speranza di vita e della speranza di vita in buona salute.

conclusioni simili arrivano Munnell, Soto e Gouleb-Sass (2008) in uno studio che presenta la variazione delle aspettative di vita a 50 anni negli Stati Uniti tra il 1970 e il 2000: a fronte di un incremento di 4,2 anni dell'aspettativa di vita, la speranza di vita in buona salute aumenta di 2,7 anni⁶.

Non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo esiste una grande attenzione allo studio delle dinamiche della quantità e della qualità della vita attesa. Jagger e al. (2009) sintetizzano i risultati di uno studio finanziato dalla Direzione generale «Health and Consumers» della Commissione europea⁷. L'analisi effettuata con la stessa metodologia in 13 paesi europei fa emergere un incremento significativo e generalizzato delle aspettative di vita sia in giovane età che in età avanzata tra il 1995 e il 2001. Il quadro è invece molto più eterogeneo per quanto riguarda la qualità della vita attesa: nella maggioranza dei paesi si ha evidenza di un aumento delle aspettative di vita in condizione di vita precaria. Tuttavia, in alcuni paesi, fra cui l'Italia, le evidenze mostrano una compressione della vita attesa in cattive condizioni di salute. Un quadro non molto dissimile emerge da uno studio sulle tendenze della disabilità grave in 12 paesi occidentali fra cui l'Italia (Lafortune e Balestat, 2007).

In definitiva, sarebbe utile che in Italia si dedicasse attenzione non solo alla dinamica della vita attesa ma anche alla sua qualità. Le evidenze internazionali sono contrastanti e la previsione delle tendenze future non è agevole. Proprio per questo la situazione andrebbe regolarmente monitorata e il meccanismo automatico di aggiustamento dei requisiti di accesso al pensionamento dovrebbe periodicamente essere verificato sulla base delle evidenze emergenti.

4. Differenze sociali nella longevità e nello stato di salute

Le questioni che abbiamo finora sollevato sono tuttavia soltanto preliminari. Si vuole ora attirare l'attenzione su un aspetto del processo di invecchiamento che richiederebbe un ripensamento dei fondamenti

⁶ Bourbeau, Légaré e Ouellette (2011) presentano dati per il Canada da cui non emergono conclusioni univoche.

⁷ Si tratta del progetto Ehemu, all'interno del quale è stata creata una base dati sulle vite attese e sulla qualità della vita attesa in tutti i paesi europei. La base dati è accessibile dal sito internet: <http://www.chemu.eu>.

stessi del sistema pensionistico italiano. Abbiamo visto che sia il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni che i requisiti di accesso al pensionamento sono stati agganciati alle attese di vita, e abbiamo brevemente chiarito che l'attesa di vita è un indicatore sintetico delle tavole di mortalità relative all'intera popolazione. Tuttavia, la distribuzione della durata effettiva della vita degli individui attorno a quell'indicatore sintetico è molto ampia. Lo scostamento tra attesa e durata effettiva è dovuto a vari fattori, uno dei quali è il caso. Se lo scostamento fosse dovuto soltanto al caso, l'uso dell'attesa di vita dell'intera popolazione quale parametro fondamentale del sistema pensionistico pubblico sarebbe la scelta più ragionevole⁸. Dato che il sistema è esteso a pressoché tutta la popolazione, gli scostamenti casuali dall'attesa di vita si compenserebbero tra loro e l'equilibrio finanziario del sistema sarebbe garantito, una volta che i trattamenti pensionistici fossero commisurati all'attesa di vita di ogni nuovo pensionato.

In realtà, lo scostamento tra vita effettiva e vita attesa dipende non solo da fattori casuali, ma anche da fattori sociali, assolutamente noti e identificabili per ogni individuo. I fattori sociali che maggiormente spiegano gli scostamenti tra vita attesa della popolazione e vita effettiva sono la posizione professionale e il livello di studio. Questi stessi fattori contribuiscono a spiegare, insieme ad altri, anche le condizioni di salute degli individui. Non tenere conto di queste differenze sociali significa nascondere una distribuzione non equa tra i gruppi sociali di benefici e costi del sistema pensionistico pubblico. In altre parole, adottando come parametro chiave la vita attesa dell'intera popolazione si determina una redistribuzione di benefici a favore di coloro che sono istruiti, occupano posizioni professionali alte, percepiscono redditi maggiori, e a svantaggio dei più poveri, i meno istruiti, gli esecutori delle mansioni manuali e routinarie.

Ma gli aspetti critici della scelta di adottare come parametro del sistema pensionistico pubblico la speranza di vita dell'intera popolazione non si esauriscono all'implicito trasferimento di risorse dai più poveri e meno istruiti ai più ricchi e più istruiti. Legare l'accesso alle prestazioni pensionistiche alle variazioni future della speranza di vita dell'intera popolazione può addirittura determinare un peggioramento delle condizioni di salute dei più svantaggiati, a cui si chiede un'estensione

⁸ Fra i fattori casuali consideriamo anche le caratteristiche del patrimonio genetico che ogni individuo eredita dai propri genitori.

del tempo della vita dedicato al lavoro che va al di là dell'eventuale incremento delle attese di vite riferite al proprio gruppo sociale. Si tratta quindi di una scelta che potrebbe portare a un aumento delle disuguaglianze nello stato di salute e contraddirebbe le stesse raccomandazioni provenienti dalla Commissione europea (2009), che suggerisce politiche tese a ridurre le disuguaglianze nello stato di salute all'interno dei paesi e fra i paesi.

Le evidenze empiriche sulla differenziazione sociale della vita attesa sono molto ampie e piuttosto univoche. Le variabili sociali in base alle quali la popolazione viene più frequentemente suddivisa in gruppi sono il livello di istruzione e la posizione professionale; in alcuni casi viene esplicitamente utilizzata una variabile monetaria, connessa al reddito disponibile individuale o familiare. Le analisi empiriche spesso indicano non solo un divario nei livelli di mortalità, ma anche un ampliamento nel tempo di quei divari.

In Italia l'Istat (1990; 2001) ha calcolato le probabilità di morte per livello di istruzione, sesso, ripartizione geografica in corrispondenza del censimento del 1981 e del censimento del 1991. Le probabilità di morte si riducono all'aumentare del titolo di studio a qualsiasi età, in qualsiasi ripartizione geografica e per ambedue i sessi⁹. Inoltre, i divari di mortalità si allargano nel 1991 rispetto al 1981. Una tendenza all'ampliamento dei divari nei tassi di mortalità per titolo di studio viene registrata anche da Costa (2009) su dati che riguardano gli abitanti di Torino nel 1981-1984 e nel 2001-2004. Lipsi e Tommasini (2009) suddividono la popolazione tra coloro che hanno almeno un diploma di scuola secondaria superiore e coloro che hanno al massimo un diploma di scuola secondaria inferiore. Nel 2004 il differenziale di vita attesa a 65 anni risulta pari a circa 5 anni sia per le donne che gli uomini. Maccheroni (2008) calcola un divario poco superiore nel 2001. Un recente studio dell'Ordine nazionale degli attuari (2012) sulla speranza di vita dei beneficiari di prestazioni assicurative in Italia mostra che l'incremento della speranza di vita è stato particolarmente evidente e concentrato fra i possessori di rendite superiori ai 1.200 euro. Per l'Inghilterra e il Galles sono disponibili dati sull'aspettativa di vita per classe socio-economica, identificata sulla base della posizione pro-

⁹ Anche Fabrizi e Raitano (2013) trovano una influenza diretta del titolo di studio sulle probabilità di morte, anche in presenza di una variabile che misura il reddito familiare. I dati sono campionari, campione Eu-Silc integrato con dati di fonte amministrativa, e si riferiscono al periodo 2005-2010.

fessionale (Johnson, 2011). Usando la classificazione in tre grandi classi¹⁰, viene registrato nel periodo 2002-2006 un differenziale di vita attesa a 65 anni fra la prima e la terza classe di 2,7 anni per gli uomini e di 2,4 anni per le donne. Confrontando i dati del 2002-2006 con quelli del 1982-1986 si nota stabilità del differenziale nel caso delle donne e una leggera crescita, da 2,2 a 2,7 anni, per gli uomini.

In Francia negli anni 2000-2008, il differenziale di aspettativa di vita a 60 anni tra un dirigente e un operaio è molto ampio per gli uomini, 4,4 anni, più contenuto per le donne, 2,3 anni (Blanpain e Chardon, 2011). Negli anni 1976-1984, quegli stessi differenziali erano pari a 3,3 anni per gli uomini e 2,5 anni per le donne. Si è avuto quindi un incremento nel tempo dei differenziali limitato ai soli uomini.

Munnell, Soto e Golub-Sass (2008) passano in rassegna le evidenze riguardanti gli Stati Uniti, dalle quali emerge che nel periodo 1979-1989 un bianco con un diploma universitario aveva un'aspettativa di vita a 50 anni di 4,5 anni maggiore di un bianco con livello di istruzione inferiore alla scuola secondaria superiore¹¹. Per di più, alcune proiezioni delle tendenze più recenti mostrano che, nella generazione dei maschi nati nel 1941, il differenziale di vita attesa a 60 anni tra individui che hanno un reddito superiore al reddito mediano e quelli con un reddito inferiore alla mediana è poco inferiore a 6 anni, mentre per la generazione dei maschi nati nel 1912 era pari a circa un anno. A questo si aggiunge che l'aspettativa di vita in buono stato di salute non sarebbe molto migliorata tra il 1970 e il 2000 all'interno di gruppi omogenei dal punto di vista dell'educazione e dell'origine etnica. La sola eccezione sarebbe rappresentata dai bianchi con una istruzione universitaria che tra il 1970 e il 2000 avrebbero aumentato di 3,5 anni la loro speranza di vita in buona salute. Usando il reddito familiare come variabile che identifica la condizione sociale, Rehkopf, Berkman, Coull e Krieger (2008) trovano negli Stati Uniti che la relazione tra rischio di mortalità e reddito non è lineare. Esiste cioè una soglia di reddito familiare, identificato con la mediana, al di sopra della quale la relazione tra condizione sociale e mortalità riduce considerevolmente la sua entità. Alcuni studi hanno condotto una comparazione di più paesi europei adottando una metodologia comune e base dati simili. Majer, Nussel-

¹⁰ Imprenditori, dirigenti, professionisti; quadri, piccoli imprenditori, lavoratori autonomi; lavoratori manuali e routinari.

¹¹ Fra i neri viene riportata una differenza di aspettativa di vita a 50 anni di 1,1 anni fra coloro che hanno almeno un diploma di scuola media superiore e gli altri.

der, Mackenbach e Kunst (2011) usano dati dello *European community household panel* tra il 1995 e il 2001 in dieci paesi europei. Le differenze nella speranza di vita a 65 anni tra coloro che hanno un titolo di studio alto e coloro che hanno un titolo di studio basso sono in media pari a 2,9 anni per gli uomini e 1,9 anni per le donne. Le differenze nella speranza di vita senza disabilità sempre a 65 anni, tuttavia, si ampliano e sono pari a 4,6 anni per gli uomini e a 4,4 per le donne¹². Un precedente lavoro condotto su dati longitudinali in sei paesi europei mostrava una tendenza all'allargamento nel tempo della mortalità relativa sia di coloro che hanno conseguito un titolo di studio basso rispetto a coloro che hanno un titolo alto, sia di coloro che svolgono attività manuali non agricole e alle dipendenze rispetto a coloro che svolgono attività non manuali (Mackenbach e al., 2003).

5. *Universalismo proporzionale*

Modificare le politiche sociali, e in particolare quelle pensionistiche, per tenere conto della differenziazione sociale delle aspettative di vita rappresenta una sfida ambiziosa. Ciò non solo per le difficoltà attuative ma anche sotto il profilo dei principi generali che ispirano, o dovrebbero ispirare, le politiche sociali. In primo luogo, il metodo di calcolo contributivo dei trattamenti pensionistici introdotto nel 1995 deve essere ridiscusso. La principale virtù attribuita al metodo di calcolo contributivo dai suoi sostenitori è la sua equità attuariale, cioè l'imparzialità e la neutralità inter-generazionale. Il principio di equità viene tuttavia messo in discussione dalla differenziazione sociale della speranza di vita. Non tenere conto di queste differenze e applicare a tutti la stessa speranza di vita implica un trasferimento di risorse implicito dai più poveri e i meno istruiti ai più ricchi e ai più istruiti¹³. Tenerne

¹² Il ruolo dei fattori socio-economici, misurati dal livello di educazione, nello spiegare la variabilità nella mortalità e nelle aspettative di vita sono confermate rispettivamente da Gallo e al. (2012) e da van Raalte e al. (2012).

¹³ Mazzaferro, Morciano e Savegnago (2012) mostrano, nell'ambito di un modello di microsimulazione, che il passaggio in Italia da un sistema di calcolo delle pensioni basato sulle retribuzioni a uno basato sui contributi versati ha migliorato l'equità intergenerazionale del sistema, ma ha lasciato invariata l'inequità intragenerazionale. Coloro con un titolo di studio alto continuo a usufruire di trattamento molto migliore rispetto a tutti gli altri.

conto, d'altra parte, non necessariamente contraddice il principio contributivo di calcolo delle prestazioni. La differenziazione sociale dei parametri di calcolo delle prestazioni può coesistere con il principio che il valore atteso della pensione sia pari al valore attuale di quanto versato dal contribuente. In altre parole, i coefficienti di trasformazione dei più poveri andrebbero aumentati e quelli dei più ricchi ridotti.

Ma le questioni di principio non si limitano al meccanismo di calcolo dei vitalizi pensionistici. La differenziazione sociale delle aspettative di vita mette in discussione il principio che l'accesso al pensionamento debba essere lo stesso per tutti i contribuenti. L'unificazione dei requisiti di accesso attuato nel 2011 è stata giustamente presentata come un superamento delle differenziazioni per categoria occupazionale dei criteri preesistenti e un'affermazione del principio di universalità delle politiche sociali. Tuttavia, regole di accesso uguali per tutti in presenza di aspettative di vita socialmente differenziate comportano un trattamento solo apparentemente equo e neutrale. Tenere conto della differenziazione della vita attesa significa superare una concezione dell'universalismo che si riduce semplicemente a stabilire la stessa regola per tutti. Who (*World health organization*, 2012) propone il concetto di *universalismo proporzionale*: di fronte a rischi differenziati, le politiche pubbliche di assicurazione sociale dovrebbero essere estese a tutti ma proporzionate all'entità del rischio e concentrate su coloro che hanno rischi maggiori. Nel caso delle politiche pensionistiche, le prestazioni devono essere proporzionate al rischio di morte e coloro che hanno aspettative di vita peggiore devono godere di trattamenti migliori. Va sottolineato che universalismo proporzionale non significa assegnare a ognuno un trattamento esattamente pari al suo rischio. Le politiche pubbliche necessariamente devono cercare di uniformare gli interventi. Si tratta, piuttosto, di identificare delle priorità e concentrare le prestazioni sui soggetti a maggiore rischio in modo da favorire almeno una tendenza al superamento delle disuguaglianze. Nell'attuale normativa alcune categorie di lavoratori, tipicamente gli addetti a lavorazioni usuranti, usufruiscono di requisiti più favorevoli. Tuttavia, si tratta di eccezioni molto limitate e soprattutto non basate su un'approfondita analisi delle differenze sociali nelle aspettative di vita. La differenziazione delle regole andrebbe estesa a interi gruppi sociali statisticamente identificati.

Una volta discusso dei principi generali, va aggiunto che l'attuazione dell'universalismo proporzionale alle politiche pensionistiche pone problemi di attuazione di notevole rilevanza, ma soprattutto richiede-

rebbe una riflessione pubblica che finora è del tutto mancata. Questo è vero sia in Italia che in Europa. Per esempio, nei documenti della Commissione europea dedicati all'invecchiamento e all'adeguamento delle politiche pensionistiche, l'attenzione è più concentrata sulla disegualianza fra generazioni, sulla adeguatezza delle prestazioni sociali presenti e future, sulla sostenibilità sociale delle riforme delle politiche pensionistiche e assistenziali. Invece, è poco presente la tematica delle disegualianze all'interno delle generazioni, ed è del tutto assente l'attenzione su alcune dimensioni delle disegualianze intragenerazionali: aspettative di vita, aspettative di vita in buona salute, loro variazioni nel tempo. E parallelamente al lavoro di approfondimento e discussione sull'universalismo proporzionale, occorrerebbe raccogliere e ordinare le evidenze esistenti, aprire ai ricercatori le banche dati amministrative, individuare gruppi e aggregazioni di individui omogenei sotto il profilo del rischio di mortalità¹⁴.

Ma prima che le evidenze vengano raccolte e analizzate cosa si può fare? Sarebbe necessario applicare il cosiddetto principio di precauzione¹⁵ e cercare di evitare che le politiche adottate peggiorino le disegualianze e le stesse aspettative di vita. Per esempio, si potrebbe pensare che l'aggiustamento dei requisiti sia legato alle aspettative di vita in buona salute. Inoltre, si potrebbe pensare ad aumenti differenziati per l'età minima e l'età massima di pensionamento, aumentando gli spazi di decisione autonoma degli individui. Infine, si potrebbe pensare a dei canali di pensionamento riservati a chi abbia iniziato a lavorare a una età molto precoce e abbia conseguito una anzianità contributiva effettiva superiore a una certa soglia. In questo modo si potrebbero favorire coloro che abbiano svolto lavori manuali.

Rimane da verificare la praticabilità politica e sociale di una differen-

¹⁴ Esempio è in questo senso l'attività dell'*Office for national statistics* nel Regno Unito a riguardo delle politiche pensionistiche, e quella della *World health organization* per quanto riguarda le politiche sanitarie.

¹⁵ Nella letteratura economica e anche in quella epidemiologica, il principio di precauzione fa riferimento a decisioni volte a evitare un danno futuro connesso a rischi sospettati ma non certi. Si tratta quindi di un campo intermedio tra prevenzione, che riguarda rischi ben accertati, e mera congettura (Comba e Pasetto, 2007; Epstein, 1980; Jones e Ostroy, 1984; Gollier, Jullien e Treich, 2000). Il principio di precauzione ha avuto applicazione soprattutto nella normativa ambientale. Tipicamente si fa riferimento alla Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, principio 15, il Trattato sul funzionamento dell'Ue, art. 191, comma 2, il Codice dell'ambiente italiano, artt. 3 bis, 301, 304.

ziatura sociale della normativa, che implica chiedere ad alcuni di andare in pensione ad una età più elevata di quella prevista dalla normativa attuale per permettere ad altri di andare in pensione prima e con un trattamento adeguato. Si tratta di una redistribuzione dei diritti che potrebbe suscitare opposizione politica e sociale. Va tuttavia sottolineato che i lavoratori a cui si chiederebbe di prolungare ulteriormente gli anni di lavoro sono presumibilmente quelli che hanno una maggiore formazione professionale e maggiori capacità di adattamento alle modifiche nelle modalità di produzione. Al contrario, i lavoratori meno professionalizzati, gli addetti a lavorazioni di tipo manuale, sono quelli che avranno maggiori problemi a estendere gli anni di lavoro a causa di una scarsa domanda da parte del sistema produttivo. Tutto ciò pone già oggi, e sempre più in futuro, un rilevante problema di sostenibilità sociale delle normative vigenti sull'innalzamento uniforme e progressivo dei requisiti di accesso alla pensione. La differenziazione sociale della normativa previdenziale potrebbe efficacemente contribuire ad alleviare quel problema.

Riferimenti bibliografici

- Blanpain N. e Chardon O., 2011, *Les inégalités sociales face à la mort. Tables de mortalité par catégorie sociale et indices standardisés de mortalité pour quatre périodes (1976-1984, 1983-1991, 1991-1999, 2000-2008)*, Document de Travail F1108, Insee, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales.
- Bourbeau R., Légaré J. e Ouellette N., 2011, *Revue de la littérature sur l'évolution future de l'espérance de vie et de l'espérance de vie en santé*, Sedap Research Paper 289, Hamilton (Ontario).
- Comba P. e Pasetto R., 2007, *Il principio di precauzione: evidenze scientifiche e azioni di sanità pubblica*, «Micron», vol. 4(7), pp. 8-10.
- Commissione europea, 2009, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Solidarity in Health: Reducing health inequalities in the EU*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2010, *Green paper. Towards adequate, sustainable and safe European pension systems*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2012, *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Costa G., 2009, *Le disuguaglianze sociali di salute*, relazione al V Congresso della Società italiana di statistica medica ed epidemiologia clinica, Pavia.
- Dragosei L. e Ginebri S., 2012, *Italia. Da lavoratori a pensionati poveri. Le misure previdenziali di protezione*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 125-151.
- Dragosei L., Ginebri S., Lipsi R.M. e Mongeau Ospina C., 2012, *Due anni di ri-*

- forme pensionistiche: gli effetti sulla spesa e le questioni ancora aperte*, in Trupiano G. (a cura di), *La manovra finanziaria 2012-2014*, Aracne, Roma.
- Epstein L.G., 1980, *Decision-making and the temporal resolution of uncertainty*, «International Economic Review», vol. 21(2).
- Fabrizi E. e Raitano M., 2013, *La mortalità per caratteristiche socio-economiche in Italia: l'evidenza dal dataset AD-SILC*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale. Anno 2013*, Edizioni Simone, Napoli.
- Fehr H., Kallweit M. e Kindermann F., 2012, *Pension reform with variable retirement age: a simulation analysis for Germany*, «Journal of Pension Economics and Finance», vol. 11(3).
- Gallo V., Mackenbach J.P., Ezzati M., Menvielle G., Kunst A.E. e al., 2012, *Social Inequalities and Mortality in Europe – Results from a Large Multi-National Cohort*, «PLOS ONE», vol. 7(7).
- Gollier C., Jullien B. e Treich N., 2000, *Scientific progress and irreversibility: an economic interpretation of the «Precautionary Principle»*, «Journal of Public Economics», n. 75, pp. 229-253.
- Istat, 1990, *La mortalità differenziale secondo alcuni fattori socio-economici. Anni 1981-1982*, Note e relazioni, n. 2, Roma.
- Istat, 2001, *La mortalità differenziale secondo alcuni fattori socio-economici. Anni 1991-1992*, Informazioni, n. 27, Roma.
- Jagger C., Gillies C., Cambois E., Van Oyen H., Nusselder W., Robine J.-M., Ehleis team, 2009, *Trends in Disability-free Life Expectancy at age 65 in the European Union 1995-2001: a comparison of 13 EU countries*, Ehemu Technical report 2009_5.1
- Johnson B., 2011, *Deriving trends in life expectancy by the National Statistics Socio-economic Classification using the ONS Longitudinal Study*, «Health Statistics Quarterly», n. 49.
- Jones R.A. e Ostroy J.M., 1984, *Flexibility and uncertainty*, «Review of Economic Studies», vol. 51(1).
- Karlström A., Palme M. e Svensson I., 2011, *Assessing the welfare change from a pension reform*, «International Tax and Public Finance», vol. 18(6).
- Lafortune G. e Balestat G., 2007, *Trends in Severe Disability Among Elderly People: Assessing the Evidence in 12 Oecd Countries and the Future Implications*, Oecd Health Working Papers, n. 26, Parigi.
- Lipsi R.M. e Tomassini C., 2009, *Condizioni sociali e mortalità: prime indicazioni*, in Cnel-Cer, *Modello previsionale della spesa pensionistica italiana*, Roma.
- Maccheroni C., 2008, *Disuguaglianze nella durata della vita per grado d'istruzione in Italia all'inizio degli anni 2000*, Dondena Working Paper, n. 3, Milano.
- Mackenbach J.P., Bos V., Andersen O., Cardano M., Costa G., Harding S., Reid A., Hemström Ö., Valkonen T. e Kunst A.E., 2003, *Widening socioeconomic inequalities in mortality in six Western European countries*, «International Journal of Epidemiology», vol. 32(5).
- Majer I.M., Nusselder W.J., Mackenbach J.P. e Kunst A.E., 2011, *Socioeconomic inequalities in life and health expectancies around official retirement age in 10 Western-European countries*, «Journal of Epidemiology and Community Health», vol. 65(11).

- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2011, *The strengths and failures of incentive mechanisms in notional defined contribution pension systems*, presentato alla Conferenza Espanet, Milano.
- Mazzaferro C., Morciano M. e Savegnago M., 2012, *Differential mortality and redistribution in the Italian notional defined contribution system*, «Journal of Pension Economics and Finance», vol. 11(04).
- Munnell A.H., Soto M. e Golub-Sass A., 2008, *Will People Be Healthy Enough to Work Longer?*, Center for Retirement Research at Boston College, Working paper, n. 11.
- Office for National Statistics, 2012, *Pension Trends. Chapter 3: Life expectancy and healthy ageing*, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pensions/pension-trends/chapter-3--life-expectancy-and-healthy-ageing--2012-edition-/index.html>.
- Ordine nazionale degli attuari, Consiglio nazionale degli attuari, Gruppo di lavoro percettori di rendite, 2012, *I percettori di rendite in Italia: analisi della mortalità dal 1980 al 2009 e previsioni al 2040*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ordineattuari.it/media/6565/Rapporto%20percettori%20di%20rendite%20in%20Italia%202012_8EC.pdf.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Rehkopf D.H., Berkman L.F., Coull B. e Krieger N., 2008, *The non-linear risk of mortality by income level in a healthy population: US National Health and Nutrition Examination Survey mortality follow-up cohort, 1988-2001*, «BMC Public Health», n. 8.
- World health organization, Regional office for Europe, 2012, *Report on social determinants of health and the health divide in the WHO European region*, Executive Summary, Copenhagen.
- van Raalte A.A., Kunst A.E., Lundberg O., Leinsalu M., Martikainen P., Artnik B., Deboosere P., Stirbu I., Wojtyniak B. e Mackenbach J.P., 2012, *The contribution of educational inequalities to lifespan variation*, «Population Health Metrics», vol. 10(3).

Lavoro e protezione del reddito delle persone in età matura

Gianni Geroldi

Di fronte ai problemi economici posti dall'invecchiamento della popolazione, i paesi europei hanno effettuato una serie di riforme dei sistemi di sicurezza sociale allo scopo di rendere finanziariamente sostenibile la spesa per le pensioni. Nelle linee di indirizzo proposte dall'Unione europea, un obiettivo essenziale è l'innalzamento dell'età legale ed effettiva di pensionamento. Questa scelta, ritenuta necessaria anche per garantire un livello socialmente adeguato dei trattamenti pensionistici, ha messo però in primo piano il problema dell'occupazione dei lavoratori nelle fasce di età più matura. Per affrontare la questione, in quasi tutti i paesi ci si è orientati verso una strumentazione articolata che include appropriate misure di politica del lavoro, a cui si accompagnano altre misure che competono alla sfera della protezione sociale.

In Italia, nel periodo di governo presieduto da Mario Monti, sono state fatte due riforme riguardanti il sistema di welfare (pensioni e ammortizzatori sociali) che hanno determinato contemporaneamente un notevole innalzamento dell'età pensionabile e una riduzione della copertura temporale offerta dall'indennità di disoccupazione. L'articolo si sofferma sulle ragioni, teoriche e pratiche, per cui la perdita dell'occupazione per i lavoratori più anziani rappresenta una discontinuità grave della carriera, che difficilmente può essere rimediata con azioni individuali e che può far aumentare in misura inaccettabile il rischio di povertà in età avanzata. Pertanto, è necessario che i responsabili delle politiche pubbliche pongano rimedio all'attuale situazione con interventi integrati di politiche del lavoro e della protezione sociale.

RPS

1. Introduzione

Il lavoro delle persone in età matura è un tema che tocca almeno tre importanti campi di analisi, vale a dire l'invecchiamento della popolazione, la sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare e alcuni specifici aspetti di funzionamento del mercato del lavoro.

Nel loro insieme, questi ambiti costituiscono un'area di indagine estremamente ampia; per delimitarla è necessario centrare l'attenzione su quella che potremmo definire l'intersezione dei tre insiemi tematici,

tagliando cioè in modo drastico i contenuti di ciascun ambito che non sia direttamente rapportabile agli altri due. Questa scelta, dettata innanzi tutto dalla necessità di contenere le dimensioni del testo, richiede ovviamente di sacrificare o di omettere completamente aspetti anche molto importanti dei problemi economici e sociali ricollegabili all'invecchiamento della popolazione. D'altro canto, se si considerano gli elementi teorici, le linee di azione strategica e gli strumenti di policy già adottati o solo ipotizzati, risulta evidente la grande ampiezza dell'argomento che, originatosi inizialmente in una branca disciplinare relativamente circoscritta come la demografia, si è sviluppato negli ultimi due decenni, mettendo in luce diverse problematiche di contenuto economico, ma anche assorbendo i contributi di discipline eterogenee che hanno affrontato una pluralità di questioni con approcci metodologici molto diversi¹.

Le note che seguono si concentrano però solo su alcuni aspetti che connotano e rendono problematica una specifica fase nell'arco di vita di una persona corrispondente all'ultima parte della carriera di lavoro, prima dell'età che consente di potersi ritirare e ricevere una pensione. In particolare, lo scopo è di discutere le motivazioni di contenuto essenzialmente economico per cui, se si intendono di ridurre i rischi sociali che emergono in questa fase della vita lavorativa, è necessario adottare politiche adeguate, basate tanto su misure attive quanto su trasferimenti monetari finanziariamente sostenibili, secondo un modello che può essere definito «sistema integrato di politiche del mercato del lavoro e di politiche per la protezione sociale».

Mentre viene rimandata ai successivi paragrafi del testo una descrizione più articolata di alcuni specifici aspetti riguardanti l'occupazione e la protezione sociale dei lavoratori in età matura nel nostro paese, è opportuno anticipare con una rapida sintesi in questa parte introdutti-

¹ In proposito va sottolineato che la letteratura sugli aspetti economici dell'invecchiamento della popolazione sulle cosiddette *active ageing policies* è estremamente ampia e diversificata dal punto di vista dei contenuti. Come riferimenti di carattere generale, con punti di vista anche differenti rispetto ai problemi posti dal fenomeno, si possono citare: Van Loo e Bohlinger (2010); Ocse (2006; 2012); Zaidi e Zólyomi (2010); Commissione europea (2011; 2012b; 2012c); Cedefop (2012); Unece (2012). Per trattazioni contenenti diverse problematiche sull'invecchiamento si possono vedere Schulz (2001) e la più recente raccolta di Lee e Mason (2011). Riguardo allo specifico aspetto degli effetti sulla crescita economica, ci si può riferire all'interessante lavoro di Bloom, Canning e Fink (2011).

va quali siano stati i principali sviluppi teorici da cui un approccio economico può trarre indicazioni in merito alle problematiche occupazionali dei lavoratori in età matura e ai rischi connessi a eventi non programmabili che, interrompendo la continuità delle carriere oltre certe soglie di età, alterano profondamente il quadro rispetto al quale si può ritenere che una persona abbia formulato aspettative e adottato le conseguenti decisioni di spesa e di risparmio nell'arco della propria vita lavorativa.

I modelli economici che più si adattano a inquadrare questa analisi provengono dalle cosiddette teorie del ciclo di vita². In versione macroeconomica, tali approcci hanno come principale obiettivo quello di spiegare le ragioni di una propensione al consumo che non segua la «*rule of thumb*» delle funzioni di origine keynesiana, cioè un consumo pari a una quota proporzionale del reddito corrente, bensì una logica di altro tipo che deriva dall'obiettivo che le persone perseguono di stabilizzare il consumo lungo l'arco della vita. Questa stabilità, a livello microeconomico, non implica come conseguenza la scelta di un livello di consumo costante, dal momento che nei comportamenti delle famiglie (ovvero dei nuclei nel cui ambito sono prese le decisioni riguardanti il consumo) la quantità di beni e servizi da consumare può variare nei diversi stadi della vita in base a diversi fattori (ad esempio l'età, la salute, la numerosità e le condizioni di vita dei membri del nucleo familiare di appartenenza, la presenza di persone a carico, ecc.) che modificano le esigenze e le priorità nel quadro delle scelte³. Tale condotta comporta invece l'idea di una «programmazione» delle risorse da parte di un singolo o di un nucleo familiare che copra periodi estremamente lunghi della vita lavorativa, fino all'intero arco della vita se le condizioni di contesto in cui sono formulate le decisioni rimangono sostanzialmente stabili.

Rispetto al profilo ideale di una carriera completamente prevedibile, ci sono tuttavia molteplici varianti. Per accennare solo a una delle que-

² Il riferimento originale per la teoria del ciclo di vita è il noto articolo di Modigliani e Brumberg (1954). Per altri articoli che hanno ampliato l'argomento si veda Modigliani (2005).

³ Nelle analisi teoriche si fa in alcuni casi riferimento all'obiettivo di mantenere costante l'utilità marginale del consumo lungo i vari stadi della vita. Si veda, ad esempio: Bernheim e al. (1997); Browning e Crossley (2001). Una verifica empirica della spesa per consumi delle famiglie dopo il pensionamento in un modello *life-cycle* si trova in Blau (2008).

stioni di maggiore rilievo, si possono prendere in considerazione le scelte che si effettuano soprattutto nelle età più giovani e nelle fasi iniziali della carriera. Esse si basano sulla presunta relazione tra il percorso scolastico-formativo che si sceglie di seguire e i posti di lavoro che ci si aspetta di ricoprire, con i differenti livelli di retribuzione a essi associabili. Se tale collegamento fosse solido e anche misurabile con sufficiente approssimazione, l'investimento nel cosiddetto capitale umano seguirebbe principi di razionalità che dovrebbero dare alle persone l'opportunità di effettuare scelte di consumo e di risparmio rispondenti alla massima soddisfazione dei propri desideri. Oltre a ciò, anche le decisioni riguardanti le traiettorie occupazionali, la mobilità, l'aggiornamento professionale e, non meno importante, le cure mediche e le attività per il mantenimento di una buona condizione di salute sarebbero coerenti con un modello di comportamento razionale⁴.

Nella realtà, molte ricerche effettuate in diversi paesi e con svariate metodologie hanno dimostrato che una connessione tra l'investimento in capitale umano, un maggiore ritorno di reddito nella vita lavorativa e un più stabile *attachment* al mercato del lavoro trova conferme empiriche piuttosto solide. Tuttavia, come le stesse ricerche hanno più volte sottolineato, questa relazione è tutt'altro che facile da misurare, poiché può essere influenzata da diversi fattori di interferenza. Alcuni di essi, come i costi da sostenere per l'istruzione, la disomogeneità di titoli di studio formalmente equivalenti, i vincoli nelle risorse finanziarie, intesi sia come disponibilità delle famiglie che come accesso al credito, incidono sulla misurabilità dell'investimento. Altri fattori che possono interferire con la relazione non sono invece ricollegabili al grado formale dei titoli acquisiti ma alle abilità innate, alla cultura, al background familiare e al contesto sociale. Infine, dal momento che non sempre vi è uno stretto legame tra produttività e retribuzione e che una parte del differenziale positivo di produttività può non emergere perché viene inglobata negli utili di impresa, anche la misura dei rendimenti di un investimento in capitale umano appare problematica⁵.

⁴ In proposito si può vedere il modello di Yoram Ben-Porath (1967), che è stato uno dei primi tentativi di inquadrare le scelte di accumulazione di capitale umano entro principi di comportamento di tipo *life cycle*.

⁵ Per un esame critico della relazione e dei relativi effetti aggregati nelle funzioni macroeconomiche si veda: Andolfatto, Ferrall e Gomme (2000). Una più recente e ampia rassegna sulla complessità della misura e dell'effettivo rendimento del capitale umano si trova in Folloni e Vittadini (2010). Riguardo alla prevedi-

Per quanto riguarda poi le scelte che un individuo effettua, oltre ai problemi derivanti dalla limitata affidabilità della relazione tra l'investimento in capitale umano e la posizione occupazionale, vi è anche l'incertezza sui redditi futuri dovuta all'impossibilità di fare previsioni fondate sull'andamento di medio-lungo termine della domanda di lavoro, nei diversi settori dell'economia e per ciò che riguarda le professionalità richieste. A tali fattori di incertezza si somma anche l'imprevedibilità dei risultati economici che possono dipendere dalle capacità gestionali di ogni singola impresa in cui un lavoratore opera. L'interagire di tutti questi fattori crea una complessità di situazioni che di fatto possono allontanare i percorsi empiricamente osservabili dalle ipotesi teoriche del ciclo di vita; tuttavia, salvo poche eccezioni⁶, queste fonti di rischio non sono quasi mai state adeguatamente trattate nei modelli teorici, anche se la sicurezza del reddito e la prospettiva di una regolare progressione retributiva sono aspetti essenziali di una carriera lavorativa.

Infatti, se mancano le basi per una valutazione in termini probabilistici dell'eventualità di una interruzione del rapporto lavorativo e, di conseguenza, del reddito che da esso deriva, viene meno anche l'ipotesi che un lavoratore «razionale» possa programmare con un tollerabile margine di errore le proprie scelte di consumo e di risparmio nel lungo periodo, tenendo inoltre conto del fatto che la decisione di creare una riserva con la funzione di attenuare le oscillazioni del reddito presuppone una disponibilità di risorse finanziarie, derivante dalla differenza tra la retribuzione e i bisogni indispensabili di consumo di un nucleo familiare, che per una larga quota di lavoratori non è realizzabile.

Nell'analisi economica questi problemi hanno trovato una collocazione sostanzialmente distinta dai paradigmi del ciclo di vita. A essi, infatti, è dedicato un altro consistente filone di studi che riguardano i sussidi per la disoccupazione. Ammesso che esista un filo logico che colleghi questi due ambiti di ricerca, si dovrebbe perciò supporre che, nella misura in cui le scelte individuali nell'azione di contrasto, o di contenimento degli effetti, dei rischi di interruzione del reddito (di-

bilità del rapporto tra status occupazionale e grado di istruzione, vanno anche tenute presenti le ricerche che indicano una diffusa presenza nel mercato del lavoro di *overeducation* e di sottoccupazione. Si veda in proposito: Lamorgese (2012); Ferrara, Freguja e Gargiulo (2010).

⁶ Tra le eccezioni si può citare l'interessante lavoro di Makovec e Zaidi (2007).

soccupazione, malattia, invalidità, ecc.) sono soggette a vincoli e costi che ne ostacolano l'efficacia, esse siano rimpiazzate nelle loro finalità dalle assicurazioni sociali. Il ragionamento è plausibile in quanto si fonda sui vantaggi di efficienza conseguibili attraverso il *pooling* dei rischi, ovvero ripartendo il rischio individuale su una collettività. Tuttavia, quello che può apparire un rimedio ovvio presenta in realtà diverse complicazioni. La prima, assai nota nelle teorie assicurative, è la questione della correlazione dei rischi che mette in discussione totalmente i vantaggi di efficienza. L'interruzione del reddito connessa a eventi economici sfavorevoli rientra nelle categorie dei rischi a elevata correlazione e, se distinta per settori di attività o per singola posizione occupazionale, presenta anche elevate possibilità di selezione avversa. Non a caso, infatti, per limitare gli effetti causati da queste peculiari caratteristiche che compromettono i presupposti per la formazione di un'offerta assicurativa privata, la gestione dei rischi di interruzione del reddito trova in genere rimedio in forme di protezione pubblica e obbligatoria⁷.

Esistono tuttavia ulteriori aspetti problematici, che emergono nonostante la presenza delle assicurazioni sociali, e che toccano direttamente i nodi sostanziali delle questioni su cui ci soffermerà nelle parti successive di queste note. Innanzi tutto, come alcune analisi hanno rilevato, il danno economico che deriva da un periodo di disoccupazione tende a essere più elevato di quanto si stimi solitamente, pur tenendo conto della compensazione offerta dall'indennità di disoccupazione. In base ai riscontri empirici, è stato infatti osservato che il miglior modo per predire il rischio futuro di disoccupazione per un individuo è la sua storia passata. Per chi ha sperimentato la disoccupazione il rischio di incorrere in futuro in nuovi periodi di disoccupazione è più elevato. Inoltre, sempre dai dati empirici, emerge che per coloro che sono stati temporaneamente lontani dal posto di lavoro il profilo

⁷ In base alla formulazione teorica, un mercato privato assicurativo fallisce: a) quando i rischi individuali sono correlati, cioè non indipendenti, perché è impossibile effettuare il *risk pooling*; b) quando la popolazione è disomogenea rispetto al rischio perché gli individui ad alto rischio non sono in condizione di assicurarsi; c) in presenza di asimmetrie informative a danno della compagnia assicuratrice. Le asimmetrie possono consistere in selezione avversa (la compagnia non può distinguere le diverse classi di rischio e fissa un premio «medio» per tutte le classi di individui) e in azzardo morale (compagnia non riesce a tenere sotto controllo i comportamenti degli assicurati che possono causare un aumento del rischio e dei risarcimenti).

retributivo dopo la riassunzione è più basso. I due riscontri indicherebbero perciò che esiste un circolo vizioso *no-pay/low-pay*, in cui ripetuti periodi di disoccupazione vanno di pari passo con lavori mal pagati e instabili. Ciò dice anche che le interruzioni dell'occupazione non portano solo alla perdita ovvia del reddito corrente durante il periodo di non lavoro, ma infliggono una «cicatrice» a lungo termine, consistente in un maggiore rischio di disoccupazione e di guadagni più bassi in futuro (Arulampalam, 2001; Arulampalam, Gregg e Gregory, 2001; Ruhm, 1991). Questi effetti possono anche combinarsi in modo sempre più stretto, con una minore capacità potenziale di guadagno che si lega a periodi più lunghi di ricerca di occupazione e a una possibile deriva verso l'inattività, con la conseguenza di aggravare le disuguaglianze e di alimentare i rischi di povertà e di esclusione sociale (von Wachter, Song e Manchester, 2009; Stafford e Duffy, 2009).

Secondo la teoria del capitale umano, a cui si è prima fatto cenno, il manifestarsi di queste «cicatrici» dipende dal fatto che l'interruzione del rapporto di lavoro determina una perdita di competenze specifiche, mentre la permanenza nella disoccupazione, non solo preclude l'accumulo di esperienza di lavoro, ma porta anche al deterioramento delle competenze più generali. Da ciò deriverebbe lo slittamento in senso negativo del profilo dei futuri guadagni. Inoltre, dal momento che a priori la produttività è valutabile in misura approssimativa, se i datori di lavoro interpretano i periodi trascorsi in disoccupazione come un segnale di bassa produttività, saranno portati a inquadrare a livelli inferiori le persone che assumono.

Ai fattori di relativo svantaggio che ricadono sulle persone che passano nella condizione di disoccupati un tempo abbastanza lungo perché si innestino meccanismi di progressiva marginalizzazione, va aggiunto l'impatto negativo causato da una crisi economica prolungata, come quella che stanno tuttora attraversando la maggior parte dei paesi europei. Poiché l'aggravarsi dei problemi che derivano dalla pesantezza e dalla durata della crisi economica è un elemento essenziale per valutare gli argomenti che verranno discussi successivamente, è opportuno aggiungere a conclusione di questa parte introduttiva alcuni brevi richiami su altri aspetti che concorrono a definire il quadro d'insieme delle problematiche occupazionali riguardanti i lavoratori nelle fasce di età più matura.

Il primo punto riguarda l'innalzamento del livello generale della disoccupazione e il suo protrarsi nel tempo. Il fenomeno, messo in luce dalle analisi sui cicli economici, è stato approfondito a più riprese a li-

RPS

Gianni Geroldi

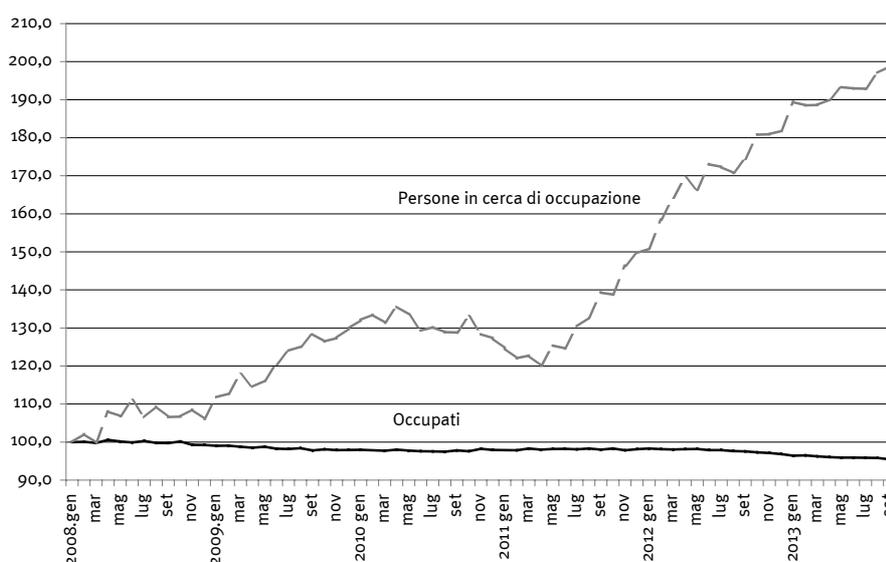
vello teorico e misurato empiricamente. Esso è conosciuto sotto il nome di «isteresi», ovvero una particolare caratteristica del ciclo economico per cui, anche dopo una ripresa della produzione, il tasso di disoccupazione, già aumentato a causa del calo di domanda, tende a restare a livelli più elevati rispetto alla fase precedente la crisi⁸. Non occorre dilungarsi per illustrare come la gravissima crisi che ormai da più di cinque anni attanaglia l'economia del nostro paese stia producendo un enorme danno all'occupazione e, più in generale, al funzionamento del mercato del lavoro (Geroldi, 2013). A settembre 2013, in base ai dati dell'Istat (2013b), si sono registrati 22 milioni 349 mila occupati e 3 milioni 194 mila persone in cerca di lavoro, ovvero una diminuzione di oltre un milione di posti di lavoro e un aumento di poco meno di un milione e mezzo di disoccupati rispetto al corrispondente mese di settembre del 2008, anno di inizio della crisi. Un'ulteriore conferma di questi andamenti negativi è data dall'incremento del tasso di disoccupazione che a settembre 2013 con il 12,5% si è attestato sopra la media europea, contro un valore del 6,8% del settembre 2008. In altri termini, come la figura 1 mostra chiaramente, mentre gli occupati sono diminuiti di poco meno del 5%, negli anni della crisi le persone che non trovano lavoro sono raddoppiate.

Un secondo punto, altrettanto rilevante per le reali prospettive di impiego dei lavoratori nelle fasce di età più anziana, riguarda il fatto che, come diverse analisi empiriche hanno dimostrato, durante una crisi economica si allungano complessivamente i tempi di ricerca di nuova occupazione e, più in particolare, le persone oltre i cinquant'anni rimangono per una maggiore quantità di tempo nella condizione di di-

⁸ Nella teoria il fenomeno dell'isteresi delinea una particolare dinamica del «tasso di disoccupazione che non provoca accelerazioni dell'inflazione» (cosiddetto Nairu) che, in seguito a uno shock, rimane su un livello più elevato, anche quando le cause che ne hanno determinato l'aumento sono rimosse. Più specificatamente, è stato rilevato che il problema assume particolare evidenza quando allo shock segue una crisi profonda e di lunga durata. In proposito, merita di essere segnalato il risultato di un'analisi empirica del 2009 effettuata su un largo numero di paesi avanzati che ha ottenuto risultati che si dimostrano coerenti con la teoria dell'isteresi e contrari alla tesi secondo cui il «tasso naturale di disoccupazione» sarebbe indipendente dalla domanda aggregata (Ball, 2009). Per quanto riguarda i paesi Ue, va precisato che il fenomeno mostra significative differenze tra paesi, anche se dal 2010 in poi sembra emergere un peggioramento del funzionamento del mercato del lavoro nella maggior parte dei paesi (Commissione europea, 2013c).

soccupato. Al riguardo, è bene sottolineare che questo particolare lato del problema va tenuto ben distinto rispetto a quanto emerge dall'andamento dei tassi di occupazione nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni, dove nell'intervallo dal 2000 al 2012 si sono registrati per l'insieme dei paesi membri dell'Unione europea aumenti del 9,4 per cento tra gli uomini e del 14,3 per cento per le donne, in larga parte dovuti agli effetti delle riforme pensionistiche che, quasi dovunque, hanno ristretto le regole per i prepensionamenti e innalzato sensibilmente i requisiti di età per l'accesso alla pensione.

Figura 1 – Italia: occupati e persone in cerca di lavoro (dati destagionalizzati. Gennaio 2008 = 100)



Fonte: Istat, *Forze di lavoro per condizione e sesso (migliaia di unità)*.

Con l'allungamento dei tempi di ricerca si rileva invece un aspetto che non riguarda le persone che continuano a rimanere nell'occupazione in età più avanzata, bensì coloro che, soprattutto a seguito della chiusura di impianti, di riorganizzazioni, o di altre ragioni economiche dipendenti dal calo della domanda, perdono involontariamente il lavoro ed entrano nelle fila della disoccupazione, trovando, dagli inizi della crisi, difficoltà crescenti a reinserirsi in una nuova occupazione. Di queste difficoltà, e del loro acuirsi per effetto della crisi, è stata

fatta spesso menzione nelle analisi della Commissione europea⁹. Nelle analisi sulla cosiddetta «disoccupazione di lunga durata»¹⁰, si trovano numerosi punti che confermano l'aggravarsi del fenomeno in connessione con il protrarsi della crisi. La durata della ricerca è cresciuta in misura rilevante dovunque ma in modo differenziato nei vari paesi e in ogni paese a seconda dei diversi gruppi di popolazione. La probabilità di trovare lavoro è maggiore per chi è disoccupato da meno tempo, ma i tassi di transizione da disoccupato a occupato sono peggiorati sia per chi è in cerca da meno di un anno, sia per i disoccupati di lunga e lunghissima durata. L'inserimento in efficaci programmi di politiche attive, la formazione e la riqualificazione professionale, un sistema efficiente di servizi per l'impiego si dimostrano tutti fattori che aumentano le possibilità di reimpiego. Da alcune elaborazioni sui dati emerge che tali possibilità sembrano essere aiutate anche da un appropriato bilanciamento tra strumenti monetari di protezione ed efficaci misure di politica attiva del lavoro.

Altre ricerche empiriche, effettuate in ambiti accademici, hanno evidenziato che per i lavoratori più anziani (come soglia solitamente ci si riferisce agli over 50) ci sono riscontri statisticamente significativi del fatto che, a parità di altre caratteristiche (genere, titolo di studio, carriera pregressa, ecc.), la durata della disoccupazione è maggiore rispetto a quella dei lavoratori di età inferiore (si veda, ad esempio, Chan e Huff Stevens, 2001). Dal momento che in quasi tutti i paesi sono state in larga parte rimosse le norme che rendevano economicamente conveniente ritirarsi con i requisiti minimi di età e, nello stesso tempo, sono stati introdotti incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa, l'aumento dei tassi di disoccupazione dei lavoratori più anziani e il fatto che questi ultimi siano sovrarappresentati come quota di disoccupati di lunga durata, lascia supporre che il basso successo nella ri-

⁹ Oltre all'allungamento dei tempi di ricerca e, quindi, della durata media della disoccupazione, i più recenti rapporti della Commissione sottolineano anche la crescente dimensione del fenomeno dello «scoraggiamento», ovvero di lavoratori che perdendo fiducia sulle possibilità di trovare occupazione, interrompono la ricerca e diventano inattivi (Commissione europea, 2012g; 2013b). Sul problema specifico della disoccupazione di lunga durata si veda Commissione europea (2012f).

¹⁰ Le definizioni della disoccupazione di lunga durata prevedono una ricerca attiva del lavoro senza successo per oltre dodici mesi. Se il periodo di ricerca attiva si protrae senza esito per oltre ventiquattro mesi si parla di «*very long-term unemployment*».

cerca di un nuovo lavoro non dipenda tanto da atteggiamenti soggettivi, quanto dalla presenza di meccanismi di «discriminazione per età», anche dove sono operanti misure (incentivi e norme vincolanti) per attenuare o cercare di impedire questi comportamenti da parte dei datori di lavoro¹¹.

Un ultimo punto, infine, che va sottolineato perché concorre in misura rilevante a completare il quadro dei problemi che saranno di seguito discussi, riguarda le modalità di funzionamento di un sistema di ammortizzatori sociali e la loro rispondenza a coprire i rischi legati a fenomeni che vanno oltre la durata relativamente contenuta di una crisi settoriale, o di un normale ciclo congiunturale, e che si caratterizzano invece, per durata e per ampiezza, come veri e propri fenomeni strutturali. Nella valutazione di un sistema di ammortizzatori sociali entrano in gioco numerosi aspetti che, peraltro, hanno ricevuto molta attenzione dall'analisi economica¹². In queste note, però, più che richiamare il dibattito teorico, preme mettere in luce la relativa insufficienza di tali strumenti, quando non sono supportati da altre misure di carattere monetario o reale, a contrastare situazioni di crisi durevole.

A sostegno di questa constatazione ci sono sia le esperienze di passate crisi occupazionali attraversate dal nostro paese, sia i riscontri che sono emersi nei rapporti della Commissione europea sull'evolvere delle

¹¹ Oltre al problema di una maggiore durata nella ricerca di una nuova occupazione, per cogliere appieno gli effetti della discriminazione di età, sono stati anche analizzati gli esiti della ricerca, da cui si vede come accada di frequente che, dopo la perdita di una buona occupazione, il rientro oltre certe soglie di età comporti un declassamento qualitativo della posizione occupazionale di un lavoratore (Bisom-Rapp, Frazer e Sargeant, 2011).

¹² In realtà, la maggior parte delle analisi si sono concentrate sugli effetti di disincentivo rispetto a un comportamento attivo nella ricerca di lavoro che possono essere generati da un sistema di ammortizzatori troppo generoso nell'importo e/o nella durata degli indennizzi. In contrasto con l'opinione comune che l'erogazione di una congrua indennità comporti un'eccessiva convenienza a rimanere disoccupati (la cosiddetta «trappola della disoccupazione»), alcuni studi anche recenti hanno messo in luce aspetti che indicano l'importante funzione di questo strumento come stabilizzatore economico (Aa.Vv., 2010) e i motivi per cui il prolungamento della permanenza nella disoccupazione nelle crisi prolungate non riflettano obiettivi di convenienza personale, che appaiono secondari rispetto ad altre motivazioni (Howell e Azizoglu, 2011; Farber e Valletta, 2013), ma oggettive carenze della domanda di lavoro (Filges, Geerdsen, Due Knudsen, Klint Jørgensen e Kowalski, 2013).

condizioni occupazionali e sociali dei paesi membri negli anni di quest'ultima crisi. L'esperienza italiana più rilevante a questo proposito è quella della crisi dei primi anni novanta dello scorso secolo quando, a fronte di un'ampiezza e di una durata inusitata della disoccupazione, riscontrata l'insufficiente protezione offerta dagli ammortizzatori allora operanti e stante anche l'assenza di qualunque altro sostegno solidaristico o di cittadinanza ai redditi bassi, si dovette ricorrere a un rafforzamento degli schemi con l'indennità di mobilità e a una forma di attivazione al lavoro «protetta» mediante l'avvio di uno strumento nuovo, rivelatosi col tempo di difficilissima gestione, come i lavori socialmente utili¹³.

Nel caso europeo, invece, un recente rapporto sugli andamenti dell'occupazione e della situazione sociale (Commissione europea, 2013b) ha messo in chiara evidenza quali siano i limiti dei sostegni monetari quando una crisi economica esercita i suoi effetti negativi sul mercato del lavoro per periodi che superano le durate normali (12-24 mesi) di erogazione delle indennità. Significativi da questo punto di vista sono i profili della compensazione del reddito forniti dalla maggior parte degli schemi di indennità di disoccupazione. Per un periodo oscillante fino a 12-18 mesi, essi mantengono il livello del reddito integrato a una quota percentuale inferiore ma non troppo distante dal reddito da lavoro, svolgendo quindi in modo relativamente soddisfacente il compito di sostegno per la «disoccupazione ciclica».

Quando la durata della ricerca di lavoro si allunga e si manifestano i segni della «disoccupazione strutturale», si apre un ventaglio di percorsi molto differenziato tra i vari paesi. Alcuni di essi dispongono di un secondo tipo di sostegno al reddito, di natura occupazionale ma modificato nelle regole che determinano i requisiti di accesso e l'entità

¹³ L'indennità di mobilità (legge n. 223/1991) ebbe, come noto, l'effetto di aumentare l'ammontare e la durata dei benefici per i lavoratori delle aziende licenziate da aziende rientranti nel campo di applicazione della disciplina. L'articolo 7 della norma ha anche previsto la possibilità per lavoratori con particolari requisiti di età e di anzianità contributiva di prolungare la durata fino alla data del pensionamento («mobilità lunga»). I lavori socialmente utili (Lsu) furono introdotti dal «Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo» del 23 luglio 1993. Formalmente essi nacquero come schema di politica attiva del lavoro, basata sulla partecipazione a iniziative di pubblica utilità limitate nel tempo per soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro.

dell'erogazione, da modello assicurativo, strettamente legato alla retribuzione e ai contributi versati, a modello assistenziale, basato su means-testing comprensivo dei carichi familiari. Altri paesi, in mancanza di questo secondo tipo di ammortizzatori sociali, ricorrono direttamente ai sostegni al reddito di cittadinanza (*basic income*). Infine, i paesi meno dotati, o del tutto privi, degli strumenti di sostegno al reddito, al di fuori degli schemi strettamente connessi all'occupazione, sono quelli che registrano il più elevato aumento del rischio di povertà per i lavoratori che hanno perso l'occupazione e vedono protrarsi a lungo la ricerca di un nuovo posto di lavoro.

RPS

Gianni Geroldi

2. *Le recenti riforme del welfare in Italia*

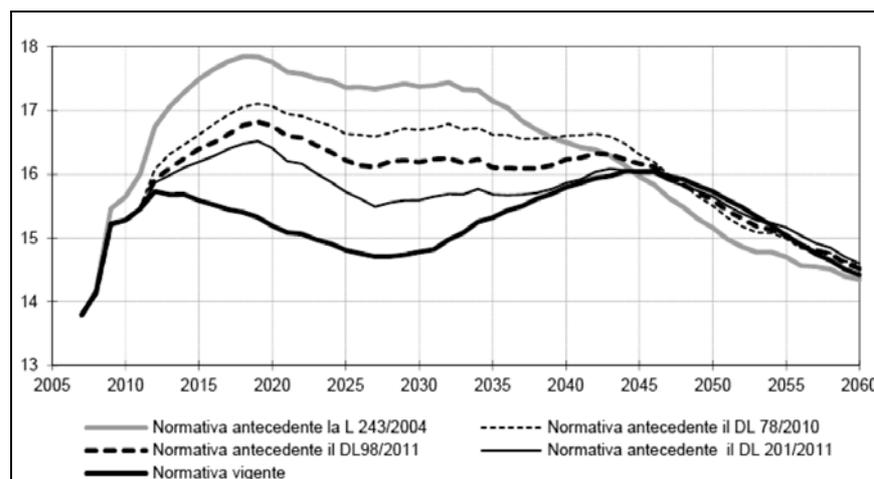
Nel corso del 2012, sotto la guida del Governo Monti, il sistema di welfare italiano è stato oggetto di due importanti riforme che hanno riguardato il sistema pensionistico e il sistema degli ammortizzatori sociali. Per quanto riguarda il sistema pensionistico¹⁴, meritano di essere messi in evidenza alcuni fondamentali aspetti dell'intervento. Il primo di essi, di grande importanza, è rappresentato dagli effetti sui saldi del bilancio pubblico derivanti dalle modifiche apportate. In base ai dati resi noti¹⁵, il peso della spesa pensionistica, desumibile dal suo rapporto percentuale sul prodotto interno lordo (Pil), si riduce di 0,2 punti nel 2012 fino a scendere di circa 1,4 punti percentuali di Pil nel 2020. I risparmi dovrebbero poi diminuire a 0,9 punti percentuali nel 2030 e azzerarsi intorno al 2040. Gli effetti di abbassamento del profilo temporale del rapporto tra spesa pensionistica e prodotto lordo, conseguenti alle riforme che sono state effettuate in rapida successione negli ultimi anni, è messo in chiara evidenza dalla figura 2¹⁶.

¹⁴ La riforma è contenuta nell'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, detto «Salva Italia».

¹⁵ Si veda la relazione tecnica al d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011.

¹⁶ Calcolando l'area compresa tra la linea di proiezione basata sulla normativa precedente la legge 243 del 2004 e la linea di proiezione successiva all'ultima riforma del dicembre 2011, si ottiene un risparmio medio dal 2012 al 2045 di 1,25 punti percentuali annui di Pil che, prendendo a riferimento il Pil nominale del 2012, corrispondono a circa 19,5 miliardi di euro l'anno per complessivi 862 miliardi di euro in quarantaquattro anni.

Figura 2 – Spesa pubblica per pensioni in percentuale del Pil sotto differenti ipotesi normative



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2012, Programma di stabilità dell'Italia*.

I rilevanti effetti sul piano dei risparmi finanziari si devono soprattutto ad alcune modifiche introdotte dalla nuova legge. In primo luogo, la riforma ha previsto un consistente aumento dei requisiti di età per il pensionamento, con un conseguente aumento dell'età effettiva di ritiro. Secondo i calcoli¹⁷, a partire dal 2021, il sistema dovrebbe assicurare alle coorti di neo-pensionati una durata media della rendita pensionistica di 18,1 anni per gli uomini e di 21,7 anni per le donne, con una significativa contrazione rispetto alle durate del 2010, anno in cui, con un'età media effettiva di pensionamento per l'insieme dei lavoratori pari a 61,3 anni¹⁸, si registravano aspettative di vita pari a 21,7 anni per gli uomini e 25,9 anni per le donne¹⁹.

¹⁷ Un metodo di stima dell'età effettiva di pensionamento è rintracciabile in Commissione europea (2011, p. 120).

¹⁸ L'età effettiva di pensionamento per gli uomini era pari a 61,4 anni e per le donne a 61,1 anni. Per i dati, si veda Commissione europea (2012b; 2012d).

¹⁹ All'innalzamento dell'età pensionabile concorrono le seguenti modifiche:

- eliminazione della pensione di anzianità;
- aumento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia (66 anni), con aggancio alle variazioni dell'aspettativa di vita all'età di pensionamento. Il requisito iniziale per le donne solo nel settore privato è 62 anni, in aumento fino a raggiungere all'inizio del 2018 il requisito uguale per tutti (maschi/femmine,

Le altre misure previste dalla riforma hanno effetti nel breve periodo, nella fase di transizione e nell'assetto di lungo termine del sistema. A ognuna di esse, nei periodi che in parte si sovrappongono temporalmente, è attribuibile un diverso impatto finanziario²⁰. Per quanto ri-

settori privato e pubblico, lavoratori dipendenti e autonomi) che dovrebbe essere di 66 anni e 7 mesi. In base alle previsioni oggi disponibili dovrebbe salire a 69 anni e 9 mesi nel 2050;

- adozione di un requisito di durata contributiva più elevato per la «pensione anticipata» (42 anni di contribuzione effettiva per i maschi e 41 per le donne) con l'età limite in aumento graduale di tre mesi entro il 2014 e agganciata alle variazioni dell'aspettativa di vita.

²⁰ A) Misure con effetti di breve periodo:

- blocco per gli anni 2012 e 2013 della rivalutazione automatica di tutte le prestazioni pensionistiche di importo pari o superiore a tre volte il trattamento minimo;
- contributo di solidarietà sulle pensioni di importo superiore ai 90 mila euro;
- contributo per i pensionati delle gestioni previdenziali confluite nel Fpld (Fondo pensioni lavoratori dipendenti) e del Fondo volo.

B) Misure con effetti nella fase di transizione:

- applicazione della formula contributiva per tutti i lavoratori a partire dal 1° gennaio del 2012 (gli effetti finanziari dovrebbero essere modesti a causa del ridotto numero di persone colpite e della scarsa incidenza pro capite);
- abolizione del meccanismo delle «finestre» e del sistema delle «quote» (eccezione per lavori usuranti, mobilità e requisiti raggiunti entro il 31 dicembre 2011);
- penalità per le pensioni anticipate: 1% dell'importo maturato della pensione per ogni anno di anticipo rispetto ai 62 per i primi due anni e del 2% per ogni anno successivo.

(Secondo la relazione tecnica del governo le ultime due misure dovrebbero portare risparmi crescenti negli anni, per un ammontare pari a 600 milioni di euro nel 2012, 5 miliardi di euro nel 2015, 10,9 miliardi di euro nel 2018).

C) Misure con effetti sugli assetti di lungo termine:

- aumento dell'età di pensionamento di vecchiaia e aggancio di tutti i parametri di età e contribuzione alla dinamica delle aspettative di vita;
- reintroduzione della flessibilità per il pensionamento di vecchiaia che potrà essere esercitata, a partire dal 2012, nella forbice di età compresa tra il 66° e il 70° anno di età. Tale diritto può essere esercitato se si è in possesso di 20 anni di contribuzione e di una rata pensionistica superiore a 1,5 volte l'assegno sociale;
- possibilità per i soli lavoratori che hanno iniziato a prestare servizio dopo il 1995 (contributivo puro) di usare un secondo canale di uscita, denominato «pensione anticipata», esercitabile dal compimento dei 62 anni, con coefficienti di trasformazione fino a 70 anni, se l'importo della pensione sarà pari ad almeno 2,8 volte quello dell'assegno sociale;

RPS

Gianni Geroldi

guarda l'architettura complessiva, va osservato che nell'insieme, le regole di funzionamento del sistema pensionistico italiano, a partire dalla Riforma Dini fino agli interventi più recenti, stanno delineando un modello che ricalca molto da vicino le indicazioni emerse negli ultimi documenti di indirizzo dell'Unione europea (Commissione europea 2012a; 2012d).

Nel sistema infatti sono presenti una stretta correlazione tra contributi versati e ammontare del trattamento di pensione, un duplice collegamento alla dinamica demografica (realizzato attraverso l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione dei montanti in rate di pensione e l'adeguamento dei requisiti di età per la pensione alle aspettative di vita) e l'equiparazione di genere dell'età per il pensionamento²¹.

Infine, è importante segnalare che, come si ricava dalle proiezioni della precedente figura, il sistema pensionistico italiano dopo le riforme rivela una sostanziale stabilità nel rapporto tra spesa per pensioni e prodotto interno lordo, ovvero del parametro che, in sede di confronto europeo, viene comunemente interpretato come il principale indicatore della «sostenibilità finanziaria» di un sistema pensionistico.

Sul versante degli ammortizzatori sociali le modifiche sono contenute nella cosiddetta «riforma del lavoro» del ministro Fornero²². Il nuovo

- anticipo dal 2015 al 2013 del principio, introdotto con la legge n. 122/2010, per cui l'età di pensionamento è agganciata alla dinamica delle aspettative di vita a 65 anni;
- adeguamenti automatici dei coefficienti di trasformazione da triennali a biennali;
- applicazione del principio dell'aggancio automatico alle aspettative di vita anche agli altri parametri del sistema pensionistico: requisito contributivo per la pensione anticipata, età per l'assegno sociale ed età massima per il pensionamento di vecchiaia con calcolo dei coefficienti per l'intero periodo;
- aumento graduale dell'aliquota contributiva per i lavoratori del settore autonomo dall'attuale 20% al 24% del reddito d'impresa nel 2018 (sono previste aliquote più basse di circa 3 punti percentuali per coadiuvanti e coadiutori di età inferiore a 21 anni e aliquote più alte di un punto percentuale per i redditi che superano il massimale della prima fascia fissato per il 2011 a 43.042 euro annui).

²¹ A tale proposito è significativo il fatto che nelle «Country specific recommendations» (Csr), che hanno concluso la procedura di valutazione del Semestre europeo 2013, non vi sia alcun rilievo specifico riguardante il sistema pensionistico italiano. Si veda Commissione europea (2013a) e Social protection committee (2013).

²² La Riforma Fornero è stata approvata con la legge n. 92 del 28 giugno 2012. La norma è stata successivamente oggetto di modifiche con il cosiddetto «decreto sviluppo» (d.l. n. 83/2012 convertito con la legge n. 134 del 7 agosto 2012),

sistema si concentra su un unico istituto, denominato Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) che dal 2013 sostituisce la vecchia indennità ordinaria di disoccupazione non agricola (Ds) e dal 2017 soppianderà anche l'indennità di mobilità. Per i lavoratori che nel 2013, secondo la precedente disciplina, avrebbero potuto presentare domanda di indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti, è invece previsto un nuovo trattamento denominato mini-Aspi, già operante con riferimento ai periodi di disoccupazione dell'anno 2012²³.

L'aspetto che più caratterizza la modifica degli ammortizzatori sociali è quello relativo alla durata del periodo di erogazione delle indennità. Dal 2017, l'Aspi, destinata a diventare l'unica indennità in caso di interruzione del rapporto di lavoro, sarà a regime con una durata del trattamento fino a 12 mesi per i lavoratori fino a 54 anni (al momento della perdita del posto di lavoro) e fino a 18 mesi per chi ha 55 o più anni. Prima del 2017, ci sarà una fase di transizione con diverse durate. La tabella 1 riassume le durate dall'inizio della fase di transizione a quando l'Aspi andrà a regime²⁴.

Tabella 1 – Durata dell'erogazione nella transizione dalla disoccupazione ordinaria all'Aspi

	2013	2014	2015	2016 (a regime)
Fino a 50 anni	8 mesi	8 mesi	10 mesi	12 mesi
50-54 anni	12 mesi	12 mesi	12 mesi	12 mesi
55 anni e oltre	12 mesi	14 mesi	16 mesi	18 mesi

Fino alla fine del 2012, cioè fino a quando è stata in vigore la Ds, la durata dell'erogazione era pari a 8 mesi se il lavoratore alla data del licenziamento non superava i 50 anni di età, e 12 mesi se superava i 50

dal d.l. n. 179/2012 convertito con la legge 17 dicembre 2012 n. 221 e con la legge 24 dicembre 2012 n. 228.

²³ I requisiti necessari per tale indennità comportano almeno 13 settimane di contribuzione (versata o dovuta) da attività lavorativa nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Non è invece più richiesto il requisito dell'anzianità assicurativa.

²⁴ Per quanto riguarda la mini-Aspi, essa viene corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione presenti nei dodici mesi precedenti la data di cessazione del rapporto di lavoro. Per la durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione della prestazione.

anni. Dal confronto si ricava che per i lavoratori che beneficiavano solo di Ds:

- con età inferiore ai 50 anni, la durata aumenta da 8 a 12 mesi dal 2013;
- con età 50-54 anni, la durata non cambia;
- con età sopra i 55 anni, la durata aumenta dal 2014 di due mesi, di altri due mesi nel 2015 e si fissa con un aumento di sei mesi dal 2016.

Per quanto riguarda invece i lavoratori che accedevano all'indennità di mobilità, la normativa in vigore fino al 2012 prevedeva durate del trattamento collegate alle età, ovvero 12 mesi per i lavoratori sotto i quarant'anni, 24 mesi nella fascia tra quaranta e quarantanove anni, 36 mesi oltre i cinquant'anni. Le stesse durate erano aumentate di 12 mesi per i lavoratori delle aziende del Mezzogiorno ex Casmez (T.u. D.p.r. 218/78). Il confronto delle durate previste nella fase di transizione e, successivamente, a regime tra la precedente indennità di mobilità e la nuova Aspi è sintetizzato nella tabella 2, da cui si vede come, a partire dal 2015, la decurtazione in mesi della durata del nuovo regime rispetto al precedente assuma una rilevanza notevole, con valori estremi a regime per i lavoratori del Sud con oltre cinquant'anni che perdono dai trenta ai trentasei mesi di trattamento.

Tabella 2 – Differenze di durata nella transizione dall'indennità di mobilità all'Aspi(*)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Aspi a regime	Differenza totale
Centro-Nord								
Fino a 39 anni	12	=	=	=	=	=	12	=
40-49 anni	24	=	=	-6	-6	=	12	-12
50-54 anni	36	=	=	-12	-6	-6	12	-24
55 anni e oltre	36	=	=	-12	-6	=	18	-18
Sud								
Fino a 39 anni	24	=	=	-12	=	=	12	-12
40-49 anni	36	=	=	-12	-6	-6	12	-24
50-54 anni	48	=	=	-12	-12	-12	12	-36
55 anni e oltre	48	=	=	-12	-12	-6	18	-30

(*) Aggiornata con gli emendamenti apportati alla legge n. 92/2012 dall'art. 46-bis, del d.l. 83/2012 (L. 134/2012).

Per delineare complessivamente il nuovo quadro venutosi a creare in caso di interruzione del rapporto di lavoro con la riforma degli ammortizzatori sociali e l'introduzione della nuova Aspi, vanno registrati ancora due aspetti: uno relativo alla misura dei trattamenti e l'altro riguardante l'ampiezza della platea assicurata. Circa il primo punto, occorre ricordare che la preesistente disoccupazione ordinaria prevedeva un'indennità pari al 60% dello stipendio lordo medio dell'ultimo trimestre per i primi 6 mesi, con una riduzione al 50% per il settimo e ottavo mese e al 40% per i restanti mesi che spettavano solo ai lavoratori con oltre 50 anni di età. Fino al dicembre 2012, ultimo anno di operatività della Ds, tale indennità era corrisposta fino a un massimale mensile pari a quello previsto per la Cassa integrazione guadagni²⁵.

Per la mobilità, che come detto resta in vigore con il regime transitorio fino alla fine del 2016, l'importo dell'indennità nel primo anno è pari all'80% della retribuzione, ridotto di un'aliquota del 5,84%²⁶. Per i periodi successivi l'indennità scende all'80% del primo anno, ovvero al 64% della retribuzione globale senza trattenuta, anche in questo caso con l'applicazione di un massimale²⁷.

Il nuovo trattamento di disoccupazione (Aspi) calcola l'indennità in modo diverso. La somma erogata è infatti pari al 75% dello stipendio lordo fino a 1.180,00 euro (ovvero 885,00 euro), a cui si aggiunge una quota del 25% della differenza tra retribuzione percepita e l'importo massimo di euro 1.152,90²⁸. L'importo da erogare è inoltre soggetto a una riduzione del 15% dopo sei mesi e di un'ulteriore riduzione del 15% dopo altri sei mesi. Quando l'Aspi sarà a regime, il trattamento,

²⁵ Nell'ultimo anno di funzionamento della Ds, per una retribuzione mensile lorda inferiore o uguale a 2.014,77 euro, il massimale ammontava a 931,28 euro lordi (876,89 netti); con retribuzione superiore, il tetto era pari a 1.119,32 euro lordi (1.053,95 euro netti). Per l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, le percentuali di riferimento erano: 35% dell'importo ottenuto moltiplicando i giorni lavorati (fino a un massimo di 156 giorni) per la retribuzione giornaliera media riscossa nei 12 mesi antecedenti fino a 120 giorni e 40% dello stesso importo per i rimanenti 60 giorni.

²⁶ L'aliquota, pari al contributo per gli apprendisti, è stata stabilita dall'art. 26 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986.

²⁷ I massimali stabiliti per il 2013 (circolare Inps n. 14 del 30 gennaio 2013) sono pari a euro 959,22 lordi (euro 903,20 netti) per retribuzioni fino a euro 2.075,21 e di euro 1.152,90 lordi (euro 1.085,57 netti) per retribuzioni di importo superiore.

²⁸ Valore di riferimento per il 2013, su cui non opera la riduzione di cui all'art. 26 della legge n. 41 del 1986.

con gli importi di riferimento aggiornati, varrà sia per l'indennità di disoccupazione, sia per l'indennità di mobilità²⁹.

Dal punto di vista della platea dei lavoratori tutelati, l'Aspi prevede un ampliamento rispetto all'indennità ordinaria di disoccupazione, poiché ai lavoratori dipendenti del settore privato sono aggiunti gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa³⁰. In realtà, per quanto riguarda gli apprendisti, il decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008 aveva già introdotto una tutela, valida in via sperimentale per il triennio 2009-2011. Il trattamento era indirizzato ai lavoratori che alla data di entrata in vigore del decreto fossero in possesso della qualifica di apprendista, e riguardava gli apprendisti licenziati, sospesi per crisi aziendali o occupazionali. Per beneficiare del trattamento erano necessari: a) tre mesi di servizio prestato presso l'azienda interessata alla crisi aziendale o occupazionale al momento della sospensione o del licenziamento; b) essere in possesso della qualifica di apprendista alla data del decreto leg-

²⁹ Il calcolo dell'ammontare della mini-Aspi segue le stesse regole. Va ricordato che tra i sostegni per le persone senza lavoro, esiste anche un'indennità per collaboratori a progetto. Tale indennità è stata istituita nel 2008 con il d.l. n. 185, confermata negli anni successivi con la legge n. 2 del 2009 e la legge n. 191 del 2009; per le domande presentate nel 2012, il d.l. n. 216 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 14 del 2012, ha mantenuto l'indennità con un limite di spesa annuale di 13 milioni di euro. Per il 2012, il messaggio n. 6762 del 19 aprile 2012 dell'Inps ha confermato i requisiti degli anni precedenti. I commi da 51 a 56 dell'articolo 2 della Riforma Fornero hanno modificato parzialmente l'indennità dei collaboratori a progetto, intervenendo sul requisito delle annualità di contribuzione e con un aumento temporaneo dell'importo percentuale di accreditamento dal 5% al 7%. L'indennità per il periodo 2013-2015 è perciò pari a un importo del 7% del minimale annuo di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 233 del 2 agosto 1990, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione. L'importo non può superare 4.000 euro. Per accedere a questa prestazione devono anche valere numerosi requisiti, ovvero: a) il rapporto di collaborazione deve cessare per fine lavoro; b) il collaboratore deve avere un unico committente; c) il reddito lordo dell'anno precedente deve essere compreso tra € 5.000 e € 20.000 limite da rivalutare annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenuta nell'anno precedente; d) assenza di un contratto di lavoro da almeno due mesi; e) accreditamento nell'anno precedente di almeno tre mensilità di contribuzione presso la gestione separata Inps; f) accreditamento nell'anno di riferimento di almeno una mensilità di contribuzione alla gestione separata.

³⁰ Articolo 2, comma 2 della legge n. 92/2012.

ge; c) intervento integrativo a carico degli Enti bilaterali con i quali era stata firmata la convenzione (qualora gli Enti bilaterali non avessero sottoscritto alcuna convenzione, i lavoratori accedevano alla Cassa integrazione guadagni – Cig – in deroga se sospesi, oppure alla mobilità in deroga se licenziati).

Con uno sguardo d'insieme sul complesso quadro di nuove regole introdotte dalla riforma, si possono rilevare alcuni punti che caratterizzano la nuova assicurazione sociale per l'impiego (Aspi). Procedendo nell'ordine inverso ai punti sopra descritti, è riscontrabile un ampliamento di misura abbastanza contenuta della platea dei beneficiari: in pratica l'estensione riguarda solo i soci lavoratori di cooperative, poiché per gli apprendisti si ha una riconferma dell'estensione già prevista sperimentalmente in via temporanea. Inoltre, la riforma migliora parzialmente l'ammontare dei trattamenti rispetto alla precedente indennità di disoccupazione ordinaria. Ciò vale però solo per le fasce di retribuzione mensile fino a 2.249 euro circa nei primi sei mesi, mentre la differenza si riduce nel secondo semestre di erogazione³¹.

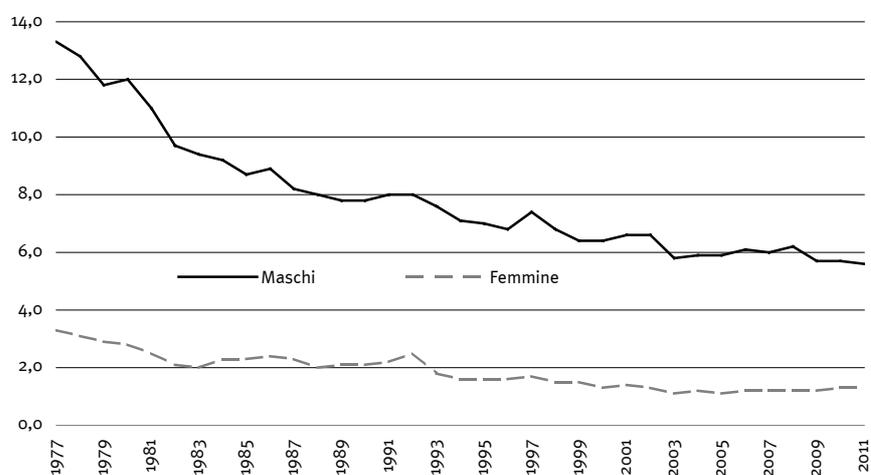
Quello che più preme comunque sottolineare, ai fini del contenuto di queste note, è il fatto che le norme riguardanti la riforma delle pensioni e la riforma degli ammortizzatori sociali hanno determinato una situazione in cui, a fronte di un innalzamento del requisito di età pensionabile (valutabile come media delle età effettive di pensionamento in oltre quattro anni, tendenti ad aumentare), la durata di erogazione degli ammortizzatori sociali in tutti i casi di interruzione del rapporto di lavoro (fatta esclusione quindi per l'eventuale utilizzo della Cig) resta immutata (12 mesi) fino a 55 anni e aumenta di sei mesi oltre i 55 anni per chi in precedenza beneficiava dell'indennità ordinaria di disoccupazione, mentre per chi accedeva all'indennità di mobilità, la durata a regime scende da 36/48 mesi a 12 mesi per persone in età compresa tra 50 e 55 anni e a 18 mesi per persone oltre i 55 anni. Con i nuovi limiti di età per il pensionamento, cessa inoltre definitivamente l'istituto della cosiddetta «mobilità lunga».

³¹ Il valore limite della retribuzione mensile lorda in cui si ha un vantaggio con l'indennità Aspi rispetto alla precedente Ds si ottiene da: $0,25 * (X - 1.180) + 0,75 * 1.180 = k$, in cui il termine k rappresenta il massimale corrente. Per $k = 1.152,9$ (massimale per l'anno 2013), il tetto di retribuzione lorda in cui si ha un vantaggio con la nuova indennità è pari a $X = 2.248,8$.

3. I connotati dell'occupazione dei lavoratori in età matura in Italia

Da quanto si è detto, è del tutto evidente che la combinazione delle modifiche normative contenute nelle due riforme riguardanti il sistema di welfare italiano eserciti un effetto di particolare rilievo sui lavoratori nelle classi di età «mature» che, convenzionalmente, possono essere individuate nelle età superiori ai 55 anni. Su questo punto è però utile una precisazione. L'analisi quantitativa proposta in queste note si concentra sulla classe di età 55-64 anni³², anche se, in base ai nuovi requisiti per l'accesso al pensionamento fissati con le ultime riforme, sarebbe ormai necessario tenere più attentamente sotto osservazione anche gli andamenti delle classi di età più avanzate. Le informazioni statistiche sulla posizione lavorativa delle fasce di età oltre i 65 anni sono però meno dettagliate e, come dimostra la figura 3, i tassi di occupazione relativi a queste età sono molto bassi, sotto il 6% i maschi e poco più dell'1% le donne nel 2011.

Figura 3 – Italia: Tassi di occupazione degli ultra 65enni



Fonte: Istat, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro (fino al 2003)*; *Rilevazione sulle forze di lavoro (dal 2004)*.

³² Va ricordato che il Consiglio europeo di Stoccolma nel marzo del 2001 fissò per la fascia di età 55-64 anni un tasso di occupazione complessivo superiore al 50% entro il 2010 tra gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Negli ultimi 35 anni, questi valori hanno registrato un tendenziale calo, attribuibile in larga parte alla contrazione del settore agricolo che, storicamente, ha svolto la funzione di contenitore dei lavoratori più anziani. Sempre in relazione alla figura, si può anche notare che dal 2003 il calo tendenziale sembra rallentare e, per le donne, negli ultimi otto anni, è addirittura rilevabile una leggera inversione di tendenza. I motivi di questa diversa dinamica non sono facilmente spiegabili, poiché occorrerebbero ulteriori elementi di conoscenza sui comportamenti verso il lavoro di queste fasce di età, soprattutto alla luce delle nuove regole per l'accesso alla pensione e per gli effetti sul reddito e sulle condizioni di vita generati dalla lunga durata della crisi³³.

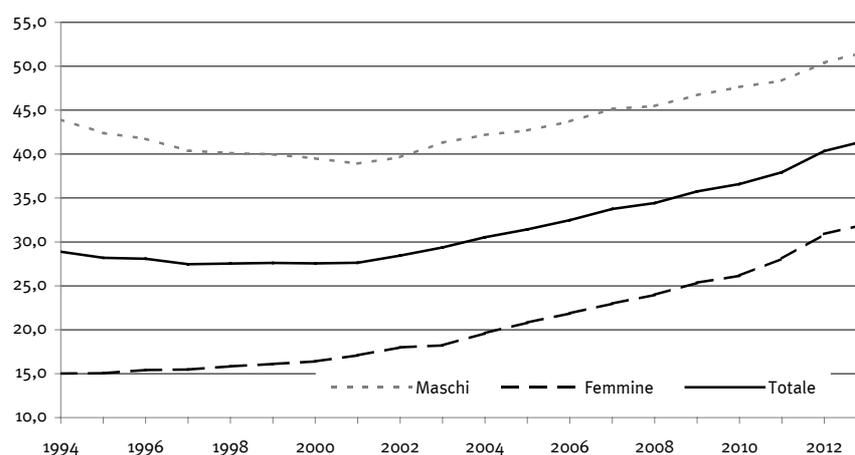
Molto diverso appare l'andamento del tasso di occupazione nella fascia di età immediatamente precedente, cioè quella compresa tra i 55 e i 64 anni. Come si evince dalla successiva figura, per le persone di queste età l'ultimo decennio presenta infatti un andamento sempre crescente. Il tasso di occupazione per gli uomini è salito oltre il 51%, con un'evidente modifica rispetto all'andamento del precedente decennio quando il valore era sceso al 35%. Per quanto riguarda le donne, il tasso di occupazione, che partiva da un valore molto basso (meno del 15% nel 1994), nelle rilevazioni più recenti è salito sopra il 35%.

Questi andamenti di segno positivo non possono però nascondere la perdurante debolezza strutturale dell'occupazione italiana. In primo luogo, come mostra la figura 4, va rilevato che nel complesso della popolazione di età compresa tra i 55 e i 64 anni, il tasso di occupazione nel primo semestre del 2013 resta ancora al di sotto di circa sette punti percentuali rispetto all'obiettivo previsto dal precedente «target» europeo che, come già ricordato, era stato fissato al 50%³⁴.

³³ Interessanti elementi di conoscenza sul lavoro dopo la pensione sono rintracciabili in Principi, Checcucci e Di Rosa (2012). Gli autori del rapporto ritengono che l'andamento del tasso di attività dopo il pensionamento è in prospettiva il risultato di effetti contrapposti derivanti dall'innalzamento del requisito di età e dall'abbassamento del tasso di sostituzione dei trattamenti pensionistici. Per altre interessanti informazioni sul lavoro dopo il pensionamento in Europa, si veda Dubois e Anderson (2012).

³⁴ Dopo il 2010, con l'adozione della strategia «Europa 2020», il nuovo indicatore per gli obiettivi di mercato del lavoro è un tasso di occupazione della popolazione tra 20 e 64 anni non inferiore al 75%. I dati 2012 indicano che il valore dell'indicatore in Italia (61,0%) era di quattordici punti percentuali inferiore all'obiettivo e che, inoltre, presentava uno squilibrio di genere molto forte (72,2% per gli uomini e 49,9% per le donne).

Figura 4 – Tassi di occupazione in età 55-64 anni (1994-2013*)



* media dei primi due trimestri

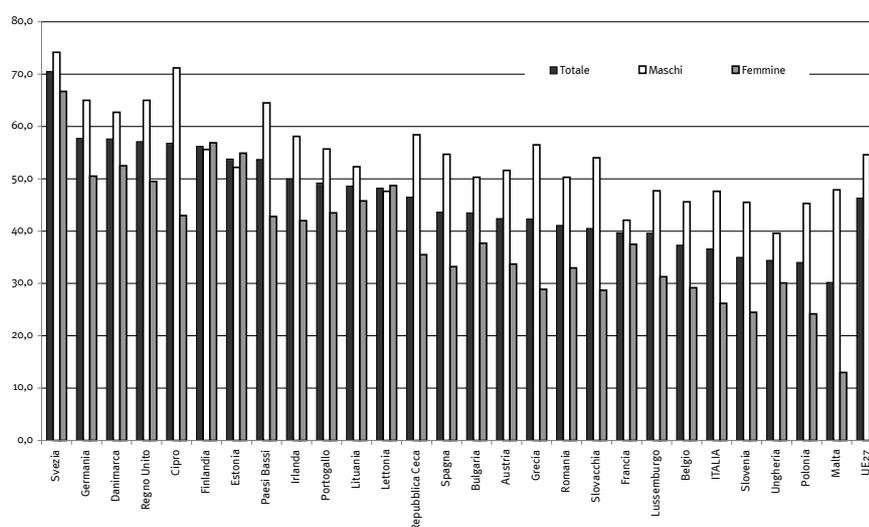
Fonte: Istat, Meta-Data, Tasso di occupazione per classe di età.

Inoltre, se si confronta la situazione italiana con quella degli altri paesi membri dell'Unione europea (figura 5), si vede come il nostro paese sia al quintultimo posto per quanto riguarda i *tassi di occupazione* complessivi della popolazione tra 55 e 64 anni, con una situazione ancora relativamente peggiore per il tasso di occupazione delle donne nella stessa fascia di età che risulta al quartultimo posto.

Un terzo aspetto, infine, che occorre segnalare riguarda gli effetti «collaterali» del recupero dei tassi di occupazione degli ultra cinquantacinquenni registrato nell'ultimo decennio. Se, come confermano i rapporti dell'Istat, la principale ragione della maggiore permanenza nel posto di lavoro delle persone più mature – con andamenti sostanzialmente omogenei in tutte le regioni italiane (Istat, 2013) – è attribuibile all'innalzamento dei requisiti di età per il pensionamento, non si può fare a meno di rilevare due fenomeni che stanno accompagnando questa evoluzione. Il primo, sottolineato dall'esplosione dei tassi di disoccupazione giovanile riguarda il fatto che, nonostante le molte smentite sul piano teorico e da parte dei policy maker, rimangono seri dubbi sull'esistenza di forme di «concorrenza» per il posto di lavoro. A questo riguardo, va precisato che, a fronte di un innalzamento secco dell'età pensionabile, il rallentamento del turnover generato dalle minori uscite dovrebbe essere un fenomeno temporaneo che nel giro

di alcuni anni tende a riassetarsi. Tuttavia, nel breve e medio termine, l'impatto può essere rafforzato dalla generale contrazione della domanda di lavoro dovuta alla prolungata recessione.

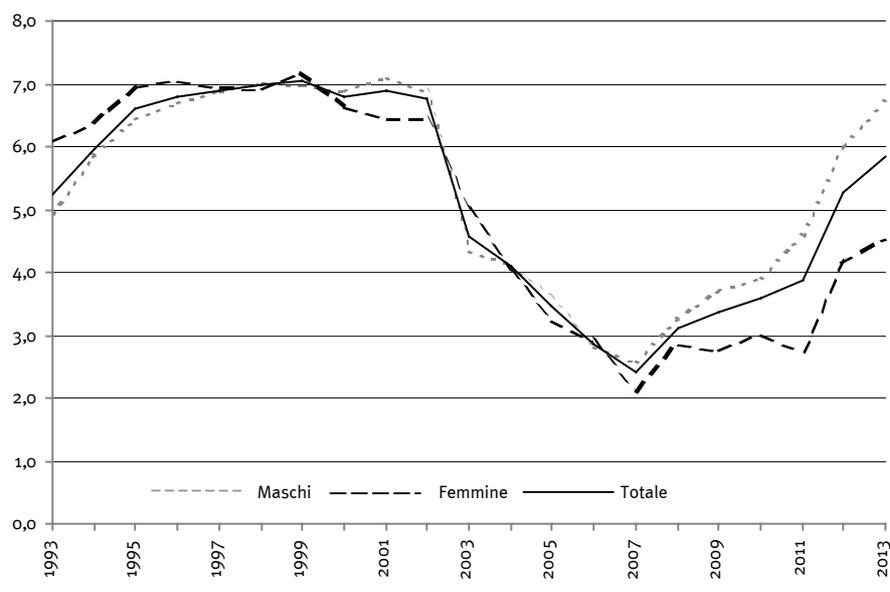
Figura 5 – Tassi di occupazione in età 55-64 anni (Ue Paesi membri 2011)



Fonte: Istat, *Noi Italia*, 2012.

Il secondo fenomeno, è ben messo in evidenza dall'andamento dei tassi di disoccupazione delle persone in età 55-64 anni (figura 6). Partendo da valori prossimi al 7% come effetto delle crisi dei primi anni novanta dello scorso secolo, all'inizio del nuovo millennio, in concomitanza con l'avvio della Strategia di Lisbona – collegamento che meriterebbe di essere meglio approfondito – il tasso di disoccupazione sia maschile che femminile è rapidamente sceso fino ad avvicinare il 2% prima dell'esplosione della nuova crisi. Dal 2007, si registra invece un continuo aggravarsi del problema, con un aumento del tasso di disoccupazione femminile di quasi 2,5 punti percentuali e di quello maschile di oltre quattro punti, che sono sicuramente un segnale della carenza di posti di lavoro per chi è obbligato a restare in attività non potendo fare a meno del reddito derivante dalla propria posizione occupazionale.

Figura 6 – Italia: Tassi di disoccupazione in età 55-64 anni (Anni 1993-2013*)



* media dei primi due trimestri

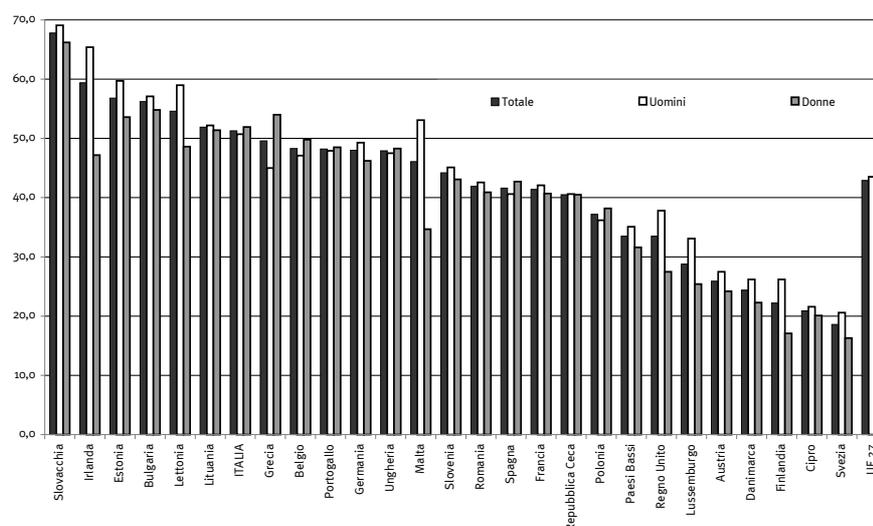
Fonte: Istat, Meta-Data, Tasso di disoccupazione per classe di età.

L'aspetto più critico di questa emergenza occupazionale risiede nella diversa sicurezza del posto di lavoro che una persona ricopre, dal momento che le prospettive sono del tutto diverse per chi è occupato stabilmente in attività maggiormente «protette» dall'interruzione del rapporto lavorativo (impiego pubblico, lavori *high skill* nei comparti produttivi dinamici, ecc.) e per chi invece ha qualifiche medio basse in settori stagnanti oppure ha un rapporto contrattuale di natura temporanea.

Sotto questo profilo, va infatti sottolineato che per le fasce di età mature – ma il fenomeno può riguardare anche persone al di sotto dei cinquant'anni – nel caso in cui si interrompe il rapporto di lavoro, le opportunità di rioccupazione, come si è detto in precedenza, scontano il fatto che il quadro occupazionale ha subito dall'inizio della crisi un forte deterioramento, sia nei tassi di occupazione sia riguardo alla disoccupazione. In Italia, la situazione occupazionale è peggiorata soprattutto nell'ultimo biennio, con un'enorme crescita delle persone in cerca di occupazione, in particolare nelle età più giovani in fase di prima entrata nel mercato del lavoro, ma anche con un rapido au-

mento della disoccupazione dovuta alla perdita del posto di lavoro che ha toccato anche le fasce di età più mature³⁵.

Figura 7 – Disoccupazione di lunga durata in % dei disoccupati (Ue Paesi membri 2011)



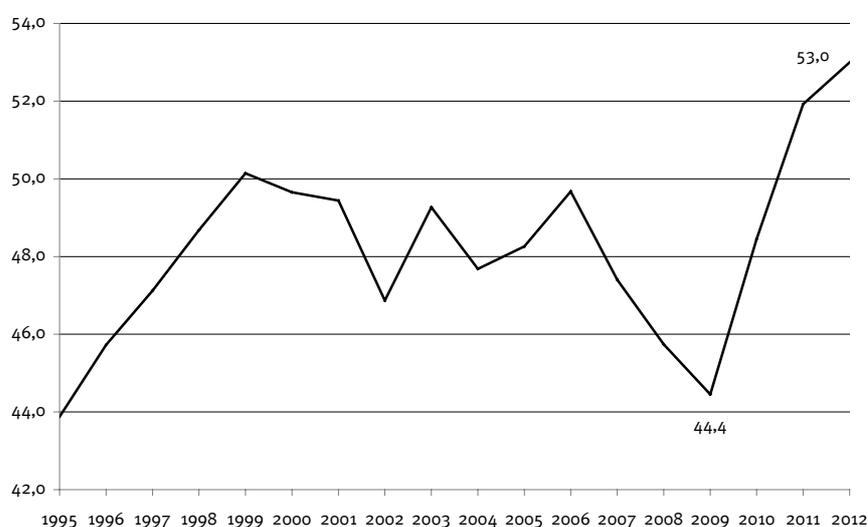
Fonte: Eurostat, *Labour force survey*, in Istat, *Noi Italia*, 2013.

Questo andamento negativo è reso ancora più problematico dal fatto che la riduzione delle opportunità di reimpiego si traduce in un sostanziale allungamento della durata della disoccupazione. Nel confronto europeo, la disoccupazione di lunga durata (oltre 12 mesi di ricerca attiva del lavoro senza successo) vede l'Italia tra i paesi Ue con la quota più elevata sul totale dei disoccupati. Dal 2009 al 2012 la disoccupazione di lunga durata in Italia è aumentata dal 44,4% al 53%

³⁵ Nel testo di una recente audizione dell'Istat presso la Commissione lavoro della Camera dei deputati, gli autori hanno scritto che: «La composizione per età dei disoccupati e la dinamica seguita dalle diverse fasce di età evidenzia, tuttavia, che l'incertezza e i rischi occupazionali stanno aumentando in misura significativa anche per i lavoratori più adulti: i disoccupati con meno di 29 anni sono circa il 38% nel 2012 del totale, gli ultra39enni rappresentano invece il 34,8% del totale; inoltre, rispetto al 2007, la crescita più forte in termini di numero di disoccupati si è registrata nelle fasce di età superiori ai 39 anni – nell'arco di sei anni i disoccupati con età compresa tra i 40-59 anni sono cresciuti del 131,1%, i 60-64enni del 180,7%, mentre i 20-24enni del 69,5%» (Baldacci e Sabbadini, 2013).

del totale dei disoccupati. Considerato il numero totale dei disoccupati nei due anni di riferimento, significa che le persone disoccupate che non trovano lavoro da oltre un anno sono passate da poco meno di 790 mila all'inizio del 2009 a quasi 1 milione e 560 mila alla fine del 2012³⁶.

Figura 8 – Italia: Incidenza % della disoccupazione di lunga durata



Fonte: Istat, *Noi Italia 2013, Disoccupati di lunga durata (dal 1995 al 2011)*³⁷.

4. Gli strumenti di sostegno contro il rischio di interruzione del reddito

Nelle parti precedenti si è cercato di elaborare un compendio sintetico dei riferimenti anche teorici necessari a inquadrare la complessità di un problema come quello del lavoro e del reddito per le persone che

³⁶ Nel già citato testo dell'audizione Istat presso la Commissione lavoro della Camera, gli autori ricordano anche che: «Si è, inoltre, allungata la durata della disoccupazione. Le persone in cerca di lavoro da almeno 12 mesi sono aumentate dal 2008 di 675 mila unità e rappresentano nel 2012 il 53% del totale, contro una media Ue27 del 44,4%. La durata media della ricerca è pari nel 2012 a 21 mesi – 15 mesi nel Nord e 27 mesi nel Mezzogiorno – e arriva ai 30 mesi per chi è in cerca di prima occupazione» (Baldacci e Sabbadini, 2013).

³⁷ Il dato per il 2012 è in Baldacci e Sabbadini (2013, p. 4).

in età matura perdono involontariamente la propria occupazione e che, avendo poche probabilità di essere riassunte e non potendo accedere alla pensione per mancanza di requisiti, vedono crescere l'insicurezza e i rischi di un impoverimento immediato e futuro.

Fino a meno di vent'anni fa, il confronto con altri paesi indicava che il problema del reddito e, soprattutto, del tasso di disoccupazione oltre certe soglie di età, non aveva in Italia particolare rilevanza. La ragione di ciò risiedeva nella peculiarità di un istituto della sicurezza sociale – la pensione di anzianità – che, non prevedendo prima della riforma del 1995 alcun requisito di età, dava la possibilità a un numero elevato di persone che avevano trovato occupazione stabile in età molto giovane di pensionarsi e diventare almeno formalmente inattive a età relativamente basse.

Osservando il profilo dei tassi di attività agli inizi degli anni novanta, si aveva la conferma che per i maschi vi era una discesa rapidissima subito dopo i cinquant'anni, mentre per le donne la contrazione si manifestava addirittura a un'età compresa tra i trenta e i quarant'anni. Le ragioni erano ovviamente diverse. Nel caso dei maschi si trattava per lo più di accessi diretti alla pensione di anzianità, mentre le donne, dopo aver raggiunto la durata contributiva minima, sceglievano in molti casi di uscire dal mercato del lavoro formale in attesa dell'età per la pensione di vecchiaia, fissata prima del 1993 a 55 anni di età.

La bassa partecipazione al mercato del lavoro dopo i cinquant'anni era anche la principale ragione che spiegava la differenza dei tassi di disoccupazione tra l'Italia e quasi tutti gli altri paesi europei. In pratica, nei paesi dove per cominciare a fronteggiare il fenomeno dell'invecchiamento si era proceduto a innalzare l'età legale di pensionamento, i profili dei tassi di disoccupazione per classi di età mostravano andamenti a «U», ovvero i tassi specifici erano più elevati nelle età di ingresso al mercato del lavoro e nelle età più mature. Nel nostro paese, invece, dove l'età effettiva di pensionamento era tra le più basse, il profilo dei tassi di disoccupazione aveva una forma a «L», vale a dire un numero molto elevato di persone in cerca di lavoro nelle età più giovani, ma nessun rialzo dei tassi nelle età mature, perché i rischi di perdita del posto di lavoro erano sostanzialmente coperti dal pensionamento (Geroldi, 1993).

Questa via di uscita, che valeva per le pensioni di anzianità, poteva prevedere ulteriori anticipi per i dipendenti pubblici (i cosiddetti «baby pensionati») e per quei lavoratori che venivano estromessi dai luoghi di lavoro a seguito dei processi di ristrutturazione e riorganizzazione

RPS

Gianni Geroldi

iniziati già dalla metà degli anni settanta, per i quali si provvedeva con decreti di prepensionamento.

In particolare il funzionamento del sistema di welfare italiano aveva due conseguenze. La prima, ovvia, era una quota di spesa per pensioni sul totale delle spese per la protezione sociale più elevata rispetto a tutti gli altri paesi europei. La seconda conseguenza, meno evidente, era data da una sostanziale sottovalutazione degli strumenti che potevano incentivare l'allungamento delle carriere e la permanenza in attività dei lavoratori, che è stata una delle cause, anche se non l'unica, della bassa qualità, dell'insufficiente strumentazione e delle poche risorse finanziarie che il nostro paese ha sempre dedicato a questo tipo di politiche rispetto a quanto fatto dalla media dei paesi europei³⁸.

Le riforme pensionistiche iniziate alla metà degli anni novanta hanno progressivamente modificato il quadro. Al di là di altri importanti aspetti, come l'adozione di un diverso sistema di calcolo che ha introdotto nell'agenda del legislatore la questione dell'adeguatezza dei trattamenti, tutte le riforme si sono caratterizzate per l'obiettivo di innalzare l'età pensionabile. Questa linea di tendenza ha comportato un significativo aumento dell'età media effettiva di pensionamento che da poco oltre i cinquant'anni dei primi anni novanta è salita leggermente al di sopra dei sessant'anni nel 2010. Questo incremento di circa dieci anni ha fatto emergere il problema del lavoro per gli ultracinquantenni che già da tempo è diventato un argomento di discussione per le politiche del lavoro e della protezione sociale.

Fino al momento delle più recenti riforme, tuttavia, diversi fattori hanno permesso che questo problema venisse gestito senza eccessivi strappi. In primo luogo si deve tenere conto che l'andamento dell'occupazione fino alla fine dello scorso decennio, quindi anche dopo la

³⁸ Il problema di garantire sostegni al reddito per i lavoratori più anziani che avevano difficoltà occupazionali è sempre stato in realtà un dato comune a quasi tutti i paesi. Anche gli strumenti usati nelle diverse realtà sono sempre stati abbastanza eterogenei e hanno dato luogo, in alcuni casi a distorsioni della spesa non meno serie di quanto accaduto in Italia (si veda ad esempio l'altissimo numero di pensioni di invalidità che prima delle recenti riforme veniva concesso in Olanda alle persone che avevano meno di sessant'anni di età). Formalmente, però, nella maggior parte dei casi, questo tipo di sostegni non rientrava nella spesa pensionistica e, più importante, a differenza del vecchio e indifferenziato sistema italiano delle pensioni di anzianità, consentiva un orientamento più selettivo dei sostegni che andava a favore essenzialmente dei disoccupati in età avanzata. Si veda in proposito Geroldi (2002).

prima fase della crisi economica, ha continuato a registrare andamenti abbastanza positivi o, comunque, di relativa tenuta. Secondariamente, erano ancora operanti diversi strumenti di attenuazione del rischio di reddito derivante dalla perdita del posto di lavoro. Uno di questi era l'accesso alla pensione per anzianità che, seppure abbinato a un limite inferiore di età anagrafica progressivamente salito sopra la soglia dei sessant'anni, ha continuato a rappresentare una via anticipata di accesso alla pensione fino alla fine del 2011. Nelle situazioni più critiche, inoltre, la presenza di ammortizzatori sociali di durata relativamente lunga, che ai limiti si traducevano in uno «scivolo» verso il pensionamento, è servita ad assorbire una buona parte delle eccedenze di personale che, prima con il rallentamento dell'economia, e poi con la crisi, cominciavano a manifestarsi con una certa frequenza.

Il punto di svolta che ha accentuato le difficoltà e messo sempre più in evidenza la drammaticità della situazione di numerosi lavoratori e delle loro famiglie è rappresentato dall'effetto combinato delle due riforme del Governo Monti di cui si è parlato nelle parti precedenti. La riforma pensionistica, annullando di fatto ogni possibile anticipo nell'età di pensionamento³⁹ e innalzando drasticamente l'età di accesso per vecchiaia oltre i sessantasei anni, e la riforma degli ammortizzatori sociali con l'uscita di scena del sostegno di maggiore durata per i casi di interruzione del rapporto lavorativo, hanno fatto emergere per intero la questione del lavoro di queste fasce di età, in una fase in cui la crisi ha cominciato a mostrare i suoi effetti molto negativi sull'occupazione.

Per sintetizzare la situazione, si può dire che, dopo quelle riforme, per chi è rimasto senza lavoro in età matura, la bassa probabilità di rioccupazione, la breve durata degli ammortizzatori e il ritardato accesso alla pensione («senza lavoro, senza indennità e senza pensione») hanno creato le condizioni per un sostanziale aumento del rischio di povertà⁴⁰. Da ciò deriva anche la convinzione di quanto sia in questo

³⁹ Resta in vigore solo la cosiddetta «pensione anticipata» che nel corrente anno prevede una anzianità contributiva minima di 42 anni e cinque mesi per gli uomini e di un anno meno per le donne, con una penalizzazione sull'ammontare della pensione per chi, avendo il requisito contributivo, ha età inferiori a 62 anni.

⁴⁰ Nell'ultimo rapporto che accompagna le *Social inclusion statistics* si legge «[...] In absolute terms, the figures for Italy, Spain and Greece had the greatest upward impact on the number of persons considered to be at-risk-of-poverty or social exclusion» (Eurostat, 2013).

momento necessario intervenire attivamente con un insieme di strumenti per tentare di porre rimedio a una situazione che potrebbe ulteriormente aggravarsi e diventare socialmente insostenibile. Come già detto nell'introduzione, le misure di intervento, in linea con quanto già avviene in altri paesi, dovrebbero basarsi su un pacchetto integrato di politiche del lavoro e della protezione sociale.

Tabella 3 – Ue 27*: Sostegni al reddito per i lavoratori anziani

Paese	Prolungamento dell'indennità di disoccupazione	Schemi di pre-pensionamento
Austria	sì	sì
Belgio	sì	sì
Bulgaria		
Cipro	sì	
Danimarca		sì
Estonia	sì	
Finlandia	sì	
Francia		sì
Germania	sì	sì
Grecia	sì	
Irlanda		
Italia		
Lettonia		
Lituania	sì	
Lussemburgo		sì
Malta		
Paesi Bassi	sì	sì
Polonia		sì
Portogallo		sì
Regno Unito		
Repubblica Ceca	sì	
Romania		
Slovacchia		sì
Slovenia	sì	
Spagna		sì
Svezia	sì	
Ungheria	sì	

(*) Dal quadro è esclusa la Croazia.

Fonte: Missoc (Mutual information system on social protection), *Comparative tables on social protection*, 2013 (www.missoc.org).

Per quanto riguarda gli strumenti della protezione sociale (tabella 3), ovvero i canali attraverso cui vengono erogate somme in denaro ai disoccupati più anziani, se si osserva quanto attualmente avviene nei

paesi europei, si rileva che solo sette di essi, tra cui l'Italia, non hanno strumenti specifici per sostenere i disoccupati anziani. In nove di essi è previsto un prolungamento nell'erogazione dell'indennità di disoccupazione, per lo più con modalità che tengono maggiormente conto delle finalità assistenziali dello strumento. Sette paesi hanno conservato schemi di pensione anticipata, anche se subordinati a requisiti più restrittivi rispetto al passato. In quattro paesi operano sia schemi di prolungamento dell'indennità di disoccupazione, sia norme per l'anticipo di pensione.

Riguardo alla possibilità di riattivare questi strumenti, solitamente definiti «passivi», si può osservare che la stessa strategia europea in tema di pensioni, che ha contribuito in misura rilevante a spingere le riforme che hanno visto un generale innalzamento dell'età pensionabile in tutti i paesi membri, segnala la problematicità della situazione che si può creare se mancano azioni concrete, con un approccio multidimensionale, per migliorare le opportunità di lavoro⁴¹.

⁴¹ Nel «Libro bianco» sulle pensioni (Commissione europea, 2012a) al paragrafo 3.1.3. «Favorire il prolungamento della vita lavorativa», si legge: «È impossibile eliminare i regimi di prepensionamento e innalzare l'età pensionabile senza varare provvedimenti che allunghino la permanenza delle persone sul mercato del lavoro basati su opportune misure sanitarie, di organizzazione del lavoro e a favore dell'occupazione. In caso contrario, se riforme miranti all'età pensionabile faranno ingrossare il numero di persone dipendenti da altri tipi di prestazioni (come disoccupazione, invalidità, assistenza sociale) l'impatto sulle finanze pubbliche sarà molto meno benefico. In tal caso, i bilanci pubblici risparmieranno solo perché i lavoratori anziani riceveranno pensioni ridotte per non poter rimanere attivi fino alla normale età di pensionamento. Ciò comporterà maggiori rischi di povertà in età avanzata. Per garantire l'adeguatezza futura e la sostenibilità delle pensioni occorrerà un autentico dialogo in seno agli Stati membri, che raccolga governi, parti sociali e altre parti interessate, che concordino su politiche tese a prolungare la permanenza nel mercato del lavoro ma mantengano la solidarietà con chi ne sia espulso [...] Un fattore di grande importanza è lo stato di salute delle persone prossime all'età pensionabile perché influenza la loro capacità e disponibilità di continuare a lavorare e ciò ha un impatto sul mercato del lavoro. Investire nella prevenzione delle malattie, nella promozione di un invecchiamento attivo e salutare e in cure sanitarie più efficaci saranno aspetti centrali dello sforzo per conservare e sviluppare una manodopera produttiva e in buona salute, capace di lavorare più a lungo. Ulteriori misure comprenderanno la revisione di età obbligatorie per andare in pensione che sono ingiustificate, la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, l'ac-

Nel nostro paese, le misure adottate per la salvaguardia dei cosiddetti «esodati» hanno carattere derogatorio e, quindi, non hanno una forma stabile e rivelano limiti di capienza, per cui solo una parte dei lavoratori che hanno concordato l'interruzione del rapporto di lavoro in attesa di accedere alla pensione è stata salvaguardata. Inoltre, tali misure rivelano limiti sia sotto il profilo dell'equità, dal momento che non includono i licenziamenti individuali nelle imprese minori, aumentati in misura sensibile negli ultimi due anni, sia per ciò che riguarda la loro efficacia nel tempo, in quanto possono valere in una fase transitoria per sanare accordi pregressi ma non sono estensibili in una situazione in cui l'innalzamento del requisito di età del pensionamento impedisce una futura applicazione dei meccanismi di scivolo per la gestione delle eccedenze di persone con età intorno ai 60 anni.

Considerando la gravità della situazione, l'attenzione del legislatore si dovrebbe indirizzare verso un pacchetto di misure stabili, fruibili dalla totalità dei lavoratori e sostenibili finanziariamente, anche tenuto conto dei vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza all'eurozona. Guardando l'esperienza dei paesi europei che stanno ottenendo i risultati più significativi sul piano dell'occupabilità delle persone in età avanzata, l'insegnamento che si può trarre è quello della necessità di allargare il set degli strumenti, creando nello stesso tempo maggiori connessioni tra le varie misure⁴².

Per quanto sussistano dubbi sulla reale efficacia degli incentivi fiscali e contributivi per l'avvio al lavoro⁴³, la misura è tuttora largamente praticata nella maggior parte dei paesi, con l'obiettivo di favorire le per-

cesso alla formazione continua, l'adattamento del posto di lavoro alle esigenze dei lavoratori più anziani e lo sviluppo di possibili accordi di flessibilità, che combinino, ad esempio, lavoro a tempo parziale e pensione parziale. Si può anche pensare a «seconde carriere» e a posti di lavoro di «fine carriera».

⁴² Per le politiche attive orientate ai lavoratori in età matura si vedano: Aa.Vv. (2013); Commissione europea (2012c; 2012e). Interessanti sono anche le iniziative, in parte già sperimentate, per stimolare le imprese a modificare le attitudini, i criteri di valutazione e gli assetti organizzativi, al fine di sostenere la domanda di lavoro per i lavoratori più anziani. Su questi aspetti: Naegele, Thode e Déret (2012); Tishman, Van Looy e Bruyère (2012).

⁴³ In alcuni paesi, come la Germania, l'esperienza degli incentivi per l'inserimento al lavoro è praticata da molto tempo e su larga scala. Va detto che le analisi sulla loro efficacia sono arrivate a conclusioni piuttosto critiche. Si veda ad esempio: Jaenichen e Gesine (2007).

sone con maggiori difficoltà di inserimento. Nel quadro legislativo italiano è stata introdotta una norma di incentivazione che ha da poco iniziato a funzionare⁴⁴. Lo scopo degli incentivi è quello di creare un vantaggio competitivo per i beneficiari che può modificare le scelte delle imprese. Esiste però il rischio di uno spiazzamento dei lavoratori non incentivati e, in una fase di bassa domanda, ciò potrebbe verificarsi con maggiore frequenza, essendo appetibile per i datori di lavoro ogni strumento di contenimento dei costi. Se così fosse, si verificherebbe una situazione di evidente inefficienza nell'impiego di risorse pubbliche⁴⁵, che prenderebbero il posto delle risorse private nel sostenere i costi della manodopera, senza avere un effetto netto positivo sul saldo occupazionale.

⁴⁴ Dal 1° gennaio 2013, per effetto dell'articolo 4, commi 8-11, della legge 92/2012, è previsto uno sconto contributivo per le aziende che assumono lavoratori con oltre 50 anni, disoccupati da almeno un anno. L'Inps (circolare n. 111 del 24 luglio 2013) ha chiarito gli aspetti, anche relativi a requisiti e condizioni che il datore di lavoro deve possedere per aver diritto alla riduzione contributiva. La norma prevede una riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro che assume a partire dal 1° gennaio 2013 lavoratori con almeno 50 anni di età e disoccupati da almeno un anno con le seguenti modalità: a) assunzioni a tempo determinato (anche in somministrazione) con agevolazione per 12 mesi; b) assunzioni a tempo indeterminato (anche con trasformazione da contratto a termine) con agevolazione per 18 mesi. Con una buona dose di contraddittorietà, l'Inps (circolare n. 2150/2013) ha invece specificato che per le assunzioni 2013 non ci sono incentivi alla piccola mobilità, cioè, per l'assunzione di lavoratori licenziati da aziende sotto i 15 dipendenti. Va aggiunto che tra gli incentivi alla ricollocazione può essere inserita anche la liquidazione in un'unica soluzione delle mensilità non ancora percepite dell'Aspi e della mini-Aspi, intesa a sostenere i lavoratori disoccupati nell'avvio di attività di lavoro autonomo o di associarsi in cooperativa. La misura, adottata in via sperimentale per il triennio 2013-2015 ha avuto un modesto finanziamento di 20 milioni di euro per ogni anno.

⁴⁵ Con la crisi e i relativi vincoli sull'uso di risorse finanziarie pubbliche per gli interventi di policy, è emersa a livello del Consiglio europeo dei ministri del lavoro e delle politiche sociali (Epsco) l'esigenza di approfondire i temi dell'efficienza e dell'efficacia della spesa per la protezione sociale. Il Comitato protezione sociale ha costituito da alcuni mesi un gruppo di lavoro ad hoc (*Social protection committee – Working group on financing, effectiveness and efficiency of social protection*) per la valutazione di questi aspetti e dei canali di finanziamento della spesa. Per il momento sulla materia sono stati approntati solo i primi documenti provvisori che dovrebbero cominciare a circolare agli inizi del 2014.

Per i disoccupati anziani, anche la formazione e la riqualificazione professionale sono misure largamente sollecitate in tutti i contesti nazionali. Anche questi strumenti, tuttavia, rivelano limiti di efficacia evidenti. In primo luogo perché i percorsi per aggiornare e rimodellare le competenze sono proficui quando sono «guidati» dalla domanda di lavoro. Se la domanda ristagna, rischiano di essere delle semplici aree di parcheggio necessarie solo a legittimare erogazioni monetarie, come quelle del Fondo sociale europeo, che di norma non potrebbero surrogare le risorse indirizzate verso le politiche passive. Inoltre, è noto che, rispetto a un percorso di riqualificazione, nel caso di persone in età più avanzata risulta meno forte per i lavoratori e per le imprese l'incentivo determinato dai ritorni differiti nel tempo dei potenziali incrementi di produttività.

In carenza di altre forme di inserimento, più adatte a chi deve percorrere una parte conclusiva della propria carriera⁴⁶, diventa pertanto una scelta quasi obbligata ipotizzare schemi incentrati su anticipi parziali di pensione o sul prolungamento dei sostegni monetari derivanti dagli ammortizzatori sociali, tenendo anche conto che l'Italia è uno dei pochissimi paesi privo di qualunque forma di reddito di base o di cittadinanza.

Sempre prendendo a riferimento le esperienze di altri paesi e considerando che, in presenza di una elevata quota di spesa per pensioni, le forme di intervento basate solo su strumenti passivi sono viste con molta riluttanza, per i lavoratori arrivati al termine del periodo di erogazione dell'indennità di disoccupazione, si potrebbe puntare su un eventuale anticipo del trattamento pensionistico già maturato, da abbinare a un lavoro part-time, anche temporaneo, soggetto a normale contribuzione, o senza carichi contributivi ma accreditato di contribuzione piena. Al raggiungimento dell'età legale di pensionamento, il trattamento ricevuto dal lavoratore potrebbe in questo caso essere riliquidato in forma piena, con l'aggiunta dei crediti contributivi accumulati nel periodo di lavoro part-time. Nel caso specifico di un'applicazione di tale schema nel nostro paese, la generalizzazione del cal-

⁴⁶ Spesso si parla a questo riguardo di «*bridge jobs*», ovvero, lavori esercitati soprattutto nelle forme part-time, a termine e/o intermittenti, che creano maggiori opportunità di partecipazione per i lavoratori più anziani. Per un iniziale riferimento a questo tema si veda Doeringer (1990). Sul fatto che per questo tipo di impieghi nel nostro paese ci sarebbe una richiesta inferiore a quella di altri paesi, si veda Brunello e Langella (2012).

colo della pensione a contributivo a partire dal gennaio 2012 eliminerebbe anche ogni possibile confusione riguardo alla valutazione dei contributi versati dopo tale data.

Il secondo schema, basato sul prolungamento dell'erogazione degli ammortizzatori sociali in caso di lavoratori anziani disoccupati di lunga durata è uno strumento anch'esso largamente adottato nei paesi dell'Unione europea. Tuttavia, la misura è oggetto di critiche ed è vista negativamente nelle procedure di *multilateral surveillance* introdotte dal cosiddetto *Fiscal compact*⁴⁷ se l'applicazione è poco selettiva e passiva. L'obiezione potrebbe essere superata ponendo due condizioni. La prima consistente in una verifica dei mezzi attraverso un indicatore come il nuovo Isee. Tale verifica non va necessariamente intesa come condizione *on/off* per la concessione dell'indennità, ma come misura di congruità per determinare l'ammontare dell'indennità stessa. In aggiunta all'erogazione monetaria, inoltre, i sostegni potrebbero anche avvalersi di strumenti di credito (card, voucher, ecc.) e di altri *benefit in kind*.

Per evitare che queste misure si riducano a semplici erogazioni passive, lo schema potrebbe anche prevedere forme di inserimento lavorativo in strutture pubbliche, cooperative, organizzazioni non profit e, con modalità da regolare e concordare tra le parti sociali, anche in strutture private. Nell'esperienza italiana, queste forme di impiego che richiamano alla mente i «lavori socialmente utili» sollevano in genere perplessità, se non addirittura una forte contrarietà, perché sono viste come un inefficiente e oneroso dispendio di risorse pubbliche. Tuttavia, il fatto che esse abbiano preso piede in diversi altri contesti, e si stiano rivelando un strumento efficace nell'erogazione di alcuni servizi – soprattutto i servizi alla persona di cui una popolazione che invecchia ha sempre più bisogno – più che a rifiutare pregiudizialmente lo schema, dovrebbe indurre a riflettere sulle modalità di funzionamento, dal finanziamento all'assegnazione dei fondi, oltre che per ciò che riguarda le attività da svolgere e i modelli organizzativi.

⁴⁷ Il *Fiscal compact* (formalmente *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union*) è il trattato intergovernativo che ha reso più restrittive le procedure di controllo reciproco sulle politiche fiscali e gli andamenti dei bilanci pubblici già previste dallo *Stability and growth pact*. Esso è stato firmato il 2 marzo 2012 da tutti gli stati membri dell'Unione europea, a eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2010, *The Role of the Social Protection as Economic Stabilizer: Lessons from the Current Crisis*, Iza Research Report, n. 3, dicembre.
- Aa.Vv., 2013, *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublino.
- Arulampalam W., 2001, *Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages*, «The Economic Journal», vol. 111, n. 475, pp. 585-606.
- Arulampalam W., Gregg P. e Gregory M., 2001, *Unemployment Scarring*, «The Economic Journal», vol. 111, n. 475, pp. 577-584.
- Andolfatto D., Ferrall C. e Gomme P., 2000, *Human Capital Theory and the Life-Cycle Pattern of Learning and Earning, Income and Wealth*, Federal reserve Bank of Cleveland, maggio.
- Baldacci E. e Sabbadini L., 2013, *Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile*, Commissione «Lavoro pubblico e privato» della Camera dei Deputati, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, 27 giugno, Roma.
- Ball L.M., 2009, *Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence*, National Bureau of Economic Research, Working paper, n. 14818, marzo, Cambridge, MA.
- Ben-Porath Y., 1967, *The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings*, «The Journal of Political Economy», vol. 75, n. 4, parte I, agosto, pp. 352-365.
- Bernheim B., Skinner J. e Weinberg S., 1997, *What Accounts for the Variation in Retirement Wealth Among U.S. Households*, Nber Working paper, n. 6227.
- Bisom-Rapp S., Frazer A.D. e Sargeant M., 2011, *Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: a comparative study of Australia, the United Kingdom, and the United States*, «Employee Rights and Employment Policy Journal», vol. 15, n. 1, pp. 43-121.
- Blau D.M. (2008), *Retirement and Consumption in a Life-Cycle Model*, «Journal of Labor Economics», vol. 26, n. 1, gennaio, pp. 35-71.
- Bloom D.E., Canning D. e Fink G., 2011, *Implications of Population Aging for Economic Growth*, Nber Working paper series, n. 16705, gennaio.
- Browning M. e Crossley T.F., 2001, *The Life-Cycle Model of Consumption and Saving*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 15, n. 3, pp. 3-22.
- Brunello G. e Langella M., 2012, *Bridge jobs in Europe*, Iza Institute for the Study of Labour, Discussion paper series, n. 6938, ottobre.
- Cedefop (European centre for the development of vocational training), 2012, *Silver workers – golden opportunities. Exploring the benefits of investing in an ageing workforce*, «Briefing note», febbraio.
- Chan S. e Huff Stevens A., 2001, *Job Loss and Employment Patterns of Older Workers*, «Journal of Labor Economics», vol. 19, n. 2, aprile, pp. 484-521.
- Commissione europea, 2011, *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Directorate-general for Economic and Financial affairs, «European Economy», n. 4.

- Commissione europea, 2012a, *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012) 55 final, Bruxelles, 16 febbraio.
- Commissione europea, 2012b, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, Dg for Economic and Financial Affairs, «European Economy», n. 2.
- Commissione europea, 2012c, *Employment Policies to Promote Active Ageing 2012*, Dg for Employment, social affairs and inclusion Unit C1, Lussemburgo, aprile.
- Commissione europea, 2012d, *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, Dg for Employment, social affairs and inclusion - Social protection committee, Bruxelles, 23 maggio.
- Commissione europea, 2012e, *PES and Older Workers*, Dg for Employment, social affairs and inclusion, Lussemburgo - The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, luglio.
- Commissione europea, 2012f, *Long-term Unemployment 2012*, Dg for Employment, social affairs and inclusion, Lussemburgo, settembre.
- Commissione europea, 2012g, *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Dg for Employment, social affairs and inclusion, Lussemburgo, novembre.
- Commissione europea, 2013a, *2013 European Semester: Country-Specific Recommendations. Moving Europe Beyond the Crisis*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Committee of the Regions, COM(2013) 350 final, Bruxelles, 23 maggio.
- Commissione europea, 2013b, *EU employment and social situation*, «Social Europe» Quarterly Review, Bruxelles, settembre.
- Commissione europea, 2013c, *Labour Market Developments in Europe, 2013*, Dg Economic and Financial affairs, «European Economy», Bruxelles, ottobre.
- Doeringer P.B. (a cura di), 1990, *Bridges to Retirement, Older Workers in a Changing Labor Market*, Ilr Press, Cornell University, Ithaca, New York.
- Dubois H. e Anderson R., 2012, *Income from work after retirement in the EU*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Eurostat, 2013, *At-risk-of-poverty or social exclusion. The situation in 2011*, «Social inclusion statistics», disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_inclusion_statistics.
- Farber H.S. e Valletta R.G., 2013, *Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the U.S. labor market*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Working paper series, n. 09.
- Ferrara A., Freguja C. e Gargiulo L., 2010, *La difficile condizione dei giovani in Italia: formazione del capitale umano e transizione alla vita adulta*, Decima conferenza nazionale di Statistica (versione provvisoria), 15-16 dicembre.
- Filges T., Geerdsen L.P., Due Knudsen A.-S., Klint Jørgensen A.-M. e Kowalski K., 2013, *Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review*, «The Campbell Collaboration Library of Systematic Reviews», n. 4.
- Folloni G. e Vittadini G., 2010, *Human Capital Measurement: A Survey*, «Journal of Economic Surveys», vol. 24, n. 2, pp. 248-279.

- Geroldi G., 1993, *Età legale ed età effettiva di pensionamento*, in Aa.Vv., *Le pensioni domani. Primo rapporto in Italia sulla previdenza*, il Mulino, Bologna.
- Geroldi G., 2002, *Supplementing the income of older workers*, European association of public sector pension institutions (Eapspi), XII Conferenza, 24-25 ottobre, Roma.
- Geroldi G., 2013, *L'eccezionalità dell'impatto occupazionale della crisi: la sfida per le politiche del lavoro*, in L. Pennacchi (a cura di), *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Howell D.R. e Azizoglu B.M., 2011, *Unemployment benefits and work incentives: the US labour market in the Great Recession*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 27, n. 2.
- Istat, 2013a, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma.
- Istat, 2013b, *Occupati e disoccupati (dati provvisori)*, «Statistiche flash», 31 ottobre, Roma.
- Jaenichen U. e Gesine S., 2007, *The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers*, Iab Discussion paper, n. 16, Norimberga.
- Lamorgese A. (a cura di), 2012, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane*, Banca d'Italia Eurosystem, n. 2, giugno, Roma.
- Lee R. e Mason A. (a cura di), 2011, *Population Aging and the Generational Economy*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, UK - Northampton, Ma, Usa.
- Makovec M. e Zaidi A., 2007, *Life-course Disruptions and their Impact on Income and Living Conditions in EU Member States*, «European Papers on the New Welfare», n. 8, settembre, pp. 191-201.
- Modigliani F., 2005, *The Collected Papers of Franco Modigliani*, vol. 6, The Mit Press Cambridge, Massachusetts, Londra.
- Modigliani F. e Brumberg R.H., 1954, *Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data*, in Kurihara K.K. (a cura di), *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick, NJ. Rutgers University Press, pp. 388-436.
- Ocse, 2006, *Live Longer, Work Longer. A synthesis report*, Parigi.
- Ocse, 2012, *Ageing and Employment Policies. Review of policies to improve labour market prospects for older workers*, Parigi.
- Naegele L., Thode E. e Déret C., 2012, *Creating Second Career Labour Markets. Towards more Employment Opportunities for Older Workers*, European Policy Centre - Bertelsmann Stiftung, Bruxelles.
- Principi A., Checcucci P. e Di Rosa M., 2012, *Income from work after retirement in Italy*, Inrca, Ancona.
- Ruhm C.J., 1991, *Are Workers Permanently Scarred by Job Displacements?*, «The American Economic Review», vol. 81, n. 1, marzo, pp. 319-324.
- Schulz J.H., 2001, *The Economics of aging*, Greenwood Publishing Group, settima edizione, Westport.
- Social protection committee, 2013, *Council recommendation on Italy 2013 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's 2013 stability programme for 2012-2017*, SPC/2013.6(2)/1, Bruxelles, 12 giugno.
- Stafford B. e Duffy D., 2009, *Review of evidence on the impact of economic downturn on disadvantaged groups*, Rapporto di ricerca dell'International centre for public

- and social policy, Università di Nottingham, Department for Work and pensions, Working paper, n. 68.
- Tishman F.M., Van Looy S. e Bruyère S.M., 2012, *Employer Strategies for Responding to an Aging Workforce*, Report of «The Ntar Leadership Center», marzo.
- Unece (United nations economic commission for Europe), 2012, *Active Ageing*, «Policy Brief on Ageing», n. 13, giugno, Ginevra.
- Van Loo J. e Bohlinger S., 2010, *Working and ageing. Emerging theories and empirical perspectives*, Cedefop, Publications office of the European Union, Lussemburgo.
- von Wachter T., Song J. e Manchester J., 2009, *Long-Term Earnings Losses due to Mass Layoffs During the 1982 Recession: An Analysis Using U.S. Administrative Data from 1974 to 2004*, Iza/Cepr 11th European Summer Symposium in Labour Economics, 17-19 settembre.
- Zaidi A. e Zólyomi E., 2010, *Invecchiamento attivo: quali esperienze negli stati dell'Unione Europea?*, «Quaderni europei sul nuovo welfare», n. 19, 1° novembre.

RPS

Gianni Geroldi

ATTUALITÀ
Una diversa politica economica
per uscire dalla crisi

La crisi cancella la «piena e buona occupazione»? Il Piano del Lavoro della Cgil per un New Deal europeo

Laura Pennacchi

RPS

La crisi economica in corso è una delle più lunghe della storia e ha ormai superato anche l'antecedente delle crisi petrolifere degli anni '70. È in atto una «grande trasformazione» à la Polanyi, e non sorprende che anche il «Financial Times» dedichi una rubrica alla crisi del capitalismo. Non è più possibile affrontare i problemi del lavoro e dell'economia con i vecchi strumenti o riproducendo schemi superati nel rapporto tra domanda e offerta, o rifugiandosi nell'ambito delle «policies» senza avere un quadro complessivo della politica. Si tratta di rispondere alle domande cruciali che ci vengono poste. Facendo riferimento al precedente

storico del New Deal di Roosevelt e alle soluzioni proposte da Keynes e oggi riprese da molti economisti, si tratta di attivare un big push degli investimenti pubblici per un New Deal europeo, perché crescita e lavoro si possono rilanciare solo con politiche straordinarie trainate dal motore pubblico, come viene proposto dal Piano del Lavoro lanciato dalla Cgil. L'articolo mette in evidenza come solo dipanando i quattro nodi problematici del rapporto tra finanza e produzione, tra domanda e offerta, tra domanda interna ed esportazioni e tra consumi individuali e collettivi, sarà possibile porre le basi per la costruzione di un nuovo modello di sviluppo.

1. Ancora nella crisi

A metà settembre 2013 la Federal reserve (Fed) ha rinviato l'attesa riduzione del programma di *quantitative easing* con cui da anni sta inondando di liquidità i mercati finanziari, per un ammontare pari a 85 miliardi di dollari al mese. Era bastato, infatti, l'annuncio nei mesi precedenti di una pur graduale inversione di tendenza a scatenare turbolenze nei mercati finanziari e a spingere al ribasso le borse di tutto il mondo, ragion per cui la Fed è ritornata sui suoi passi e ha posticipato le previsioni di allentamento. Si tratta di un segnale molto eloquente di quanto la situazione economica mondiale resti gravida di incognite. A sei anni dall'inizio della crisi economica globale più grave degli ultimi ottanta anni – la cui durata è di per sé un indicatore di gravità – la ripresa non è solo timida ma piena di contraddizioni. L'Europa –

RPS

LA CRISI CANCELLA LA «PIENA E BUONA OCCUPAZIONE»?

ovunque in stagnazione o in conclamata recessione, come in Italia dove il prodotto interno lordo (Pil) crolla in due anni del 4% – presenta il quadro economico più allarmante, ma anche altrove non mancano le criticità. Mentre gli Usa abbassano il livello di disoccupazione – sebbene non ancora ai livelli desiderati – grazie alle politiche «eterodosse» di Obama di rilancio degli investimenti pubblici e di generazione di lavoro e alle misure «non convenzionali» della Fed di espansione della liquidità (peraltro prossime a un ridimensionamento), la Cina decelera la sua corsa e si prepara a fronteggiare la formazione di gigantesche bolle nel settore immobiliare e in quello finanziario (dove si è sviluppato un sistema bancario «ombra» altamente rischioso), tutti i paesi Brics (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica) fanno i conti con difficoltà di varia natura, per l'India, ad esempio, consistenti in frenata dell'economia, inefficacia delle misure a sostegno della rupia, fuga dei capitali. Infine, contraddizione principe fra le altre, l'intensa ristrutturazione produttiva a espulsione di forza lavoro provocata dalla crisi e l'avanzata di una innovazione tecnologica a risparmio di lavoro fanno sì che la ripresa, nella misura in cui si realizza, sia *jobless recovery*, senza lavoro, e questo accentua il già gravissimo andamento della disoccupazione. La *job catastrophe* al cuore della crisi globale esplosa nel 2007-2008 si sta manifestando in tutta la sua virulenza. La disoccupazione e l'inoccupazione esplodono: in Europa i disoccupati ammontano a 19 milioni, in Italia a più di 3 milioni. Su un totale a livello mondiale di più di 200 milioni di unità, la mancanza di lavoro imputabile alla crisi coinvolge quasi 60 milioni di persone, l'inoccupazione giovanile e femminile si allarga paurosamente, la disoccupazione di lunga durata supera l'antecedente storico delle crisi petrolifere degli anni '70. Il lavoro è investito da quella che i democratici americani non esitano a definire una questione di civiltà, ritenendo che un capitalismo così rovinoso rischi di essere messo in questione nei suoi fondamenti di civilizzazione e di legittimazione. La durata della crisi, la sua prevedibile estensione a molti anni ancora se perdura l'approccio europeo dell'austerità «a tutti i costi», le sue caratteristiche geopolitiche e specifiche ai singoli contesti nazionali confermano la tesi che, in realtà, siamo di fronte a una vera e propria *rottura* nelle traiettorie di sviluppo, a una *great transformation* à la Polanyi, rispetto alla quale perfino il «Financial Times» ha aperto una rubrica intitolata alla «crisi del capitalismo». Non per caso il Libro bianco, edito da Ediesse, con cui veniva anticipato il Piano del Lavoro lanciato dalla Cgil nel gennaio 2013, si intitola *Tra crisi e grande trasformazione* (Pennacchi, 2013).

2. Lo spostamento dell'epicentro della crisi globale in Europa

Se l'Europa, e in essa l'Italia, appaiono maggiormente in bilico, si sbaglierebbe a pensare che la crisi sia divenuta solo europea quando, in realtà, siamo di fronte a nuovi episodi di un'unica crisi del capitalismo finanziarizzato, di cui vanno considerate parte anche le rivolte e le esplosioni di violenza di un Medio Oriente che vede la propria disoccupazione giovanile al 60 per cento. Oggi dare più importanza agli aspetti finanziari della crisi o agli aspetti riguardanti l'economia reale è fuorviante, così come è insufficiente vedere, dell'economia reale, solo i problemi di domanda – cosa che tende a fare Krugman (2012) – e trascurare quelli di offerta. L'enfatizzazione del nesso tra fattori ciclici e fattori strutturali (in particolare attinenti alle tendenze della globalizzazione, allo slittamento dalla manifattura ai servizi, all'andamento della produttività e della qualificazione del lavoro) (Delli Gatti, Galleghati e al., 2012), così come la sottolineatura della radicalità del cambiamento tecnologico e innovativo (Antonelli, 2012), non possono essere fatte né in modo deterministico, né a scapito della considerazione della pluralità delle variabili in gioco. Una specificità di questa crisi è il ruolo svolto dalla superfetazione e dall'ipertrofia della finanza, la cui autonomizzazione – pur molto antica, risalente addirittura a Hilferding e prima – ha assunto una potenza inedita. Superfetazione e ipertrofia finanziarie, però, sono connesse a tendenze dell'economia reale e dello sviluppo tecnologico veicolate dalla globalizzazione (Russo, 2012), su cui la finanza ha retroagito venendone a sua volta influenzata.

Il processo di finanziarizzazione nasce dal seno dell'*economia reale*. Esso è stato guidato in primo luogo dalle società non finanziarie, che hanno indirizzato una quota crescente della disponibilità derivante dai ricavi verso la liquidità o impieghi finanziari. Non paradossalmente, altrettanto forti sono state la spinta verso l'innovazione – negli anni '90 traducesi nel ricorso alle tecnologie digitali – e, correlatamente, la corsa a creare *substantial excess capacity*. Agli inizi del 2000, i cospicui eccessi di capacità produttiva, del 20-30%, nella produzione automobilistica impallidivano di fronte ai numeri della capacità inutilizzata nel campo dei semiconduttori e delle comunicazioni e tutta la decantata *new economy* presentava da un lato uno «straordinario successo nell'introduzione di nuove tecnologie», dall'altro «un estremo spreco di risorse ed eccesso di investimento» (Glyn, 2007). Un sistema economico e finanziario mondiale costruito sui *global imbalances* – di cui esiste una specifica versione europea, come squilibrio tra le bilance com-

RPS

Laura Pennacchi

merciali e dei pagamenti dei paesi che hanno dato vita all'euro (Branaccio e Passarella, 2012), alla base del successivo spostamento dell'epicentro della crisi all'Europa, mediante l'aggressione ai suoi debiti sovrani – ha lungamente veicolato i guadagni di produttività verso i profitti e le rendite, compensato la stagnazione dei salari e la perdita di potere d'acquisto dei lavoratori dei paesi sviluppati da una parte con la facilitazione dell'accesso all'indebitamento (anche nelle forme perverse dei *subprime*), e dall'altra con l'importazione a basso prezzo di beni di bassa qualità prodotti da lavoratori sottopagati nei paesi in via di sviluppo. Un simile sistema non poteva non generare da un lato enormi problemi di offerta, dall'altro incredibili diseguaglianze. I mutamenti nella struttura reddituale, a loro volta, hanno agito come detonatore per la sollecitazione dell'indebitamento e per l'innovazione finanziaria, trasformando la finanza in un *predatory system*, per riprendere le parole di Stiglitz (2010), e facendo dell'alterazione della distribuzione del reddito un elemento fondamentale del modello di sviluppo neoliberista.

Va sottolineato che l'espulsione di occupazione provocata dalla ristrutturazione in atto ha molto a che fare con le conseguenze della finanziarizzazione. Portiamo l'attenzione su due questioni correlate: 1) lo spostamento del focus sui profitti di breve periodo, 2) la drammatica crescita dell'«indebitamento *corporate*» come sorgente dell'investimento di capitale. In quest'ultimo caso, i profitti sono stati crescentemente utilizzati per *stock buybacks* (vendita e riacquisto di pacchetti azionari) disegnati artificialmente per accrescere il valore degli stock e arricchire gli azionisti, piuttosto che per alimentare gli investimenti volti a espandere lavoro e attività produttive. Un'esemplificazione è offerta dal comportamento di intermediari finanziari come i *Private Equity Funds* (Appelbaum e Batt, 2010), i quali hanno fatto soldi in tre modi: a) accrescendo il reddito operativo mediante il miglioramento delle performance e la riduzione dei costi; b) ricorrendo all'ingegneria finanziaria come la vendita di assets; c) vendendo le compagnie stesse a più alti prezzi rispetto a quello originario. Poiché il premio sul prezzo pagato per acquisirne il portafoglio era cresciuto esponenzialmente negli anni della bolla, le medesime compagnie sono state sottoposte a una pressione terribile per «servire» gli alti livelli di debito di cui erano state caricate. Così le compagnie, come anticipando un'ondata di bancarotte, si sono focalizzate sul taglio dei costi e sull'intensificazione del lavoro attraverso drastiche ristrutturazioni produttive, piuttosto che su strategie di investimento di lungo termine.

Questo ha portato a maggiore disoccupazione e concorre a spiegarne la persistenza a livello globale.

La virulenza con cui la crisi ha aggredito l'Europa, giungendo fino a porre in questione la sopravvivenza dell'euro e della stessa Unione, ha fatto venire alla luce i limiti, prima rimasti in ombra, della stessa concezione iniziale dell'Euro, moneta di un'area unificata sotto il profilo valutario ma non sotto quello fiscale, delle politiche economiche e di bilancio, delle strutture dell'economia reale, moneta gestita da una Banca centrale priva della funzione fondamentale di prestatore di ultima istanza. La sovranità sulla moneta e sul credito – che, fin dalla scintilla iniziale della crisi rappresentata dalla bancarotta di Lehman Brothers nel 2008, aveva consentito al governo degli Stati Uniti (tramite l'uso del dollaro, le garanzie fornite dalla Fed e il deficit di bilancio) di sostituirsi al credito delle istituzioni finanziarie ormai rifiutato dai mercati – non era più nella disposizione dei paesi europei che avevano aderito all'Euro, i quali sono venuti così a trovarsi a rischio di default (Soros, 2012).

La dottrina economica da cui la Germania aveva tratto ispirazione per stipulare il Trattato di Maastricht attribuiva solo al settore pubblico la possibilità di generare deficit cronici, riconoscendo, al contrario, ai mercati un'intrinseca capacità di rientrare dai propri eccessi. Ma la spontanea attitudine dei mercati finanziari a pratiche pericolose – in particolare lo *short selling* dei titoli dei paesi debitori spinge verso l'alto i costi del loro indebitamento – è stata esaltata dall'esplosione delle difficoltà della Grecia, quando, alla fine del 2009, il premier socialista Papandreu, appena eletto, denunciò che il deficit creato dal precedente governo di centrodestra superava il 12% e all'improvviso divenne chiaro di quale portata fosse il rischio incorporato nei titoli dei paesi aderenti alla moneta unica, titoli detenuti in grossa misura da banche commerciali per cui cresceva il pericolo di insolvenza. Si è così palesato che la crisi dei debiti sovrani era inestricabilmente intrecciata a quella delle banche.

Per rispondere adeguatamente a tale duplice crisi, per l'eurozona, sarebbe stato necessario adottare forme di mutualizzazione del debito e fornire alla Banca centrale europea (Bce) poteri analoghi a quelli del prestatore di ultima istanza. È stato calcolato che, se la Grecia fosse stata salvata subito, sarebbe stato necessario un esborso molto minore di quello che, in ripetuti aiuti successivi, si è comunque stati costretti a fornire, ma senza sventare una volta per tutte il rischio di default. Invece, la Germania della Merkel – perseverando nell'errore che fin dal

RPS

Laura Pennacchi

G20 del 2009, alla lungimirante proposta di Obama di una gestione coordinata internazionalmente della crisi riprodotte lo spirito degli accordi di Bretton Woods, l'aveva spinta a rispondere con la tesi che i paesi europei dovevano dare separatamente, e non congiuntamente, la garanzia di non fallimento alle proprie istituzioni finanziarie – ha imposto che nell'eurozona l'onere dell'aggiustamento gravasse interamente sui paesi debitori dell'area periferica misconoscendo le responsabilità dell'area centrale. Così la crisi non ha cessato di avanzare e il contagio si è esteso alla Spagna e all'Italia, costrette a pagare alti premi di rischio – segnalati dai famosi spread – per accedere ai finanziamenti, mentre la Germania veniva invasa dai capitali a bassi tassi di interesse in fuga dai paesi debitori.

3. Le divergenze nell'eurozona e le implicazioni sui paesi cosiddetti «periferici»

Per capire il «vorticoso» (Aglietta, 2012) stallo odierno, occorre tornare sui *global imbalances* all'origine della crisi e sugli specifici *imbalances* presenti nel continente europeo. Il regime globale di accumulazione costruito negli anni '90 era intrinsecamente instabile, basato su *global imbalances*. All'Est, dopo la crisi asiatica del 1997-1998, la decisione di affrancarsi dalla dipendenza dai capitali occidentali e di difendere la propria sovranità aveva spinto i paesi, con la Cina in testa, a creare surplus delle bilance dei pagamenti mediante una crescita trainata dalle esportazioni, dando così vita ai giganteschi flussi di capitale verso gli Usa destinati a finanziare l'alimentazione locale del credito, attraverso le operazioni di *securitisation* e l'espansione dei derivati tramite le grandi banche. All'Ovest il recupero di un'alta profittabilità era stato imposto dall'approccio della *shareholder value* e alimentata con l'intensa pressione verso il basso sul lavoro e sui salari, mentre il dinamismo della domanda era stato assicurato con consumi finanziati a debito, sostenuto dall'espansione del credito e dai bassi tassi di interesse.

Ma specifici *imbalances* erano e sono presenti in Europa, tra paesi strutturalmente in deficit delle bilance commerciali e dei pagamenti e paesi strutturalmente in attivo. La Germania, dopo aver risposto ai costi della riunificazione – per sostenere i quali impose a tutta l'Europa gli alti tassi di interesse che generarono l'implosione nel 1992 del Serpente monetario europeo – con una ristrutturazione «mercantilistica» che portò alle stelle la sua competitività mentre manteneva repres-

sa la domanda interna, con l'ingresso nell'Euro ha potuto beneficiare di un cambio sottovalutato rispetto al marco, accentuando la vocazione alle esportazioni. Contemporaneamente, proprio nella fase in cui i paesi del Sud-Est asiatico lanciavano l'offensiva commerciale volta a ridurre il peso del loro debito, il cambio fisso minò la profittabilità degli altri paesi europei, in alcuni dei quali, come la Spagna, l'atrofizzazione della base industriale veniva sollecitata dalla destinazione – a opera non in ultimo delle banche tedesche – di enormi flussi finanziari nelle costruzioni e nelle bolle immobiliari.

L'eterogeneità economica dell'eurozona ne è risultata rafforzata. L'instabilità finanziaria dell'area euro appare avere alla sua base proprio la crescente divergenza delle economie reali dei vari paesi in termini di strutture e di competitività. Paradossalmente oggi lo stesso meccanismo della moneta unica accentua le divergenze: il tasso di cambio tende a risultare troppo alto per i paesi deboli e basso per quelli forti che ne traggono vantaggio. Quando c'era il marco l'irrefrenabile tendenza dell'economia tedesca a crescere con le esportazioni veniva frenata dalla periodica rivalutazione del marco. Ora questo meccanismo non c'è più e ciò spiega le sbalorditive performance nel commercio estero di Germania e Olanda. Poiché gran parte dell'attivo della loro bilancia dei pagamenti corrisponde a passivi di altri paesi europei è chiaro che la Germania non è più la locomotiva di Europa: essa utilizza la domanda interna di altri paesi europei per la propria crescita. È per invertire queste tendenze e combattere più efficacemente le divergenze di competitività e di produttività fra paesi che va perseguito un New Deal europeo. Questa è la strada che propongono di percorrere sia il Piano del Lavoro della Cgil sia il Piano Marshall per l'Europa lanciato dalla Dgb tedesca (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, la Confederazione dei sindacati tedeschi), il quale ha al suo centro un piano di investimenti inter e intraeuropei per la trasformazione e la modernizzazione dell'ordinamento economico.

Peraltro, l'enfasi della destra sull'aggiustamento deflattivo delle economie più fragili è figlia del mito – impossibile – di trasformare l'intera eurozona in una colossale Germania che esporta massicciamente in tutto il mondo. Ma il mercantilismo, «per definizione, non è generalizzabile. Affinché qualcuno abbia un surplus commerciale qualcun altro, di almeno pari stazza, deve avere un deficit» (Fassina, 2012). Inoltre la zona euro è troppo grande per poter svolgere un ruolo di questo tipo all'interno dell'economia mondiale: ammesso e non concesso che la svalutazione interna messa in atto simultaneamente da

RPS

Laura Pennacchi

più paesi funzioni al fine del recupero di competitività, dove si dovrebbero dirigere, quale sbocco potrebbero trovare tutte queste esportazioni, visto che i paesi Brics perseguono già la medesima strategia e gli Usa sono impegnati a ridurre il loro enorme deficit interno? La Germania dovrebbe prestare attenzione a questa lezione perché, «se i paesi con surplus non riescono ad assorbire il cambiamento grazie a un'espansione della domanda aggregata, il mondo intero si ritrova a giocare a rubamazzetto» (Wolf, 2010).

L'«austerità espansiva» prevede che, mentre i governi sono impegnati allo spasimo a risanare i bilanci pubblici e quindi non possono utilizzare i bilanci a fini di sviluppo, la crescita sia stimolata dalle cosiddette «riforme strutturali». Il sovvertimento del linguaggio che viene operato – per cui «riforma» non significa più rinnovamento e cambiamento ma restrizione e regressione – è figlio del neoliberismo e di quella variante di destra dell'«economia sociale di mercato» costituita dall'ordoliberalismo che ispira la Merkel. L'imputata è sempre la spesa pubblica (specie sociale)¹, ridurre la quale – perché spiazzerebbe l'investimento privato – sarebbe il prerequisito primario per liberare l'offerta, sollecitare la concorrenza e la competizione, stimolare l'investimento privato e così alla fine attivare – magari dopo una ventina d'anni – la crescita. Questa impostazione sostanzialmente ripropone una *supply side economics* gravitante su liberalizzazioni, concorrenza, privatizzazioni. Per questa impostazione le divergenze di competitività – che una diagnosi corretta porrebbe al centro della crisi – vanno recuperate, non essendo possibile svalutare una valuta nazionale di cui non si dispone più, mediante «svalutazioni interne» affidate in primo luogo alla compressione dei salari derivante da ulteriori flessibilizzazioni del mercato del lavoro. I problemi della domanda sono fuori dell'attenzione, il modello sociale europeo viene decretato defunto, gli investimenti pubblici non vengono nemmeno presi in considerazione, le sofferenze occupazionali che per molti anni si dovranno vivere sono viste come un male doloroso ma necessario (Rampini, 2012).

¹ È significativa la seguente frase pronunciata da Mario Monti in un colloquio con Joseph Stiglitz a Roma nella primavera del 2012: «La logica del *Fiscal compact* è quella di mettere un corsetto al settore pubblico in modo che con la sua invadenza non sottragga risorse al settore privato». A questa affermazione ne va associata un'altra, fatta da Monti in un'intervista a TGcom24 del 26 luglio: «La speranza potremo darla solo ai giovani del futuro, ora c'è una generazione perduta».

Ma la linea dell'austerità oltranzistica, mentre non è riuscita a risolvere i problemi di deficit e di debito pubblico che risultano anzi aggravati, ha spinto tutta l'Europa o nella stagnazione o nell'aperta, grave recessione, imprigionandola in un vicolo cieco. Le teorie dell'*expansionary fiscal adjustment* sono state clamorosamente smentite. L'errore sottostante – tragico, se si pensa che sulla sua base si è generato il collasso della Grecia e pericolose spinte autodistruttive vengono immesse nel tessuto della democrazia – è stato documentato dallo stesso Fmi (Fondo monetario internazionale) che, nell'Economic Outlook dell'Ottobre 2012, ha reso conto di quanto i *fiscal multipliers* con cui era stato previsto l'impatto delle manovre di finanza pubblica sul Pil fossero sottostimati. Tali moltiplicatori, invece che essere pari a 0,5, arrivano perfino a 2, il che vuol dire che, se per 10 miliardi di euro di manovra di aggiustamento era stata stimata una contrazione del Pil di 5 miliardi, l'impatto recessivo effettivo è stato, in realtà, di 20 miliardi.

4. *La bancarotta della teoria economica standard, la mancata «resa» del neoliberalismo, i tabù da superare*

Da visioni diverse dell'economia e delle strutture che generano la crescita discendono diverse visioni della politica economica e del suo ruolo. Bisogna acquisire consapevolezza che il «mercantilismo» impersonato dalla Germania della Merkel non è modernità ma regressione all'Ottocento, a un'epoca in cui l'adozione generalizzata di strategie mercantilistiche (privilegiando in modo ossessivo le esportazioni) da parte di tutti i paesi industrializzati – obbedienti al principio che l'obiettivo dei governi e delle loro politiche economiche non fosse l'elevamento del benessere e della qualità della vita dei cittadini, ma incrementare le esportazioni per «aumentare la competitività del paese e quindi la sua potenza economica» (Andriani, 2012) – generò la spinta al colonialismo, le guerre, la diffusione di pratiche commerciali scorrette. È stato proprio attraverso il travaglio della crisi degli anni '30 che la cultura riformista maturò – mediante l'elaborazione tratta dalle politiche di Roosevelt, la riflessione dei liberaldemocratici e dei laburisti inglesi, le esperienze della socialdemocrazia scandinava, tutte a contrasto del tragico approdo del nazismo e dei totalitarismi – un'idea alternativa. L'idea, cioè, che il fine della crescita economica dovesse essere non più la potenza economica del Paese ma il benessere dei suoi cittadini e il compito della politica economica dovesse essere di

«indurre il sistema economico alla piena utilizzazione delle sue risorse, a cominciare dal lavoro».

Qui si svelano la persistente crucialità della discriminante destra/sinistra e il limite strategico di tutte le soluzioni costruite nell'assunzione che tale discriminante sia divenuta irrilevante, soluzioni neocentriste in primo luogo, ma anche suggestioni tardoblairiane (per la verità rigettate oggi dal *New Labour* nel Regno Unito), coltivando le quali si rischia di alimentare una retorica nuovista fossilizzata nella stucchevole contrapposizione conservatori/innovatori, in realtà vuota di contenuti. E qui si svela la fragilità di facili stilemi come la distinzione tra «*politica*» (Politica) e «*politiche*» (politiche), distinzione che fa velo a un'adeguata comprensione della realtà. Infatti, «politiche» corrette non sono separabili da una superiore «Politica» dotata di visione, da cui esse anzi discendono e di cui sono figlie, così come una superiore «Politica» dissipa la sua carica visionaria se non si traduce in «politiche» concrete.

Di una superiore visione politica – da declinare in specifiche politiche con essa coerenti – abbiamo bisogno per fronteggiare un'evoluzione della crisi globale gravida di incognite. La visione politica, di destra o di sinistra, condiziona i termini con cui uno specifico problema politico viene posto e, a loro volta, i termini con cui un problema è posto hanno una grossa influenza sulla individuazione delle sue, adeguate o meno, soluzioni. Prendiamo la controversa situazione economica presente: l'interrogativo se la recessione abbia o no raggiunto il suo fondo è meno significativo dell'interrogativo se le forze che hanno generato la recessione siano state contenute se non addirittura rovesciate. Quando non si riescono a contenere davvero le forze alla base di una recessione – come ci dicono a livello mondiale l'enorme debito pubblico e privato non scalfito, i focolai nascosti di crisi bancarie, le bolle ancora minacciose nei mercati mobiliari e immobiliari, gli aggravati squilibri nelle bilance commerciali e dei pagamenti – è alta la probabilità che a seguire sia una modesta ripresa o una stagnazione. Il che è esattamente quello che sta accadendo.

La verità è che facciamo ancora fatica a prendere atto che la crisi globale più grave e più lunga del secolo significa una bancarotta della teoria economica ortodossa di matrice neoliberistica, le cui assunzioni chiave sono state rimesse radicalmente in discussione. Un intero paradigma economico, quello neoliberista, basato sull'autoregolazione dei mercati affidata al principio della loro perfetta razionalità ed efficienza, con deviazioni solo temporanee dal sentiero di stabilità, sul piano teorico ha fatto fallimento: il crollo dei mercati finanziari, le bolle spe-

culative, le asimmetrie informative che distorcono gli incentivi dei manager e degli intermediari finanziari, le crisi di liquidità si sono rivelate non solo imperfezioni, frizioni, deviazioni, shock esogeni, ma elementi strutturali di mercati intrinsecamente instabili, inefficienti, iniqui. Il punto è che un paradigma che ha mostrato tutta la sua fallacia teorica, continua imperterrita sul piano pratico a dominare le menti e le politiche: la sconfitta teorica del neoliberalismo non equivale alla sua «resa» pratica.

Ciò si deve anche al fatto che la sinistra – soprattutto quella europea – appare ancora paralizzata dal trauma del crollo del Muro di Berlino del 1989, non riesce a riprendere pensiero e parola sulla crisi, rimane incerta, reticente, timida (Jacobs, 2013). L'esitazione e la timidezza sono alla base anche degli insoddisfacenti andamenti elettorali delle forze di sinistra e di centrosinistra. In Italia nella campagna elettorale per le politiche del 24-25 febbraio 2013 è accaduto che, benché la Cgil avesse già presentato alla fine di gennaio il «Piano del Lavoro 2013» corredato dal Libro bianco «Tra crisi e grande trasformazione» (articolato in una pluralità di analisi e proposte che fanno uscire dal dimenticatoio nobilissimi strumenti dell'eredità keynesiana, tra cui la figura del «lavoro socialmente utile»), i temi in esso sollevati non sono stati al centro dell'attenzione, poiché ci si è limitati a invocare «un po' di lavoro» da immettere nell'Agenda del premier neocentrista dimissionario Mario Monti. In Germania nelle recenti elezioni di settembre – che hanno visto per la terza volta l'affermazione di Angela Merkel, per quanto monca – hanno certamente operato quelle che Bastasin (2013) chiama «modeste distanze» sull'analisi della crisi tra Cdu (*Christlich demokratische union deutschlands*) e Spd (*Sozialdemokratische partei deutschlands*). Proprio della crisi la sinistra – la cui «cultura» e «critica» («Democrazia e diritto» intitola significativamente il suo numero 3-4/2012 *Critica della crisi*) sono state storicamente una sua prerogativa e un suo patrimonio – non riesce a operare la tematizzazione e la profonda interiorizzazione di cui ci sarebbe bisogno, in tal modo privandosi di quel «sapere che si serve delle crisi che attraversa, e a cui aderisce, per sforzarsi di essere critico» (Galli, 2013, p. 13).

Così sono sconcertanti l'esitazione e la timidezza del centrosinistra a ricorrere a parole che, all'opposto, vanno fatte uscire dal tabù in cui sono cadute perché, proprie di grandi tradizioni riformatrici, possono davvero illuminare il futuro: «nuovo modello di sviluppo», «sfera pubblica», «egualianza», «fraternità». Eppure quello di cui oggi avremmo vitale bisogno è proprio un uso più immaginativo e più incisivo di po-

RPS

Laura Pennacchi

litiche espansive, monetarie e fiscali, riprendendo gli insegnamenti di Keynes e di Minsky e senza ripetere gli errori compiuti dopo il collasso del 1929, quando pregiudizi errati contro la spesa pubblica, i deficit, il ricorso alla moneta, prima precipitarono il mondo nella grande depressione e poi precocemente interruppero ogni tentativo di rilancio, fino a quando non arrivò il grande progetto espansivo e di elevamento umano e sociale del New Deal di Roosevelt.

Un uso più immaginativo di politiche espansive richiede l'umiltà, ma anche la forza e la determinazione di rimettere in discussione tabù radicati, come fanno studiosi anglosassoni che gli europei dovrebbero avere il coraggio di seguire. Adair Turner (2013) – già presidente della Confindustria inglese e della *Financial Services Authority* – e Christina Romer (2013) – già capo del Consiglio dei consulenti economici di Obama – rimettono esplicitamente in discussione il tabù dell'impossibilità di avere una espansiva politica fiscale governativa «monetizzata», finanziata con la creazione di moneta. Se la Romer si concentra sul rivoluzionario cambio di politica monetaria e fiscale operato dal Giappone, il ragionamento di Turner è il seguente. Occorre partire da una consapevolezza non ancora pienamente raggiunta e cioè che la crisi globale è stata causata da un enorme incremento non del debito pubblico ma dell'indebitamento privato (sia del sistema finanziario, banche e *shadow system*, sia dell'economia reale) ed è l'inevitabile *deleveraging* (riduzione della leva finanziaria) susseguente a una crisi da indebitamento privato a creare così forti pressioni deflattive. Prima della crisi l'assunzione prevalente della teoria e della politica economica *mainstream* era che il crescente indebitamento – concernendo contratti privati tra agenti presupposti razionali – potesse essere o ignorato (perché, in modelli standard di moneta, inflazione e output reale, l'evoluzione dei mercati finanziari veniva considerata neutrale) o addirittura salutato come benvenuto, perché l'approfondimento finanziario veniva assiomaticamente giudicato benefico in quanto riflettente un completamento del mercato. Se ieri la teoria e la politica economica hanno fallito nel prevenire un eccessivo indebitamento privato, rivelatosi alla fine insostenibile, oggi la principale sfida macroeconomica scaturisce dagli effetti deflazionistici del *deleveraging* del settore privato: il collasso nel credito riflette una riduzione sia dell'offerta (perché le banche fronteggiano sofferenze crescenti) sia della domanda di credito, poiché imprese e famiglie cercano di riequilibrare i loro squilibrati bilanci, a fronte dell'abbassamento del prezzo degli assets e di aspettative ridotte di reddito futuro. Ma proprio il collasso nel credito deprime ul-

teriormente i prezzi degli assets e la domanda nominale, rendendo più difficile per tutti raggiungere il desiderato *deleveraging*. Si entra così in uno stallo recessivo che si autocumula.

In situazioni simili la manovra sul classico strumento della politica monetaria, il tasso di interesse, si rivela insufficiente. La Fed, la Banca d'Inghilterra, la Banca del Giappone, la Bce hanno tutte già portato i tassi di interesse a zero o quasi, ma l'impatto di ciò sull'economia reale è chiaramente modesto. Le Banche centrali stanno utilizzando abbondantemente – e meno male! – strumenti aggiuntivi «non convenzionali» (dal *quantitative easing* – l'acquisto di debito governativo – della Fed al Ltro con cui la Bce fornisce liquidità a tassi favorevoli alle banche commerciali), i quali agiscono sui tassi di interessi e inducono gli agenti a cambiare comportamento, per esempio sostituendo moneta con titoli e riducendo il costo dell'offerta di credito (Bernanke, 2013). Ma in condizioni di *balance sheet recession* (recessione indotta da riequilibrio dell'indebitamento) aumenta considerevolmente l'inelasticità degli operatori dell'economia reale a ogni ulteriore caduta dei tassi di interesse: nella misura in cui titoli privi di rischio e moneta diventano perfetti sostituti, si approfondisce la «trappola della liquidità» in cui siamo entrati e in cui ogni nuova sostituzione di moneta con titoli ha effetti minimi sui comportamenti. D'altro canto, il sostegno monetario e il sussidiamento del credito da parte delle Banche centrali funzionano stimolando un paradossale nuovo aumento dell'indebitamento, il quale può viepiù rafforzare la nostra vulnerabilità all'instabilità finanziaria ed economica.

Qui sorgono le domande cruciali. Ha senso continuare ad assumere come appropriati i target e gli strumenti dell'ortodossia? Non è meglio prendere atto che in un ciclo di *deleveraging* le economie soffrono di profonde recessioni, a meno che i governi non si dispongano a larghi deficit (i quali, d'altro canto, tendono ad aumentare in ogni caso, poiché la recessione riduce le entrate e accresce le spese governative per ammortizzatori)? Il *deleveraging* postcrisi – essenziale per riconquistare la stabilità finanziaria di lungo termine – crea un ambiente macroeconomico immensamente rischioso, in quanto le sofferenze della bassa crescita possono durare non per anni ma per decenni. Esistono politiche alternative, le quali possono effettivamente stimolare la domanda e con implicazioni meno dannose di quelle incubate dalle misure monetarie. Si tratta di politiche connotate dalla medesima «non convenzionalità» che caratterizza le prassi monetarie odierne, politiche macroeconomiche volte, mediante uno stimolo fiscale pubblico, a mette-

RPS

Laura Pennacchi

re direttamente potere di spesa nelle mani di famiglie e imprese (piuttosto che con i meccanismi indiretti di creazione di credito, ricomposizione del portafoglio, effetti ricchezza). Uno stimolo fiscale diretto «monetizzato» – dice Turner – apertamente finanziato con la creazione di moneta. L'importante è fissare paletti che disciplinino queste politiche, definendone gli ammontari (non debbono essere eccessivi) e le circostanze appropriate (possono essere usate solo per scopi produttivi precisi). Il rivoluzionario Bernanke non aveva forse immaginato già nel 2003, riflettendo sull'ultradecennale stagnazione giapponese, «uno stimolo fiscale monetizzato a supporto di programmi di spesa, per esempio per facilitare una ristrutturazione industriale» (Bernanke, 2013)?

5. Politiche monetarie «non convenzionali», politiche economiche «convenzionali»: il necessario big push dell'operatore pubblico

Queste domande ci vengono imposte da un contesto in cui il problema centrale è il crollo degli investimenti – caduti tra il 2009 e il 2012 nell'area euro di quasi il 19 per cento e addirittura del 24,4 per cento in Italia, mentre sono aumentati dell'1,2 per cento negli Usa – e la debolezza della domanda privata di lavoro, evidenziata in Italia da un incremento della disoccupazione di 500.000 unità in un solo anno e da un aumento di 660.000 unità delle persone in cerca di occupazione. Crollo degli investimenti e debolezza della domanda privata di lavoro fanno sì che oggi la priorità delle priorità sia il lavoro e per corrispondere a tale priorità va invertito l'ordine dei fattori e pertanto va rovesciato il paradigma analitico e teorico: non rilanciare la crescita per generare lavoro, ma creare lavoro per rilanciare la crescita. Di fronte all'eccezionale criticità della situazione occupazionale non appare adeguata l'inerziale ripetizione di misure che già in passato si sono dimostrate insufficienti, misure utili – quali gli incentivi fiscali all'assunzione di giovani – ma pur sempre tradizionali, volte a sollecitare in modo incrementale l'occupabilità e l'attivazione dei soggetti, o addirittura interne all'armamentario di quella *supply side economics* – flessibilizzazione del mercato del lavoro, concorrenza, liberalizzazioni e privatizzazioni – che è stato uno dei pilastri dell'austerità autodistruttiva di marca tedesca.

Ad un vaglio attentamente critico va sottoposto in particolare il proposito di insistere con le privatizzazioni. Il provvedimento «Destina-

zione Italia»² proposto dal governo Letta – che per internazionalizzare le imprese italiane predispone la cessione di patrimonio pubblico, immobiliare e mobiliare – è esemplificativo di questo indirizzo. Cessioni di patrimonio immobiliare ben strutturate possono essere utili. Ma per quanto riguarda il patrimonio mobiliare – il che vuol dire Finmeccanica, Enel, Eni, ecc. – il discorso è completamente diverso. Bisognerebbe partire da una ricognizione non ideologica – della quale, invece, in «Destinazione Italia» non c'è traccia – per esempio mediante un'analisi dei risultati prodotti dalle privatizzazioni degli anni '90, a partire dalla Telecom che oggi, rispetto ad allora, vede drammaticamente peggiorati tutti gli indicatori, per investimenti (si pensi al mancato decollo della banda larga), occupazione, valore aggiunto, produttività, indebitamento ed è proprio questo che da una parte rende l'azienda esposta alle incursioni degli avventurieri, dall'altra depriva il paese di uno strumento di azione di fondamentale importanza in un settore strategico come le telecomunicazioni. Al posto di una ricognizione non ideologica c'è in «Destinazione Italia» una considerazione molto positiva dei potenziali di competitività e di dinamismo (anche esportativo) – peraltro indubbi – mantenuti dal sistema industriale italiano, ma scissa dalla tematizzazione della questione del distorto modello di specializzazione e delle tante criticità disseminate sul territorio nazionale.

Così per l'Italia il problema dirimente sembra essere costituito ancora una volta dal «liberare» la struttura dai «lacci e laccioli» e dai vincoli – in particolare di costo del lavoro e di diritto del lavoro – e la via maestra per attirare capitale dall'estero sembra essere rappresentata nuovamente dal «privarsi» di capitale pubblico nazionale. E questo in un momento in cui il crollo del Pil, l'esplosione della disoccupazione e dell'inoccupazione, la desertificazione industriale richiederebbero un ruolo assai incisivo dell'operatore pubblico per contrastare le tendenze in atto e farci entrare in un nuovo modello di sviluppo. La situazione è talmente grave e complessa che Pierluigi Ciocca e Roberto Artoni – curatori di una straordinaria ricerca sulla storia dell'intervento pubblico italiano – discutono apertamente della desiderabilità della ricostituzione dell'Iri.

Ma non deve sfuggirci che gli Usa invertono il trend della occupazio-

² Il piano «Destinazione Italia» è stato approvato il 19 settembre 2013 ed è disponibile all'indirizzo internet: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/72905-8961.pdf>.

ne americana grazie agli investimenti pubblici che Obama ha collocato al centro delle sue politiche espansive, quegli investimenti pubblici che da noi il duo Berlusconi-Tremonti ha pervicacemente e sistematicamente tagliato per anni, fino al punto di azzerarli come è avvenuto con il Fondo per le politiche sociali. La «non convenzionalità» che Obama ha impresso alla politica economica governativa americana – associandola alla «non convenzionalità» della politica monetaria della Fed, la quale inonda mensilmente i mercati di miliardi di dollari di liquidità – è ciò che consente agli Usa di sostenere la crescita e rigenerare l'occupazione.

Dunque, per poter tornare a generare lavoro, dobbiamo prendere atto di tre cose: 1) servono politiche, macroeconomiche e microeconomiche, «non convenzionali» che rompano con il paradigma dominante; 2) la «non convenzionalità» ha un compito duplice, rilanciare la crescita e cambiarne in corso d'opera la natura e la qualità, mettendo le basi di un nuovo modello di sviluppo; 3) il motore di questa «non convenzionalità» non può che essere pubblico e valersi del *big push* degli investimenti pubblici.

In questa situazione straordinaria occorre avere chiaro che crescita e lavoro, e pertanto investimenti e produttività, si rilanciano solo con politiche straordinarie trainate da un motore pubblico e volte a imprimere all'economia e alla società un *big push*, come un «Piano del Lavoro» che contempra anche misure di creazione diretta di lavoro per giovani e donne, attivando lo Stato «socializzatore» dell'investimento, della banca e dell'occupazione di cui parlarono Keynes e Minsky. Un *big push* non può che essere opera dell'operatore pubblico e deve esprimersi in primo luogo in investimenti pubblici ad alta intensità di lavoro, i quali creino le basi di un nuovo modello di sviluppo basato sui beni ambientali, i beni pubblici, i beni sociali: «il mondo ha fame di beni pubblici», dice Martin Wolf (2012) dalle pagine del certo non bolscevico «Financial Times». Se l'armamentario della *supply side economics* tipico della destra – «meno tasse, meno Stato, più mercato» – considera la spesa pubblica il nemico da distruggere e il «perimetro pubblico» quello da far arretrare mediante privatizzazioni, più di una consonanza con esso possono avere misure di generico rilancio della crescita affidate – invece che a una mobilitazione diretta dei fattori della produzione, lavoro e capitale, operabile solo dalle politiche pubbliche – a una loro sollecitazione indiretta che associ a benefici fiscali in tutte le direzioni (cancellazione dell'Imu anche per i ricchi, sospensione dell'aumento di un punto dell'Iva, riduzioni contributive per i neo

assunti, ecc.) un nuovo programma di privatizzazioni. In entrambi i casi l'ingrediente che manca è un impegno esplicito e vero alla «piena e buona occupazione», per il quale è essenziale l'azione pubblica diretta, da tradursi in un grande Piano per il Lavoro – incorporante anche una iniziativa per il servizio civile come era nella proposta di Esercito del lavoro di Ernesto Rossi – e in politiche industriali per la reindustrializzazione e la terziarizzazione qualificata dell'Italia che utilizzino quel che resta della grande impresa nazionale e rilancino Ricerca e Sviluppo.

Sotto questa luce la riduzione delle tasse si rivela una scelta «povera», poiché si limita ad accrescere il potere di spesa di quelli che hanno reddito, senza creare direttamente lavoro là dove manca ed è richiesto e senza intervenire sui nodi strutturali. Di più, Minsky (2013) ricorda che il taglio delle tasse equivale a far slittare il comando delle risorse dalle mani pubbliche a quelle private e da questo punto di vista tagli delle tasse e privatizzazioni sono fratelli gemelli. In verità, la guerra alla disoccupazione continua a non essere tra le preoccupazioni centrali dei governi europei. Se la si assumesse come obiettivo politico strategico, i pesi relativi di altre politiche verrebbero riconsiderati. L'enfasi dovrebbe andare sul lato della spesa governativa per investimenti e per creare lavoro. In particolare i programmi di spesa dovrebbero consistere in grandi progetti sulle criticità fondamentali del paese – riqualificazione ambientale, territori, città, cultura, istruzione, ricerca e sviluppo – e impiegare direttamente i lavoratori, soprattutto giovani e donne, privi di lavoro.

Oggi l'esigenza di un motore pubblico per gli investimenti e la possibilità di generare occupazione si configurano come un binomio inscindibile. La riaffermazione di una progettualità di alto profilo deve esprimersi nell'identificazione delle condizioni di un nuovo modello di sviluppo che faccia perno sulla «piena e buona occupazione», rilanciando un nuovo intervento pubblico. È con forte proiezione innovativa che va riscoperta l'attualità di Keynes, il quale giunse a parlare di «socializzazione dell'investimento», spinta fino a comprendere – nell'analisi di Minsky, non a caso tardivamente riscoperto all'inizio della crisi anche dall'«Economist» che segnalò il *Minsky moment* – la «socializzazione della banca» (si pensi alle tante banche pubbliche che vengono create negli Usa, nel Regno Unito, in Francia) e la «socializzazione dell'occupazione». Si riproducono, infatti, condizioni impressionantemente analoghe a quelle studiate da Keynes: la distruzione di valore patrimoniale netto e l'illiquidità feriscono tutti gli operatori, gli investimenti crollano (in Italia quelli fissi lordi del 7,2% nel solo 2012)

RPS

Laura Pennacchi

e i profitti flettono, la riduzione del reddito e la disoccupazione di massa scaturiscono dalla trasmissione delle turbolenze finanziarie all'economia reale e dalla deflazione da debito. Per evitare che le forze destabilizzanti prendano il sopravvento l'ipotesi keynesiana dell'intrinseca instabilità del capitalismo prevede, anziché solo nuove regolazioni e liberalizzazioni, la necessità di uno stimolo fiscale pubblico di grandi dimensioni, quell'intervento diretto dello Stato – che oggi in Europa dovrebbe configurarsi alla scala di una statualità europea – che, preteso anche e soprattutto dai neoliberisti quando si tratta di salvare le banche e gli operatori finanziari, per altre finalità si vorrebbe far «arretrare» con tagli di spesa e privatizzazioni.

Keynes, invece, consiglierebbe piani di spesa pubblica diretta per il lavoro e per gli investimenti, finanziati in disavanzo con nuova moneta, distinguendo tra debito «buono» (quello, appunto, per nuovi investimenti) e debito «cattivo» (quello per spesa pubblica corrente improduttiva) e tenendo congiunti il lato della domanda e quello dell'offerta, tanto più in una fase di squilibri nella capacità produttiva tra eccessi in alcuni settori e deficit in altri. Per Keynes solo un regime di pieno impiego dei fattori della produzione giustifica il principio del pareggio di bilancio, che in ogni caso non può valere per gli investimenti pubblici, vero traino dello sviluppo economico in una fase in cui si tratta non solo di rilanciare la crescita ma di cambiarne la qualità e la natura. La «socializzazione degli investimenti», destinata a riqualificare l'offerta e ad aumentarne la produttività, al tempo stesso sostiene la domanda, contenendo l'inflazione e riducendo nel tempo il rapporto debito/Pil. La «socializzazione dell'occupazione» fa sì che l'operatore pubblico si doti di un «Piano del Lavoro» per la miriade di obiettivi che attendono solo agenzie e strutture che se ne prendano cura: tecnologie verdi, energia, infrastrutture, trasporti, salute, educazione, servizi sociali. Il punto è che per trattare lo sconvolgimento epocale che la crisi globale sta provocando non bastano strategie difensive, occorre una rivoluzione culturale che faccia uscire dall'inerzia e dall'afasia, inducendo a riscoprire la discriminante destra/sinistra nello sviluppo dei «beni pubblici» e dei «beni comuni» (Pennacchi, 2012b).

In sintesi, la necessità di un *big push* da parte dell'operatore pubblico, articolato sul binomio investimenti/lavoro, si impone per più ragioni:

- la natura della fase odierna attraversata dalla crisi, quando i problemi impellenti sono la trappola della liquidità e il *deleveraging*, i quali danno luogo a paralisi degli investimenti e debolezza della domanda privata di lavoro;

- la specificità della ristrutturazione in atto e del ciclo di innovazioni tecnologiche in preparazione, con fortissima pressione sui costi e drastico risparmio di lavoro;
- la drammatica sottoproduzione di beni pubblici e la dissipazione di beni comuni che dobbiamo fronteggiare;
- la necessità di dare vita a un nuovo modello di sviluppo, rompendo con il passato e innescando una vera e propria rivoluzione culturale.

6. *Un New Deal europeo*

La creatività istituzionale del New Deal di Roosevelt (Leighninger, 2007) è un antecedente a cui ispirarsi. Allora la maggior parte delle iniziative di creazione di lavoro venne promossa dal governo federale, ma fu sponsorizzata dai governi locali e da agenzie federali e intrapresa anche da organizzazioni non governative. I programmi vennero modellati sulla base delle esigenze delle comunità: *child care, health care, education, recreation, elder care, cultural enrichment, construction works, conservation measures, existing parks, new parks, public spaces*. Si diede vita a soggetti che realizzarono risultati straordinari: la *Civil works administration* (Cwa, organizzata in *Cwa worker* e *Cwa white collar*), la *Us Coast and Geodetic Survey*, il *National Park Service*, la *Library of Congress*, il *Public Works of Art Project* (che diede lavoro a 3.000 artisti disoccupati) e così via. Anche il Piano del Lavoro lanciato dalla Cgil nel 1949-50 aveva un simile spessore nella sua trama analitica e progettuale, frutto della collaborazione degli economisti più innovativi del tempo – Breglia, Steve, Fuà, Sylos Labini, ecc. – provenienti dalle file del cattolicesimo democratico, del Partito d’Azione e di Giustizia e Libertà, del socialismo eterodosso. È da segnalare che il Piano del lavoro del 1949-50 venne, invece, accolto con una paradossale convergenza tra l’ostilità di De Gasperi e della Democrazia cristiana di centrodestra e la freddezza di Togliatti e del Partito comunista, nel quale una singolare inclinazione «liberal-einaudiana» (Pennacchi, 2012a) – frutto della persistenza di una cultura economica di matrice veteromarxista e terzinternazionalista, a vocazione antimonopolistica e critica del «capitalismo monopolistico di Stato» – si era tradotta in una sordità verso le correnti keynesiane e neoricardiane che venivano allora dagli Usa, dal Regno Unito, dalle socialdemocrazie scandinave (queste ultime all’avanguardia nelle realizzazioni del welfare state).

La creatività istituzionale del New Deal, così come l’inventiva del Piano

RPS

Laura Pennacchi

del Lavoro della Cgil del 1949 e quella con cui Ernesto Rossi coniugava la sua proposta di «esercito del lavoro» alla generalizzazione del servizio civile, possono essere le fonti di inesauribile modernità a cui ispirarsi. L'idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite. I progetti vanno costruiti su una miriade di esigenze, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio, dai bisogni emergenti – attinenti all'infanzia, all'adolescenza, alla non autosufficienza – al rilancio a fini di sviluppo del welfare state, per il quale, invece, vanno contrastate le persistenti intenzioni di privatizzazione, per esempio in sanità. Un New Deal europeo può partire dai bisogni più urgenti: riassetto idrogeologico del territorio, risparmio energetico, ristrutturazione edilizia, approfondimento della riqualificazione e manutenzione del patrimonio scolastico (due edifici su tre hanno più di trenta anni di cui solo il 22% è stato ristrutturato, mille scuole sono state costruite nell'Ottocento e più di tremila tra la fine del 1800 e il 1920, di quasi settemila edifici non si conosce neanche la data di costruzione). L'apporto occupazionale che può dare la pubblica amministrazione può essere immediato e a costo zero. Per avere 90 mila giovani occupati in più, basterebbe estendere a tutta Italia la proposta che il presidente Enrico Rossi, in aggiunta al progetto GiovaniSi (tirocini e praticantati retribuiti, contributo per l'affitto, servizio civile, aiuti per attività autonome e professionali), ha formulato per la Toscana: consentire di andare in pensione nei prossimi tre anni a 20 mila dipendenti pubblici oggi costretti dalla Riforma Fornero a prolungare l'attività lavorativa, con una riduzione del loro costo medio da 32 mila euro a testa a 24 mila e un risparmio medio di 8 mila euro: ogni tre lavoratori in pensione si recupererebbero 24 mila euro, pari al costo di un giovane appena assunto, con la possibilità di assumere nel triennio 7 mila giovani.

È opportuno segnalare che la strategia di «lavoro di cittadinanza» che qui si propone è molto diversa da una prospettiva che dia priorità al «reddito di cittadinanza». L'Italia deve certamente dotarsi di strumenti, delimitati e circoscritti, di necessaria lotta alla povertà, come il «reddito minimo di inserimento» (che da noi fu introdotto sperimentalmente dal primo governo Prodi e poi soppresso dal duo Berlusconi-Maroni). Ma bisogna avere chiare le differenze tra «lavoro di cittadinanza» (da cui scaturirebbe naturalmente anche un reddito decente), varie forme di «reddito minimo», «reddito di cittadinanza» (da cui non scaturirebbe altrettanto naturalmente un lavoro decente), quest'ultima un'ipotesi molto più ampia di quelle stesse di «reddito minimo», non

solo per gradazione ma per qualità e natura, perché con esso si mira a garantire a tutti, per il solo fatto di essere cittadini di una comunità, un reddito universale e incondizionato. Tale proposta, oltre a comportare costi enormi (che la rendono del tutto irrealistica nei fatti, ma sempre devianti sul piano culturale), non dà la garanzia che l'auspicata maggiore «libertà di scegliere» non si riveli per gli svantaggiati del tutto illusoria. Essa, infatti, rischierebbe di funzionare come sanzione e cristallizzazione proprio della precarizzazione e «dualizzazione» del mercato del lavoro, non offrirebbe risposte alla drammatica femminilizzazione, territorializzazione e cronicizzazione delle condizioni di povertà – dirette conseguenze della carenza dell'offerta di servizi e di interventi correttivi qualitativamente diversificati (come un trasferimento monetario non può mai essere) –, si sostituirebbe all'attivazione di nuove strategie di inclusione sociale, le quali dovrebbero, invece, essere rivolte soprattutto a giovani e donne e articolate in politiche mirate (per formazione, condizioni abitative, avviamento al lavoro, reinserimento, ecc.). In sostanza, dalla proposta di «reddito di cittadinanza» possono risultare rafforzati alcuni rischi: a) che i veri problemi odierni (in particolare l'incapacità del sistema economico di generare «piena e buona occupazione») rimangano oscurati e che, in ogni caso, rispetto a essi si sia spinti ad assumere un atteggiamento rinunciatario; b) che attraverso compensazione, riparazione, risarcimento, molto diversi dalla promozione vera, lo statu quo risulti confermato e sanzionato; c) che l'operatore pubblico sia indotto all'accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto (per qualunque amministratore è più facile dare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con la manutenzione, la ricostruzione, l'alimentazione di un tessuto sociale vasto, articolato, strutturato)³.

³ Si spiega così perché tanta preoccupazione possano suscitare le versioni di «reddito di cittadinanza». Lo fa la versione neoliberista con cui essa si presenta come compimento del «conservatorismo compassionevole»: riduzione drastica di spesa pubblica e tasse e rete protettiva ridotta all'osso per i deboli, come nella «imposta negativa» di Milton Friedman. Ma lo fanno anche versioni più nobili (tra cui spicca quella di Van Parijs, 1995), che tuttavia finiscono con l'avvalorare l'immagine di uno Stato sociale «minimo», non troppo diverso da quello «residuale» ipotizzato dalle destre, specie nelle varianti più conseguenti che suggeriscono di assorbire nel nuovo trasferimento tutti quelli esistenti (tra cui le prestazioni pensionistiche e l'indennità di invalidità civile) e di azzerare la fornitura di servizi pubblici dalla cui sospensione (parziale o totale) verrebbero tratte le risorse aggiuntive necessarie al finanziamento.

7. Per un nuovo modello di sviluppo con piena occupazione

In tutti i casi, per porre su basi effettive la costruzione di un nuovo modello di sviluppo a «piena e buona occupazione», è necessario dipanare almeno quattro nodi problematici:

- i) il rapporto finanza/produzione;
- ii) il rapporto domanda/offerta;
- iii) il rapporto domanda interna/esportazioni;
- iv) il rapporto consumi individuali/consumi collettivi.

i) Il rapporto finanza/produzione ci riporta a quel processo di finanziarizzazione che abbiamo visto costituire un tratto cruciale della globalizzazione neoliberistica, correggere il quale nei termini di una drastica definanziarizzazione è compito ineludibile. Non bisogna cadere in una demonizzazione della finanza, avendo, anzi consapevolezza del suo ruolo in una *good society* come dice Shiller (2012), ma questo non ha niente a che fare con un processo di riforma della finanza – con inevitabili tratti di definanziarizzazione – non più rinviabile. Le *great contractions* sono state sempre accompagnate da una profonda distruzione di debito totale, con cui si dà vita a una parziale ma salutare definanziarizzazione dell'economia, tramite vie classiche: a) la ristrutturazione del debito stesso, b) l'inflazione, c) il rilancio della crescita. Proprio le tre vie che i paesi europei si sono ostinati a precludersi, respingendo in particolare le proposte di ristrutturazione del debito, come quella avanzata da Visco (2011), volte a istituire a livello globale, o quanto meno europeo, un fondo speciale con cui gestire separatamente l'extra debito creatosi con la crisi⁴. Si sono così lasciate intatte tutte le questioni che l'«Economist» segnalava già nell'estate del 2011 con l'appello a procedere a una *great financial repression*. In realtà, si ha in mente la tutela oltranzistica del valore della ricchezza finanziaria e il mantenimento inalterato del peso dell'eccesso di indebitamento gravante sul globo, dimenticando che la mondializzazione sregolata è stata guidata dalla trasformazione della finanza da infrastruttura dell'e-

⁴ Jeffrey Sachs ricorda che, ai tempi della crisi debitoria sudamericana degli anni '80, la crisi si risolse, dopo che erano stati perduti molti anni, solo quando il paese dominante, gli Usa, capi – con il Piano Brady del 1989 – che l'unica via era una cancellazione unilaterale estesa dei debiti. La lezione dovrebbe valere oggi per la Germania di fronte alla crisi europea.

conomia in industria del denaro fatta con il denaro, con il risultato che il mondo è affogato nei debiti e una ricchezza fittizia ha preso il posto della produzione reale. Rimangono da discutere cose strutturali, come i limiti all'indebitamento delle banche, le imposizioni eccezionali su determinate forme di passività, gli obblighi di spostare i derivati sui mercati regolamentati, i vincoli al *trading* proprietario, l'assetto dei *credit default swaps*, i derivati maggiormente cresciuti negli ultimi anni, all'origine finalizzati a ridurre il rischio sistemico distribuendolo su una vasta platea di soggetti (un investitore in obbligazioni paga una commissione a una controparte che si impegna a rimborsare l'investitore se l'emittente l'obbligazione affronta una insolvenza), ma presto divenuti strumenti speculativi, a rischio tanto più alto quanto più concentrato, con un livello patologico di interconnessione, gravemente mancanti di trasparenza.

ii) Per trattare il rapporto domanda/offerta, bisogna prendere atto che per l'Italia e per l'Europa il rilancio della crescita richiede che si affronti una problematica «da domanda» ma anche una problematica «da offerta». La green economy, ad esempio, postula un grande cambiamento della domanda, ma può nascere solo da una profonda ristrutturazione dell'offerta e da uno specifico piano di investimenti a ciò mirato. D'altro canto, a eccessi di capacità produttiva in alcuni settori – tra cui spicca quello dell'auto – si associano difetti di capacità e di investimento in altri, questi ultimi cruciali per il futuro dell'integrazione economica, che è la cosa di cui l'Europa, dopo l'unificazione monetaria, ha più bisogno e di cui difetta maggiormente. L'esempio preclaro è quello delle infrastrutture fisiche e immateriali, dove è ampia la possibilità di lavorare in termini di *network projects* e dove l'investimento pubblico è decisivo, ma questo non può essere nazionale ma a scala europea, posto che l'integrazione continentale è richiesta anche dalle nuove forme dell'innovazione e del progresso scientifico e tecnologico, sempre più basate sulla *cooperazione* a livello continentale, non meno che sulla competizione tra aree continentali. Gli interventi sulle componenti allocative, di *offerta*, sono molto rilevanti: anche in Keynes troviamo, del resto una simile attenzione, si tratta del Keynes attento alle questioni di offerta di bassa «efficienza marginale del capitale», quando il calo delle attività è indotto, più che da carenze di risparmio, da attese negative sulla redditività degli investimenti.

iii) Il rapporto domanda interna/esportazioni va sviluppato tenendo conto che per l'Europa, ad esempio, è vitale utilizzare pienamente la forza della domanda interna, nella sua componente consumi (più di

RPS

Laura Pennacchi

500 milioni di persone vivono nell'Unione europea allargata) e nella sua componente investimenti, per cui sono pensabili emissioni di obbligazioni speciali di lungo periodo, a partire da servizi sociali, capitale umano, energia, trasporti, assetto urbano, riqualificazione ambientale. Ma è opportuno che tutti i paesi facciano maggiormente leva per il proprio sviluppo sulla loro *domanda interna*. Ciò è auspicabile se la crescita deve configurarsi non solo come crescita quantitativa ma, per l'appunto, come sviluppo in grado di elevare la qualità sociale. E ciò è necessario se si vogliono correggere i *global imbalances* all'origine della crisi. Del resto Keynes fin dal 1944 segnalava che paesi che avessero puntato esclusivamente sulla crescita trainata dalle esportazioni sarebbero stati inevitabilmente in conflitto tra di loro.

iv) Il rapporto consumi individuali/consumi collettivi è correlato all'opportunità di puntare sulla domanda interna, la quale concerne la necessità di fare maggiore spazio nelle nostre economie e nelle nostre società a *consumi collettivi*, anche considerando quanto esteso sia stato il consumismo individualizzato deterioro indotto dal neoliberismo. Consumi collettivi implicano anche nuovi stili di vita. Consumi collettivi richiedono *investimenti pubblici*, gli uni e gli altri in grado di dare valore alla *qualità sociale*. L'agire consapevole dei soggetti può dare vita a forme di convivenza nuove, anche rigenerando e restituendo al loro carattere pubblico e politico antichi saperi sociali e pratiche di solidarietà e di convivenza, in tutti i casi rivitalizzando ogni ambito del vivere individuale e sociale, dall'economia alla cultura, dal lavoro alla qualità dell'ambiente e della vita quotidiana, dalla salute alla sicurezza del territorio, dalle relazioni interpersonali e familiari a quelle pubbliche.

Se si vuole combattere davvero il rigetto popolare e il populismo antieuropeo che l'austerità autodistruttiva sta provocando, il «sogno europeo» va riscoperto in tutta la sua profondità e la sua ampiezza. Bisogna riprendere il progetto dell'unificazione politica, riproporre l'idea dell'Europa dei cittadini e della democrazia e non solo dei mercati, rilanciare l'Europa come soggetto promotore di una globalizzazione finalmente «intelligente» ed «equa». In questa prospettiva una miriade di proposte possono essere tratte fuori dal cono d'ombra in cui sono cadute: la *golden rule* a favore degli investimenti, la Tobin tax, la tassazione dei patrimoni, il ripristino di un controllo sui movimenti di capitale, la mutualizzazione del debito europeo iniziando con l'emissione di eurobond e di europrojects, la riaffermazione del ruolo del Parlamento e degli organismi comunitari rispetto a quelli intergovernativi.

Trattare queste problematiche implica adottare un incisivo intervento pubblico, che non si limiti a regolare e a liberalizzare, e invece da una parte si esprima nella presenza diretta in economia non nei settori decotti e nemmeno in quelli maturi ma sulle frontiere dell'innovazione (anche mediante una mobilitazione, valorizzazione, alienazione del patrimonio), dall'altra ridia cittadinanza a un'altra parola troppo a lungo negletta: *programmazione*. Giddens (2009), il teorico della terza via semiliberista di Tony Blair, dice addirittura «pianificazione». Qui si apre un altro capitolo decisivo su cui, per dare sostanza, gambe e progetti al Piano del Lavoro, urge compiere molto nuovo lavoro, teorico e pratico. Su quali strumenti può basarsi questa nuova programmazione? Come restituire forza ed efficacia a un operatore pubblico impoverito e mortificato, il cui depotenziamento e la cui dequalificazione sono uno dei lasciti più tremendi del neoliberismo? Di quale portata e profondità deve essere la necessaria riforma della Pubblica amministrazione?

L'importante è cominciare, anche perché ci sono energie e forze considerevoli pronte a rispondere a un appello alla mobilitazione. Di questo, d'altro canto, ha vitale bisogno un paese come l'Italia, che alle difficoltà della crisi somma tendenze decennali al degrado e al declino. Molti obiettano: ma l'Italia non è un paese grande e potente come gli Usa, utilizzanti tra l'altro la forza del signoraggio del dollaro, per potere nutrire ambizioni di questa portata. Eppure non è un'obiezione valida. Intanto il rilancio di politiche espansive rinnovate volte a creare un nuovo modello di sviluppo deve avvenire a scala europea. È questo che rende oggi l'Europa la dimensione cruciale e per questo si deve parlare di New Deal europeo. In secondo luogo, allargamenti delle possibilità di manovra sono possibili anche a scala nazionale e anzi sono la leva su cui spingere per indurre più incisivi cambiamenti a scala continentale. Che cosa impedirebbe oggi all'Italia, se non una diversa visione – segnata dalla discriminante destra/sinistra che è ben lungi dall'essere scomparsa come vogliono gli amanti delle «larghe coalizioni» – di destinare una parte dei proventi di una eventuale tassazione patrimoniale o di una più incisiva lotta all'evasione fiscale a finanziare un grande Piano per la creazione di lavoro per giovani e donne basato sulla green economy, i beni comuni, i beni sociali?

RPS

Laura Pennacchi

Riferimenti bibliografici

- Aglietta M., 2012, *The European Vortex*, «New Left Review», n. 75, maggio-giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://newleftreview.org/II/75/michel-aglietta-the-european-vortex>.
- Andriani S., 2012, *Non è un derby Italia-Germania*, «l'Unità», 8 agosto, disponibile all'indirizzo internet: <http://hormozud.comunita.unita.it/2012/08/08/non-e-un-derby-italia-germania/>.
- Antonelli C., 2012, *Technological congruence and productivity growth*, in Andersson M., Johansson B., Karlsson C. e Lööf H. (a cura di), *Innovation and Growth - From R&D Strategies of Innovating Firms to Economy-wide Technological Change*, Oxford University Press, Oxford.
- Appelbaum E., Batt R., 2010, *The Challenge of Private Equity: Market Competitiveness and Employment relations in PE' Target Companies*, «International Labor Process Conference», Rutgers University, marzo.
- Bernanke B.S., 2013, *The Federal Reserve and the Financial Crisis*, Princeton University Press, Princeton.
- Brancaccio E. e Passarella M., 2012, *L'austerità è di destra*, il Saggiatore, Milano.
- Delli Gatti D., Gallegati M., Greenwald B., Russo A. e Stiglitz J.E., 2012, *Mobility Constraints, Productivity Trends and Extended Crises*, «Journal of Economic Behavior and Organization», vol. 83, n. 3, pp. 375-393.
- Fassina S., 2012, *Un numerino errato*, «L'Uffington Post», 12 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.huffingtonpost.it/stefano-fassina/un-numerino-errato_b_1954057.html.
- Galli C., 2013 *Itinerario nelle crisi*, Bruno Mondadori, Milano.
- Giddens A., 2009, «Pianificazione», *parola di Giddens*, intervista a «Il Sole 24 Ore», 12 giugno, disponibile all'indirizzo internet <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Economia%20e%20Lavoro/2009/lezioni-per-il-futuro/12-giugno/pianificazione-giddens.shtml>.
- Glyn A., 2007, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, Francesco Brioschi Editore, Milano.
- Jacobs M., 2013, *Beyond the Social Market: Rethinking Capitalism and Public Policy*, «The Political Quarterly», vol. 84, n. 1, pp. 16-27.
- Krugman P., 2012, *End This Depression Now!*, Norton, New York.
- Leighninger R.D., 2007, *Long-Range Public Investment. The Forgotten Legacy Of The New Deal*, The University of South Carolina Press, Columbia, South Carolina.
- Minsky H.P., 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*, Levy Economic Institute, Annandale-on-Hudson, New York.
- Pennacchi L., 2012a, *Le convergenze in economia tra De Gasperi e Togliatti*, «l'Unità», 28 agosto, disponibile all'indirizzo internet: <http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/2450000/2449152.xml?key=Laura&first=51&orderby=1&f=fir>
- Pennacchi L., 2012b, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.

- Romer C., 2013, *It takes a Regime Shift: recent development in Japanese Monetary Policy through the lens of the Great Depression*, Nber Annual Conference on Macroeconomics, 12 aprile.
- Russo A., 2012, *From the Neoliberal crisis to a new path of development*, Mpra Paper 38004, aprile, disponibile all'indirizzo internet: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/38004/2/MPRA_paper_38004.pdf.
- Soros G., 2012, *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, «The New York Review of Books», vol. LIX, n. 14, pp. 87-93.
- Stiglitz J., 2010, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, Norton&Company, New York.
- Turner A., 2013, *Debt, Money and Mephistopheles: how do we get out of this mess?*, Cass Business School, 6 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/speeches/0206-at.pdf>.
- Van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon Press, Oxford.
- Visco V., 2011, *Il salvagente per crescere*, «Il Sole 24 Ore», 26 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-02-26/salvagente-crescere-081456.shtml?uuid=AbbrBWBF>.
- Wolf M., 2010, *Le lezioni sbagliate della formica tedesca*, «Il Sole 24 Ore», 17 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/dossier/Italia/2009/commenti-sole-24-ore/17-marzo-2010/germania-economia-lezioni-sbagliate.shtml>.
- Wolf M., 2012, *The world's hunger for public goods*, «Financial Times», 24 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ft.com/cms/s/0/517e31c8-45bd-11e1-93f1-00144feabdc0.html#axzz2iReWsUIE>.

RPS

Laura Pennacchi

Due linee di politica economica

Silvano Andriani

Per uscire dalla crisi è necessaria una svolta analoga a quella degli anni trenta del '900, nata dall'incontro della scuola liberaldemocratica di Keynes e della scuola di Stoccolma, di orientamento socialdemocratico. Con gli accordi di Bretton Woods si crearono i presupposti per lo sviluppo del trentennio successivo durante il quale la performance dell'economia è stata nettamente migliore che in ogni altra fase. Allo stato attuale esiste un complesso di proposte (contenute nell'appello lanciato dal Forum economico della Cgil e sottoscritto da 70 economisti) che delineano

una strategia per uscire dalla crisi: sostituire il tasso di crescita nominale del prodotto lordo ai parametri del Fiscal compact (inflazione e debito pubblico); adottare una politica dei redditi a scala europea tenendo conto dei diversi livelli di competitività; dare alla Bce funzioni di Banca centrale col compito di indirizzare la politica monetaria per sostenere la crescita; creare una vera unione bancaria europea con tutti e tre i pilastri: controllo unificato, unico meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie, garanzia europea dei depositi; andare a una parziale europeizzazione dei debiti pubblici.

1. Introduzione

[...] la nazione capitalista deve rimettere alle altre nazioni più stupide il consumo delle sue merci e in generale il processo di consumo.

Karl Marx, *Il Capitale*, 1885

Così, con poche parole, Marx descrisse la tendenza mercantilista che, nella fase di accelerazione del processo di globalizzazione che si svolse nella seconda metà dell'Ottocento e si trascinò già in crisi nei primi decenni del Novecento, caratterizzò la condotta economica di tutti i paesi capitalistici. Alla base vi era una teoria della distribuzione che considerava positivamente la crescita delle disuguaglianze: essa, concentrando il reddito e la ricchezza nelle mani di una minoranza di ricchi, avrebbe aumentato il tasso di risparmio e, di conseguenza, gli investimenti e la crescita economica. Il piccolo inconveniente era che, fermi i salari e perciò i consumi dei lavoratori e fermi anche i consumi dei benestanti, tenuti a una condotta parsimoniosa, la maggiore produzione non poteva avere sbocco se non all'estero. La teoria del sot-

toconsumo o della sovraccumulazione di Rosa Luxemburg non faceva che descrivere tale situazione e la teoria dell'imperialismo di Rudolf Hilferding sottolineava la necessità per i paesi a regime mercantilista di procurarsi con la forza mercati di sbocco per le merci in eccesso in paesi non capitalisti, peraltro spesso dotati di materie prime. In quel contesto aumentare la competitività, sia riducendo il costo del lavoro per unità di prodotto, sia contenendo la domanda interna, sia manipolando i cambi o con pratiche commerciali scorrette, diventava l'imperativo e poiché tutti i paesi capitalistici erano mercantilisti ciò portò a conflitti che furono causa non secondaria delle guerre.

La svolta riformista, che nacque durante la crisi degli anni trenta dall'incontro della scuola liberaldemocratica di Keynes e della scuola di Stoccolma, di orientamento socialdemocratico, pone alla base della sua visione macroeconomica un modello distributivo diverso, anzi opposto. Nega che esista un rapporto meccanico tra risparmio e investimenti: il risparmio può rimanere inattivo o andare a finanziare il formarsi di bolle speculative, come è capitato sempre più frequentemente negli ultimi trent'anni. L'elemento trainante della crescita non è il risparmio, ma gli investimenti e gli imprenditori li realizzano se prevedono una crescita della domanda anche di consumi. Un modello distributivo che produca il sistematico aumento della domanda interna è la base di una crescita sostenibile. Le politiche dei redditi furono messe in campo anche per questo. Nell'approccio riformista lo scopo della crescita economica è aumentare il benessere delle persone e l'obiettivo della politica economica non è aumentare la competitività, ma indurre il sistema economico alla piena utilizzazione delle risorse di cui dispone, a cominciare dal lavoro.

Queste furono le idee alla base del welfare state la cui creazione iniziò negli anni trenta nei paesi scandinavi dove erano simultaneamente andati al potere i partiti socialdemocratici e che diventò il modello vincente in Europa dopo la seconda guerra mondiale. Quelle idee influenzarono inoltre gli accordi di Bretton Woods (BW) raggiunti dopo la guerra dalle potenze vincenti e alla elaborazione dei quali partecipò J.M. Keynes con la delegazione britannica.

Gli accordi di BW sono il più importante tentativo di definire un livello sovranazionale di cooperazione fra gli Stati e di regolazione macroeconomica dell'economia mondiale. E poiché di frequente si formula l'auspicio di una BW due è bene ricordare la *ratio* di quegli accordi. Quello che appare certo è che i protagonisti di quel trattato erano pienamente consapevoli del rapporto che esisteva tra le guerre mon-

diali e le guerre commerciali scoppiate durante la fase di globalizzazione. Essi erano ben consapevoli che la filosofia che aveva guidato la globalizzazione era fallace. Fallace, in particolare, l'idea, nocciolo della teoria dei costi comparati di David Ricardo, che la globalizzazione sia un processo in cui tutti vincono e che perciò vada realizzata tutta e subito e con la guida dei mercati, visto che in essi opera la famosa «mano invisibile» teorizzata da Adam Smith.

I fatti avevano falsificato quelle teorie: nella globalizzazione guidata dai mercati ci sono vincenti e perdenti il che, nel rapporto fra i diversi paesi, si traduce nella formazione di squilibri strutturali dell'economia mondiale con paesi in attivo e paesi in passivo strutturale delle bilance dei pagamenti. Tali squilibri generano crisi e comunque non possono durare all'infinito senza che i paesi perdenti ricorrono a pratiche commerciali scorrette e infine al protezionismo. La nuova regolazione doveva pertanto, per dirla con le parole del Segretario di Stato Usa dell'epoca, Cordell Hull, evitare che «[...] un paese fosse mortalmente geloso dell'altro e fare in modo che il tenore di vita cresca in tutti i paesi, eliminando l'insoddisfazione economica che genera la guerra».

La scelta di fondo di quegli accordi fu di rimettere in moto il processo di globalizzazione, che era collassato con la crisi degli anni trenta, ma renderlo graduale e sottoposto ad un forte controllo politico sovranazionale. Gli strumenti furono un sistema monetario basato su cambi fissi che potevano essere modificati solo consensualmente e con procedura predeterminata, interventi del Fondo monetario internazionale per evitare che eventuali squilibri strutturali delle bilance dei pagamenti si cristallizzassero e la fissazione dei prezzi delle più importanti *commodity*, petrolio e oro compresi.

Non si può non ricordare, tuttavia, che due visioni diverse si fronteggiarono nella trattativa. Una sostenuta dagli Usa, e risultata vincente, premiava la stabilità e puntava a istituzionalizzare il ruolo egemone degli Usa. L'altra sostenuta da Keynes rifletteva più propriamente il pensiero riformista.

Keynes tradusse la visione riformista in due proposte: da una parte quella di creare una moneta mondiale per le transazioni internazionali sia per evitare le contraddizioni che fatalmente emergono quando una moneta nazionale svolge il ruolo di moneta mondiale, sia per dare al Fondo monetario internazionale funzioni di Banca mondiale allo scopo di generare la liquidità necessaria alla crescita dell'economia mondiale. Dall'altra quella di indurre il Fondo monetario internazionale, in caso di formazione di squilibri, a intervenire non solo per chiedere

RPS

Silvano Andriani

politiche di austerità ai paesi in passivo, ma anche e soprattutto per chiedere a quelli in attivo di aumentare la domanda interna in modo da bilanciare l'effetto deprimente delle politiche di austerità sulla crescita della domanda mondiale con quello delle politiche espansive dei paesi in attivo. Quelle proposte furono respinte dagli Usa. Non è il caso ora di analizzare le cause della crisi del modello BW, ma vale la pena di ricordare che la sua rottura, avvenuta con la dichiarazione unilaterale di inconvertibilità del dollaro con l'oro fatta da Nixon, originò proprio dalle contraddizioni maturate nel ruolo internazionale del dollaro e che oggi sono soprattutto gli Usa a chiedere ai paesi in attivo di bilanciare dei pagamenti, Cina in testa, di aumentare la domanda interna per agevolare la riduzione dei deficit strutturali delle bilance dei pagamenti dei paesi deficitari.

In conclusione, è bene ricordare che, come risulta da una splendida analisi contenuta in una relazione tenuta un paio di anni fa a Parigi da Mervyn King (2011)¹, allora governatore della Banca centrale inglese, se si esclude l'inflazione, per tutti gli altri parametri – crescita, stabilità, livello degli squilibri, crisi economiche – la performance dell'economia mondiale nel trentennio regolato da BW è stata nettamente migliore che in ogni altra fase del capitalismo a partire dal 1820. Inoltre l'esperienza di Bretton Woods mostra che la distribuzione dei poteri ai livelli nazionale e sovranazionale non è un gioco a somma zero se avviene in un contesto che rafforza il controllo politico sui processi economici, anche in quanto alcune funzioni possono essere svolte solo a livello sovranazionale. Infatti proprio negli anni di BW in tutti i paesi avanzati furono sviluppate ai livelli nazionali le istituzioni dello Stato sociale e in molti paesi europei fiorirono pratiche di programmazione economica con le quali gli Stati nazionali cercavano di orientare lo sviluppo economico secondo i bisogni, le vocazioni e le risorse del proprio paese.

L'approccio proposto da Keynes rileva anche che coordinamento sovranazionale delle politiche economiche non significa che tutti i paesi debbano avere gli stessi comportamenti: se si tratta di ridurre gli squilibri anzi i comportamenti dovrebbero essere opposti e complementari. E sarebbe importante ricordarsene oggi, soprattutto in Europa.

¹ Per un approfondimento si rinvia a: King M., 2011, *Global Imbalances: the Prospective of Bank of England*, Banca di Francia, «Financial Stability Review», n. 15, febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2011/speech473.pdf>.

2. *Un popolo di debitori*

Nella fase successiva, come è noto, si è affermata una filosofia dello sviluppo che esplicitamente ripudiava quella della fase BW sulla base dell'assunto dell'efficienza e della razionalità dei mercati, che quindi risulterebbero superiori agli Stati in quasi tutte le funzioni allocative. Il liberismo ha vinto affermando due idee forza. La prima, riprendendo lo spirito della teoria dei costi comparati di David Ricardo, è che il processo di globalizzazione è un processo in cui tutti vincono quindi va realizzato tutto e al più presto possibile; i fatti stanno di nuovo dimostrando che invece ci sono vincenti e perdenti, classi e nazioni. L'altra è che i mercati, oltre a essere razionali, sono lo spazio della libertà degli individui e anche dell'affermazione del merito individuale. Questo sarebbe vero se i mercati stessi, privi di regolazione, non producessero un sistematico aumento delle disuguaglianze che generano una crescente divergenza nelle opportunità di vita e una riduzione della mobilità sociale. I sostenitori dell'attuale processo di globalizzazione rilevano che esso ha tuttavia consentito ad una serie di paesi di entrare nel mercato mondiale e ottenere così una rapida crescita con conseguente riduzione del divario verso i paesi avanzati. Quello tuttavia è il modello di crescita che ci ha portato alla crisi attuale e si poteva invece pensare ad un processo di globalizzazione portato avanti nello spirito di una BW rivisitata; per esempio si potevano favorire i trasferimenti tecnologici verso i paesi sottosviluppati, ma a condizione che le produzioni che ne derivavano dovessero essere vendute nel mercato interno; ne sarebbe derivata una crescita trainata dalla domanda interna e non dalle esportazioni, una più rapida crescita del livello di vita di quelle popolazioni senza che i lavoratori dei paesi avanzati venissero messi in concorrenza con quelli di quei paesi.

L'accelerazione della globalizzazione ha prodotto un'evidente riduzione del controllo sull'economia da parte degli Stati nazionali che, tuttavia, non è avvenuta per una devoluzione di poteri verso organismi sovranazionali, dei quali anzi si è cercato negli anni duemila, da parte dei governi Usa, esplicitamente di ridimensionare il ruolo, ma di un trasferimento di poteri e funzioni dalla politica ai mercati. Nei mercati la principale funzione allocativa spetta ai sistemi finanziari. Si parla molto di finanziarizzazione e si inveisce contro di essa, ma si riflette poco sul fatto che il trasferimento di poteri ai mercati comporta inevitabilmente un'esaltazione del ruolo della finanza e sull'importan-

za che acquistano di conseguenza istituzioni, regole e comportamenti che ne determinano il funzionamento.

La crescita economica degli ultimi tre decenni è stata trainata dalla crescita dei consumi privati nei paesi ricchi e poiché le retribuzioni stagnavano ha avuto per motore l'indebitamento delle famiglie. Esso è stato consentito da politiche monetarie e creditizie confacenti, che sono alla base della formazione delle bolle speculative e della crisi finanziaria in corso. Politiche monetaria e creditizia hanno determinato largamente il tipo di sviluppo mentre il ruolo delle Banche centrali, deputate a essere le principali custodi della stabilità, si è rovesciato nel suo contrario non solo per il modo in cui esse hanno o non hanno esercitato la vigilanza sulle banche, ma in quanto la politica monetaria è stata la principale fonte di instabilità.

Il trasferimento di funzioni verso i mercati si risolve quindi, soprattutto, in un trasferimento di poteri da istituzioni politicamente controllabili a tecnostutture meno controllabili e in una formidabile centralizzazione delle scelte economiche. Qui non si tratta di scaricare le responsabilità sulle Banche centrali che non potevano attribuirsi da sé quei poteri. È stata la politica a operare quel trasferimento a cambiare il ruolo delle Banche centrali e a ridurre la politica macroeconomica alla sola politica monetaria e alla trasmissione di essa attraverso le politiche creditizie. Ora si continua a sostenere l'autonomia delle politiche monetarie e la loro separazione dalle politiche fiscali, contro ogni evidenza. Le ultime due bolle speculative e le conseguenti crisi economiche, alimentate dalle politiche monetaria e creditizia, hanno un impatto imponente non solo sull'economia reale, ma anche sui bilanci pubblici e condizioneranno pesantemente le politiche fiscali per molti anni a venire. D'altro canto, ora le Banche centrali sono chiamate a sostenere il processo di indebitamento cui i bilanci pubblici sono costretti per fare fronte alla crisi. La Fed è diventata la principale acquirente e la principale detentrica di titoli del Tesoro statunitense, stampando dollari, e la Banca centrale europea (Bce) acquista alla grande titoli dei paesi dell'area euro a rischio di default. Ancora adesso l'enorme liquidità creata dalle Banche centrali è diretta verso i mercati finanziari e i sistemi bancari anche con la motivazione di sostenere il livello delle quotazioni degli asset finanziari allo scopo di proteggere i portafogli delle banche e rimettere in moto i consumi attraverso l'effetto ricchezza. Rilanciando cioè il vecchio modello di sviluppo. I fatti mostrano che ben poco di quella liquidità affluisce alle attività produttive e buona parte va a finanziare nuove bolle speculative. Un

punto che dovrebbe distinguere nettamente la posizione riformista sta nel chiedere non la separazione, ma il coordinamento di politica monetaria e bilancio pubblico e che la liquidità creata dalle Banche centrali vada a finanziare direttamente l'economia reale e la crescita attraverso i bilanci pubblici o la creazione di strutture finanziarie ad hoc.

3. Tre tesi sul declino economico dell'Europa

In questo contesto il caso europeo appare, in qualche modo, un paradosso. L'Unione europea viene generalmente riconosciuta come l'esempio più importante, forse l'unico negli ultimi trent'anni, di trasferimento di poteri verso un livello di cooperazione sovranazionale, ma l'Europa, e in essa in particolare l'area dell'euro, appare oggi l'area di maggiore instabilità e fra le più rischiose per l'economia mondiale. L'incidenza della politica monetaria sulla determinazione del tipo di sviluppo appare ancora più evidente nel caso europeo. L'entrata in funzione dell'euro, per una errata valutazione dei rischi conseguenti l'adozione della moneta unica, ha provocato una drastica riduzione dei tassi di interesse per i paesi ritenuti in precedenza più rischiosi. Questi, in genere paesi con reddito pro capite più basso della media, sono stati indotti a ridurre il divario nei livelli di consumo, aumentando enormemente l'indebitamento delle famiglie. Tutti questi paesi – Spagna, Irlanda, Grecia, Portogallo – hanno avuto tassi di crescita superiori alla media europea, ma di una crescita trainata da un formidabile aumento dei consumi finanziato a debito e si sono ritrovati con forti deficit strutturali delle bilance dei pagamenti e crescente indebitamento sull'estero, anche se tutti, con l'eccezione della Grecia, hanno mantenuto un debito pubblico nettamente inferiore alla media.

D'altro canto, paesi orientati storicamente a una crescita trainata dalle esportazioni – Germania, Olanda, paesi scandinavi – sono stati favoriti da un tasso di cambio che, per ragioni evidenti, risulta sensibilmente più basso di quello che avrebbero con una moneta propria, mentre risulta decisamente troppo alto per i paesi più deboli. Tutto ciò è stato aggravato dall'accordo tra governo e sindacati che ha consentito alla Germania di aumentare la propria competitività anche con una crescita delle retribuzioni più bassa di quella di altri paesi europei. L'irresistibile tendenza della Germania a crescere con le esportazioni veniva in passato frenata dalla periodica rivalutazione del marco, con l'euro ciò non avviene più, così questi paesi hanno accentuato quella

RPS

Silvano Andriani

loro caratteristica, realizzando attivi strutturali delle bilance dei pagamenti sorprendenti. Da tempo la Germania ha smesso di essere la locomotiva dell'Europa, essa cresce risucchiando domanda da altri paesi europei. Il mercantilismo è tornato in auge non solo a livello mondiale con il Giappone e la Cina, ma nel cuore dell'Europa con Germania, Olanda e parte dei paesi scandinavi. L'eccesso di risparmio, che consegue inevitabilmente all'esistenza di attivi strutturali della bilancia dei pagamenti, sono stati utilizzati dai paesi in attivo non per finanziare piani di investimento europei, come proponeva il «Libro bianco» di Delors, ma per finanziare l'aumento dei consumi degli altri paesi europei e degli statunitensi. La formazione di squilibri strutturali ha riguardato in pieno l'Unione e non si tratta di squilibri solo delle situazioni finanziarie, essi riguardano i livelli di competitività, le economie reali che sono andate conformandosi in relazione alle caratteristiche di paesi prevalentemente consumatori e di paesi prevalentemente produttori. Siamo così in presenza di una Europa più che a due velocità a due direzioni divergenti. E questo è il vero problema dell'Unione.

La direzione presa dalla crescita economica europea non è certo quella prospettata da progetti politici tipo «Libro bianco» o «Progetto di Lisbona», ma non c'è da meravigliarsi se, in mancanza, non diciamo di uno Stato, ma di una politica economica comune, almeno per l'area dell'euro, che ponesse la riduzione degli squilibri come obiettivo centrale, la politica monetaria ha funzionato, nell'area euro più che mai, come unica leva della politica macroeconomica, alimentando un tipo di sviluppo che ha accentuato le divergenze e questo mentre la Bce dichiarava trionfalmente che le divergenze stavano riducendosi riferendosi all'allineamento dei tassi di interesse e alla riduzione dei deficit pubblici. Tutto ciò rischia, in mancanza di una svolta europeista, di rendere problematica la stessa sopravvivenza della moneta unica, tanto più che l'implementazione delle politiche di austerità e l'aumento dei tassi di interesse stanno rafforzando la tendenza alla divergenza. La risposta europea alla crisi finora si può riassumere in tre no. No ai default delle banche, no alla ristrutturazione dei debiti dei paesi a rischio di default, no a un aumento del tasso di inflazione accettabile che favorirebbe una svalutazione dei debiti e che, in qualche modo, viene proposto anche dal Fondo monetario. L'unica strada rimasta è l'austerità e la formazione dei due Fondi – Esff (*European financial stability facility*) e Esm (*European stability mechanism*) – per il salvataggio dei paesi in crisi. In sostanza si è deciso una difesa a oltranza del valore della ricchezza finanziaria, visto che si è esclusa ogni strada per

svalutare il debito. Ciò va, naturalmente, a vantaggio dei paesi creditori ed è bene anche chiarire che quando diciamo che si sta salvando la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo in realtà si sta aiutando le banche e i risparmiatori loro creditori. Tutto ciò implica una formidabile redistribuzione di reddito a favore della ricchezza finanziaria e a danno dei contribuenti, di coloro che più dipendono dalle prestazioni pubbliche, dei giovani e condizionerà per molti anni le decisioni di politica economica a livello nazionale.

È un po' singolare che proprio in Europa pullulino le tesi sul declino economico dell'Europa che vanno a parare tutte sulla necessità di ridurre il tenore di vita dei ceti medi.

Una prima tesi fa riferimento ai mutamenti demografici. L'Europa, si sostiene, è un continente con rapido invecchiamento della popolazione e questo ne menoma le possibilità di crescita. Ci si riferisce in genere alla parte avanzata dell'Europa. Ma l'Europa negli ultimi trenta anni ha conosciuto tassi di disoccupazione intorno al 10 per cento che dopo la crisi stanno aumentando. Inoltre alcuni paesi del Sud, compresa l'Italia, hanno tassi di attività molto bassi e vedono espatriare parte delle migliori risorse di lavoro. Il problema non è la scarsità di risorsa lavoro, ma un modello di sviluppo che non riesce a utilizzare le risorse esistenti.

È bene inoltre ricordare che il prodotto lordo di un paese può aumentare sia per l'aumento della quantità di lavoro impiegato, il che in Europa è ancora possibile, sia per l'aumento della produttività. Il problema nel medio periodo è di passare a un modello di sviluppo in grado di utilizzare pienamente le risorse di lavoro esistenti e di migliorare sistematicamente la qualità delle attività produttive.

La seconda tesi sul declino è che l'Europa sia vissuta al di sopra dei propri mezzi. È inutile dire che chi la sostiene si riferisce essenzialmente allo Stato sociale che sarebbe troppo oneroso e resta incurante del fatto che negli anni dopo Maastricht i bilanci pubblici sono stati tenuti sotto controllo, mentre la loro crisi sta avvenendo come conseguenza del default del debito privato. Più generale, se dessimo un'occhiata ai dati del rapporto debito/Pil dei paesi europei dalla fine della seconda guerra mondiale ai nostri giorni, scopriremmo che i grandi balzi in alto non sono avvenuti nei «trenta anni gloriosi» immediatamente successivi alla guerra, quelli durante i quali nei paesi europei più importanti furono edificate le strutture portanti dello Stato sociale, ma dalla metà degli anni '70 e una parte degli anni '80, con ulteriore strascico per l'Italia, e nell'attuale periodo. Sono cioè avvenuti in conco-

RPS

Silvano Andriani

mitanza con due fasi di crisi generalizzata del capitalismo in relazione alla funzione che gli Stati svolgono, nonostante tutte le teorizzazioni dello «Stato minimo», di salvare il capitalismo dalle sue contraddizioni e non in seguito all'edificazione dello Stato sociale.

Come si fa a vedere quando un paese vive al di sopra dei propri mezzi? Non basta guardare al livello di indebitamento pubblico e neanche a quello del debito totale rispetto al Pil, giacché se un paese con alto debito ha anche un alto tasso di risparmio, cioè il suo indebitamento lo finanzia da sé, questo crea certo rischi di inadempienze e di crisi sempre connessi con l'alto indebitamento, ma non comporta che quel paese viva al di sopra dei propri mezzi. L'indicatore più efficace è la bilancia dei pagamenti: se un paese ha un passivo strutturale della bilancia dei pagamenti vuol dire che consuma più beni di quanto ne produce ed è costretto a indebitarsi verso l'estero, cioè vive al di sopra dei propri mezzi. Questo è il caso, come abbiamo visto, di tutti i paesi anglosassoni e di una parte dei paesi europei.

Tutti questi paesi, con l'eccezione della Grecia, avevano un debito pubblico inferiore, anche nettamente, alla media dei paesi avanzati, ma un enorme debito privato e pesanti deficit delle bilance dei pagamenti. Lo squilibrio dunque è dentro l'Europa: se si sommassero i passivi e gli attivi dei diversi paesi europei prima della crisi la situazione commerciale dell'Unione e dell'area euro appariva in equilibrio con il resto del mondo. Sfortunatamente una bilancia dei pagamenti europea non esiste, essa è solo un costrutto matematico. Le bilance dei pagamenti sono nazionali e ciascun paese risponde della propria e l'equilibrio aritmetico della situazione commerciale dell'Europa nel suo complesso con il resto del mondo maschera l'esistenza di situazioni nazionali profondamente squilibrate all'interno dell'Europa e l'esplosione delle contraddizioni interne all'area euro potrebbe destabilizzare l'intera economia mondiale, come ha dimostrato il caso greco e potrebbero dimostrare ancora altre situazioni. Bisogna avere il coraggio di riconoscere come lo stesso funzionamento dell'euro contribuisca all'accentuarsi delle divergenze.

La terza tesi sul declino dell'Europa è più sottile. Si sostiene che nel corso degli ultimi due secoli si è creato un enorme divario nei livelli di vita di alcuni paesi avanzati rispetto agli altri ora emergenti. In seguito al processo di globalizzazione queste realtà così differenziate sono state messe in comunicazione fra di loro e funzionano ora come vasi comunicanti nei quali il livello di vita dovrà tendenzialmente allinearsi in quanto quello dei paesi emergenti dovrà crescere e quello dei paesi

avanzati dovrà diminuire. Anche questa tesi va a parare a una diminuzione del tenore di vita anche se qualcuno sostiene che spetti poi allo Stato, con la sua politica fiscale, ridistribuire il costo dell'aggiustamento.

Lo sviluppo capitalistico è avvenuto con paesi che sono entrati a fare parte dell'area dei paesi avanzati a ondate successive. Ed è già successo che paesi partiti dopo abbiano raggiunto e sopravanzato quelli partiti prima. Basta considerare i casi della Germania e del Giappone. Non c'è niente, tuttavia, nell'esperienza del passato che ci dica che perché ciò avvenga i paesi che sono avanti debbano fermarsi o, addirittura, arretrare. Un paese può declinare, ma in quanto fa le scelte sbagliate o non dispone di un'adeguata capacità di governarsi. E questo può accadere anche all'Europa. Ma non si tratta di processi inevitabili. Naturalmente molto dipenderà da come andrà avanti il processo di globalizzazione.

La valutazione di tutte queste tesi ci porta a un discorso sul modello di sviluppo relativo ai paesi avanzati dei quali Germania e Italia fanno parte. Non è sostenibile uno sviluppo ancora trainato dalla crescita dei consumi privati. Non lo è per il livello di indebitamento già raggiunto dalle famiglie, per la situazione delle banche e anche per l'insostenibile pressione sulle risorse naturali che ciò produrrebbe ora che anche i paesi emergenti, giustamente, puntano ad aumentare i consumi. Semmai sarà necessario al loro interno ridistribuire in parte la capacità di consumo. Contenere l'aumento dei consumi, tuttavia, non vuol dire vivere peggio se, nel contempo, aumenta la possibilità di usufruire di beni pubblici e di servizi alla persona, di realizzarsi attraverso il lavoro e se aumentano le certezze per il futuro. Per ciò possiamo immaginare un nuovo ciclo di sviluppo trainato da un poderoso flusso di investimenti per migliorare la qualità dell'apparato produttivo e del lavoro e per potenziare la produzione di beni pubblici quali la messa in sicurezza e valorizzazione del territorio, energia, trasporti e infrastrutture in genere, formazione, ricerca e cultura, giustizia, sanità, assistenza. Un tale sviluppo migliorerebbe la qualità della vita e renderebbe più efficiente il sistema produttivo. Importante è che la politica economica cambi sostanzialmente il sistema di incentivi che indirizza l'allocazione delle risorse.

Un tale passaggio richiede una visione dello sviluppo futuro di ciascun paese e della sua ricollocazione in un mondo in sostanziale mutamento e una politica industriale, cioè una capacità della politica di indirizzare i mutamenti della struttura produttiva. Il problema chiave

RPS

Silvano Andriani

della politica economica sarà rendere possibile il lancio di un nuovo modello di sviluppo in una situazione dei bilanci pubblici tanto deteriorata. La chiave della risposta risiede in una politica monetaria collegata al bilancio pubblico e in un nuovo rapporto pubblico/privato tale che lo Stato abbia un'effettiva capacità di programmazione strategica dell'economia, ma che si metta in grado di mobilitare e indirizzare le risorse private verso il nuovo sviluppo anche favorendo la messa in campo di nuovi modelli di finanziamento delle attività produttive e nuovi modelli di welfare.

In che modo declinare tutto ciò nella dimensione europea? Come si è visto nell'Unione ci sono paesi molto diversi e gran parte degli squilibri si generano nei rapporti reciproci. La risposta potrebbe essere un progetto di sviluppo di dimensione europea che abbia come obiettivo centrale il superamento degli squilibri e l'utilizzo di tutte le risorse presenti nell'area. Questa era, in fondo, l'idea centrale del «Libro bianco» di Delors ed è anche responsabilità della generazione della sinistra europea, che negli anni '90 si è trovata quasi ovunque al governo nell'Unione, di avere abbandonato quella strada per seguire il suono illusorio delle sirene «terzaviiste». Comunque anche la Germania, oltre all'Inghilterra, si oppose alla realizzazione di quel progetto e oggi i cittadini tedeschi potrebbero chiedersi come starebbero loro e come starebbe l'Europa se la gran massa di risparmi che hanno impiegato per finanziare la crescita dissennata dei consumi degli statunitensi o di altri cittadini europei, acquistando titoli spazzatura, l'avessero impiegata invece per finanziare, come proponeva quel piano, lo sviluppo dell'Europa. La proposta di un «Piano Marshall» per l'Europa avanzata dai sindacati tedeschi potrebbe essere una base di discussione.

Paesi con un attivo strutturale della bilancia dei pagamenti hanno inevitabilmente un eccesso di risparmio; se esso viene utilizzato da paesi europei fuori dall'Europa, ciò genera una spinta depressiva sulla domanda. Personalmente trovo che la tendenza dei keynesiani puri a insistere affinché i tedeschi aumentino la domanda interna sia unilaterale ed evoca ancora uno sviluppo trainato dai consumi. Certo non è possibile eliminare istantaneamente gli attivi strutturali, ma si può indirizzare il risparmio in eccesso per finanziare lo sviluppo dell'Unione con una strumentazione più complessa di quella prevista dal Piano Delors che contava solo sull'indebitamento del bilancio europeo. Si può pensare a fondi privati specializzati nella partecipazione e nel sostegno alle imprese e nei vari campi delle infrastrutture. Infine si può pensare di mantenere politiche fiscali e monetarie espansive, ma indi-

rizzare i flussi finanziari che da esse provengono verso fondi destinati anch'essi a sostenere le imprese e a finanziare infrastrutture con programmi di dimensione europea e nazionale.

Allo stato attuale esiste un complesso di proposte che delineano una strategia per uscire dalla crisi alternativa a quella seguita e contenute anche nell'appello lanciato tempo fa dal Forum economico della Cgil e sottoscritto da settanta economisti: sostituire ai parametri del *Fiscal compact* – inflazione e debito pubblico – il tasso di crescita nominale del prodotto lordo; adottare una politica dei redditi a scala europea, tenendo conto dei diversi livelli di competitività dei paesi; dare alla Bce vere funzioni di Banca centrale con il compito di indirizzare la politica monetaria a sostenere la crescita, finanziando anche la Bei (Banca europea per gli investimenti) e i fondi specializzati di investimento a scala europea e nazionale; una vera unione bancaria europea con tutti e tre i pilastri: controllo unificato, unico meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie, garanzia europea dei depositi; parziale europeizzazione dei debiti pubblici.

Non si tratta tanto di inventare nuove proposte, ma di credere in una strategia alternativa e usare tutta la capacità di pressione e di lotta per negoziarla.

RPS

Silvano Andriani

DIBATTITO

Un nuovo Piano Marshall per l'Europa?
Opinioni a confronto sulla proposta del Dgb

Il Piano Dgb: potenziali e limiti di un'idea per battere la crisi

Paolo Borioni

Il Piano Marshall della Confederazione sindacale tedesca (Dgb) mira a raccogliere migliaia di miliardi di euro da investire in innovazione sociale, infrastrutturale, ambientale, energetica, edilizia in tutti i paesi europei. I punti di forza di questo Piano sono diversi, e nell'articolo vengono enumerati, fra di essi c'è la produzione di crescita tramite il lavoro e tramite la domanda effettiva da investimento avanzato. Inoltre alcune delle dinamiche sociali, produttive e politiche innescabili dagli effetti di lungo periodo del Piano sono

potenzialmente una minore pressione sui salari e sul welfare da parte delle forze neoliberali, e ciò per gli effetti di rafforzamento del lavoro, della regolazione economica e dell'idea che il controllo sui conti pubblici e il deficit delle partite correnti non si ottiene durevolmente tramite i tagli ma tramite gli investimenti innovativi proposti dal Piano. Questo però sarà davvero efficace e utile nei paesi oggi meno strutturalmente competitivi solo se permetterà loro di attrezzarsi a esso, per esempio tramite investimenti in ricerca e sviluppo in deficit.

RPS

1. Premessa

La Confederazione sindacale tedesca (Dgb) propone un «Fondo europeo per il futuro» formato dagli introiti di un'apposita patrimoniale *una tantum* europea del 3% sulle fortune superiori ai 500.000 euro. Tale fondo mira ad attrarre risorse dai 27.000 miliardi di euro pressoché inattivi, emettendo a sua volta delle «obbligazioni New Deal» in grado di assicurare investimenti per 260 miliardi annui, fra investimenti diretti (160) e prestiti a bassi tassi agli investitori privati (100). I proventi di una tassa sulle transazioni finanziarie, poi, servirebbero a remunerare gli investitori. Con gli investimenti privati che ne discenderebbero si giungerebbe a 400 miliardi, «pari a un ulteriore impulso alla crescita superiore al 3% del Prodotto interno lordo dell'Ue nel 2011» (Dgb, 2012, p. 11) ovvero 11 milioni di posti di lavoro di qualità in dieci anni. L'obiettivo è realizzare investimenti in riduzione del consumo energetico e in economia e infrastrutture «verdi», per un forte ridimensionamento della bolletta energetica. Sono anche previste spese nella «nuova edilizia» (cioè posti di lavoro immediati), che

non consuma suolo ma rinnova edifici pubblici e aree già costruite. Edifici scolastici e ospedali verrebbero predisposti per ridurre i consumi energetici e idrici, ma anche l'edilizia privata dovrebbe beneficiarne (*ibidem*).

RPS

IL PIANO DGB: POTENZIALI E LIMITI DI UN'IDEA PER BATTERE LA CRISI

2. Un esame più approfondito

Come per il Piano per il Lavoro Cgil (Pennacchi, 2013), si ritiene indispensabile innescare una prospettiva di lungo periodo che mobiliti da subito grandi risorse. Sul piano delle misure finanziarie e fiscali il «Fondo europeo per il futuro» intende: a) trovare un campo di applicazione di lungo periodo a risorse che altrimenti tornerebbero a speculazioni di pura finanziarizzazione¹; b) collocare in un più costruttivo contesto misure altrimenti al massimo anodine (la tassa sulle transazioni finanziarie – Ftt – e quella patrimoniale). Le due imposte sono valutate rispettivamente come segue: «Entrate annue di 75-100 miliardi di euro, se l'Ftt venisse introdotto in tutti gli Stati dell'Ue» estendendo la base di calcolo «a tutte le transazioni, diversamente dalla proposta della Commissione europea, con un'aliquota d'imposta unica dello 0,1%. [...] Per la Germania proponiamo un prelevamento *un tantum* del 3% con modalità ancora da definire su tutti i patrimoni privati sopra i 500.000 euro per i contribuenti non coniugati e sopra 1 milione di euro per i contribuenti coniugati. Il volume del suddetto prelevamento *un tantum* ammonterebbe, solo in Germania, a 50-70 miliardi di euro che verrebbero destinati al “Fondo europeo per il futuro”» (Dgb, 2012, p. 9). Con un'analogia imposta adottata dagli altri paesi europei «complessivamente sarebbe possibile mobilitare circa 200-250 miliardi di euro in tutta Europa» (*ibidem*). Il fine delle due imposte è quello di andare a costituire «il Fondo europeo» e le risorse per servirne il debito in modo che «per il futuro disporrebbe di mezzi propri sufficienti per diventare un debitore di prima classe sui mercati» facilitando l'emissione di «obbligazioni New Deal» (*ibidem*). In questo quadro le due imposte soffrirebbero meno delle proprie difficoltà intrinseche: essere di modesta entità per il fine di rilanciare l'economia

¹ Le «obbligazioni New Deal» saranno «fruttifere sicure [...] Pertanto le entrate della tassa sulle transazioni finanziarie non vanno solo a beneficio dell'ambiente, dei lavoratori, degli Stati e dell'economia reale, ma anche di quegli investitori interessati a investimenti sicuri e a basso rendimento» (Dgb, 2012, p. 10).

Ue e obbedire alla volontaria implementazione dei governi nazionali. Nella funzione progettata con il Piano Dgb, viceversa, esse sono del tutto congrue, cosicché la loro giustificazione etica può rafforzarsi grazie a quella economico-politica anziché rimanere fine a sé stessa. Inoltre, le volontà politiche nazionali nell'introdurle verrebbero stimolate dal loro contribuire ad un piano di obbligazioni e di investimenti indirizzato alla Ue nella propria interezza.

Il Piano progetta un prolungato, massiccio e diversificato investimento diretto in posti di lavoro, secondo l'approccio comune anche alle misure proposte dalla Cgil: «lavoro per mezzo di lavoro» (Pennacchi, 2013). Si afferma infatti apertamente che: «I posti di lavoro in grado di superare le sfide del futuro sono il mezzo migliore per contrastare la disoccupazione, in particolare quella giovanile. Crescita elevata e un elevato livello di occupazione sono le migliori basi per una riduzione del debito e una gestione dei conti sostenibile» (Dgb, 2012, p. 34).

Il Fondo e le relative obbligazioni New Deal mirano a investimenti fortemente innovativi nel campo delle nuove tecnologie energetiche e ambientali. Ora, ancora più della occupazione in sé, l'investimento è il fattore che più di ogni altro può assicurare la «domanda effettiva» soprattutto se l'investimento è generato nell'ambito di un piano coordinato e multinazionale e se incrementa i capitali nell'innovazione di una nuova era industriale. Insomma «la dinamica di struttura declinata da Pasinetti, Schumpeter e Leon; la domanda effettiva di Keynes sono, in realtà *il che cosa si produce*, che cambia al crescere-diminuire del reddito. Le imprese ogni giorno, via investimenti, anticipano il che cosa per realizzare (anticipare) i profitti. Questa è la domanda effettiva, cioè il lavoro in essa incorporato» (Romano, 2013, p. 1).

Si tratta, fra investimenti diretti e indiretti, di 150 miliardi annui concentrati sulla svolta energetica, e altri 110 miliardi su «altri investimenti» (Dgb, 2012, p. 12). Quanto all'innovazione energetica, si intende «un sistema interconnesso di produzione centralizzata e decentrata di energie rinnovabili in tutta Europa che limiti il consumo di fonti energetiche fossili», queste ultime «verranno utilizzate nell'Unione europea solo finché non sarà possibile coprire l'intero fabbisogno energetico europeo con le energie rinnovabili» (*ivi*, p. 15).

La seconda direttrice verte soprattutto su servizi sociali e il welfare, nel senso che «investimenti nell'istruzione e in servizi sociali moderni offrono buone possibilità occupazionali alle future generazioni e gettano le basi per l'innovazione del futuro. I servizi sociali comprendo-

no l'intero ciclo di vita e sono una forza produttiva supplementare ormai imprescindibile per le società moderne. Gli investimenti pubblici rappresentano un grosso mercato per l'industria privata e i servizi [...] vengono stimolati gli investimenti, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro nell'industria privata che a loro volta attirano nuovi investimenti e innovazione, integrando così gli investimenti pubblici con quelli privati» (*ibidem*).

Tutto nasce da un'esplicita condanna dei guadagni di competitività ottenuti mediante la deflazione salariale, che in ultima analisi inibiscono la crescita (*ivi*). Il Piano propone misure per la contingenza (incentivare consumi come gli elettrodomestici a maggiore risparmio energetico e gli aiuti per evitare sfratti ai lavoratori impossibilitati dalla disoccupazione a pagare i mutui). La Dgb comprende che un mercato del lavoro europeo con meno diritti giungerebbe a danneggiare anche quello tedesco, già fortemente deteriorato dalle conseguenze delle riforme di Schroeder. La creazione in un decennio di 11 milioni di posti di lavoro è finalizzata anche a rafforzare il mercato del lavoro Ue, contribuendo fortemente a invertire questa corsa verso il fondo (si veda anche Ig Metall Executive Board, 2012).

A questo fine: «Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in Europa e una rapida diffusione delle energie rinnovabili occorre investire sia nelle reti di trasmissione sia in quelle di distribuzione. Le reti di trasmissione devono essere rafforzate e ampliate per assicurare il trasporto di corrente su lunghe distanze e lo scambio di energia elettrica in Europa» (Dgb, 2012, p. 18). La realizzazione di queste misure permetterebbe di risparmiare 300 miliardi di costi annui in importazioni energetiche, consentendo di creare molti posti di lavoro, mentre l'industria dell'importazione di combustibili ha impatto occupazionale modesto. Anche il settore trasporti ne verrebbe coinvolto: si calcola che solo il sistema di trasporti comunali tedesco dovrebbe investire circa 25 miliardi per ottimizzare i consumi (*ivi*, p. 20).

Venti miliardi sono dedicati alla conversione energetica delle piccole e medie imprese, tramite incentivi proporzionali all'ampiezza dell'intervento e struttura di sostegno nella diffusione del sapere. Per questo viene anche progettato un regime creditizio estremamente agevolato con il coinvolgimento di Bei (Banca europea per gli investimenti), Bers (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo), Cassa Depositi e Prestiti e consimili istituzioni.

Essenziale del Piano Dgb è l'intersezione, chiaramente sottolineata, fra welfare, servizi e innovazione. Venti miliardi di euro l'anno saran-

no dedicati a sviluppare, specie nel campo della sanità, dell'istruzione e in genere delle tecnologie legate al welfare, l'innovazione nello Stato sociale e nelle istituzioni connesse (*ivi*, p. 23). Adattare milioni di alloggi alla presenza di persone anziane può allungarne l'autosufficienza, con risparmi di lungo periodo nell'assistenza che il Piano stima in 3 miliardi annui nel caso della Germania (*ivi*, pp. 25-26). Investimenti nell'efficienza delle reti e nella desalinizzazione/purificazione delle acque marine e reflue (ovvero nell'approvvigionamento idrico) determinerebbero enormi risparmi sia dal lato della distribuzione pubblica sia da quello del costo agli utenti. Da questo complesso di misure proviene un alleggerimento della bolletta energetica di 300 miliardi di euro l'anno. Il Piano conta di generare un 3% di Pil l'anno che, visto la sua focalizzazione nel campo della efficienza ambientale, energetica e del welfare, può ritenersi quasi «al netto» di ulteriori interventi poiché previene appunto i guasti di altri tipi di crescita. Perciò sarebbe forte l'impatto dei 180 miliardi annui che la crescita generata dal Piano genera fra introiti fiscali, previdenziali e risparmi in sussidi di disoccupazione (*ivi*, pp. 34-35). Nel Piano questa serie di conseguenze sono indicate per confutare le argomentazioni che asseriscono la necessità di tagli alla spesa pubblica. Si tratta di elementi che favoriscono una svolta progressiva all'interno del dibattito politico-ideologico. Pertanto il Piano non va valutato sulla base di purismi dottrinari contrapposti, ma secondo un approccio di analisi complessa, ovvero la sua capacità di spostare gradualmente (come avvenne nel periodo fra le due guerre) l'egemonia neoliberale.

3. Limiti e potenzialità: un «impatto complesso»

Il limite maggiore del Piano è che, nel proporsi di ampliare a tutta la Ue la capacità di generare e utilizzare soluzioni tecnologicamente e ambientalmente avanzate, esso non considera sufficientemente le minori capacità tecnologiche di giovare in alcuni paesi. L'Italia, pur se nonostante tutto un importante paese industriale, è fra questi. Tali problematiche si risolvono probabilmente solo consentendo che il Piano sia integrato da investimenti pubblici nazionali in deficit. In tal senso l'affermazione per cui se i paesi membri adottassero il Piano «gli investimenti non andrebbero a gravare sui loro bilanci, bensì riceverebbero ulteriori impulsi per la crescita e l'occupazione» (*ivi*, p. 11), seppure formulata con eccellenti intenzioni, cela un pericolo. Il Piano

potrebbe essere giocato (da forze conservatrici purtroppo assai forti) per privare di ogni giustificazione la necessità di una *golden rule* per investimenti complementari al Piano stesso. Sarebbe doppiamente errato: a) per i motivi detti sono necessarie spese aggiuntive nazionalmente diversificate, per quanto coordinate; b) il Piano mancherebbe di utilizzare il proprio impatto di crescita per battere i tagli di bilancio che impediscono crescita e investimenti. Ciò detto, occorre sgombrare il campo da obiezioni di altro tipo, partendo come sempre dalle *condizioni materiali* e dalle *indicazioni della storia economica*.

Le *condizioni materiali* dicono che il Piano della Dgb rimane il più ampio e concreto tentativo di superare un'impasse europea in cui si contrappongono purismi radical-keynesiani e neoliberali. Una situazione palesemente negativa per il consenso sociale delle sinistre nazionali (Borioni, 2013a; 2013b). Per rafforzare l'iniziativa della sinistra politica e sindacale serve incidere da subito fortemente sull'investimento di breve e lungo periodo, l'occupazione, l'innovazione produttiva, la domanda da investimenti. Tale meccanismo, se messo in moto, può forzare in altri punti l'egemonia neoliberale (si veda più oltre). Evitando le insidie sopra menzionate, la *golden rule* in deficit potrebbe uscire rafforzata se coordinata con il Piano Dgb, specie indicando le opportunità di crescita e relativo rientro dal deficit in esse contenute.

Le *indicazioni della storia economica* confermano l'importanza degli attori sociali (*social carriers*) nello sbloccare gradualmente, ma progressivamente, la situazione. La promozione di un nuovo paradigma di sviluppo da parte di attori sociali organizzati, secondo Boyer, è già accaduta in precedenza: «in via di approssimazione, gli anni 1920 e 1960 possono dirsi appartenenti allo stesso paradigma tecnologico (*n.d.a.*: il fordismo basato soprattutto sulla rivoluzione dei trasporti). Ma, poi, come spieghiamo che la crescita abbia sostituito la stagnazione come tendenza di lungo periodo? [...] La risposta dell'approccio "regolativo" è abbastanza semplice: a causa di trasformazioni sociali e politiche una nuova "regolazione" ha sostituito la vecchia e ha reso compatibili il rapido il mutamento tecnologico, la semi-piena occupazione e la crescita sostenuta» (Boyer, 1988, p. 84; nostra traduzione).

Secondo Boyer e gli approcci strutturalisti e regolativi, solo le crisi cicliche possono essere risolte senza una nuova configurazione che integri i processi di accumulazione, di regolazione e di rappresentanza sociale. La crisi presente, invece, demolendo i teoremi del neoliberalismo finanziarizzato e dell'economia della conoscenza/comunicazione quale autonomo e sregolato agente di crescita, rende indispensabile ri-

costruire sia meccanismi di profitto e accumulazione affidabili, sia nuove tecnologie e metodi di produzione (*ivi*, p. 77).

Ancora più esplicitamente, Gordon afferma: «l'uscita da un periodo di instabilità economica dipenderà dalla ricostruzione di una struttura sociale di accumulazione. In effetti, è possibile definire una crisi economica come un periodo di instabilità economica che richiede una ricostruzione istituzionale per una rinnovata stabilità e crescita» (Gordon e al., 1994, p. 19; nostra traduzione).

Il Piano Dgb, pur tra i limiti sopra notati, è il più comprensivo nell'intrecciare appunto nuovi paradigmi di investimento, regolazione e intensificazione tecnologica focalizzata su welfare e svolta energetica. Soprattutto, è l'unico a tenere insieme *innovazione strutturale* e regolazione sovranazionale europea, fatto oggi indispensabile per una «ricostruzione istituzionale per una rinnovata stabilità e crescita». La dimensione europea dell'investimento, la dichiarata intenzione di generare oltre 10 milioni di posti di lavoro nella Ue e la forse ancora più indicativa ambizione di mobilitare un risparmio che, in mancanza di altre opportunità di investimento, tende a concentrarsi sui Bund tedeschi, potrebbero aprire una fase nuova. Questa potrebbe superare quella «corporativa» ed egoistica (ovvero incompatibile con la ricostruzione della regolazione) generatasi nei primi anni di crisi strutturale e, da ancora prima, nel corso degli ultimi decenni. Nel sovrapporsi di queste due fasi l'Euro, demonizzando l'inflazione, ha incoraggiato ridimensionamenti nel welfare e inibito la corrispondenza fra salari e produttività, e, per mezzo di ciò, ha promosso la competizione (al ribasso) fra Stati più che quella fra aziende (Pedersen, 2011). Il Piano Dgb rappresenta una svolta rispetto a ciò, ovvero un mutamento tipico dei momenti in cui alcuni «*carriers*» ricominciano a edificare una regolazione non corporativa: «Un lungo periodo di stagnazione innesca duri contrasti fra varie classi e vari gruppi. Inizialmente ognuno di essi prova a proteggere i propri interessi e il proprio reddito reale di fronte al declino economico. Ma col suo procedere la crisi preme su ogni gruppo affinché esso presenti delle proposte di riforma capaci di far crescere di nuovo l'economia» (Kotz, 1994, p. 58; nostra traduzione).

Peraltro, il Piano della Dgb non è affatto solitario nel panorama della sinistra tedesca: la Fondazione socialdemocratica Friedrich Ebert ha anch'essa prodotto puntuali riflessioni come *Social Growth, Model of a Progressive Economy* (2012).

Le ragioni che spingono questi importanti attori a nuove elaborazioni sono con tutta probabilità di tre tipi:

RPS

Paolo Borioni

a) il movimento sindacale tedesco avverte come un mercato del lavoro Ue che sprofonda, a partire da quello tedesco interno dei *Mini jobs*, insidia anche i salari e i diritti dei settori più solidi della sua classe lavoratrice, specie in virtù del declino dei contratti collettivi nel mercato del lavoro tedesco. Gli 11 milioni di posti di lavoro di alta qualità previsti dal Piano intendono riportare capitale e lavoro in condizioni di maggiore parità;

b) come mostrano i dati (Romano, 2013)², anche la Germania, sebbene meno di altri, ha negli ultimi anni subito una contrazione sensibile (vicina all'8%) della propria quota di Pil internazionale. Se è vero che per Italia e Spagna tale contrazione è vicina al 15%, anche altri paesi apparentemente «forti» della Ue come Finlandia e Paesi Bassi registrano contrazioni superiori al 12%. Il rilancio della domanda effettiva europea è dunque rilevante per tutti;

c) grandi competitori come Giappone e Usa si rilanciano mediante immense possibilità di monetizzazione del debito che, a fronte di una capacità industriale enorme o in rilancio, rendono sempre più competitivo Yen e Dollaro (Quadrio Curzio, 2013). Il mercato interno Ue, anche senza considerare aspetti fondamentali di ordine geostrategico regionale, rimane pertanto essenziale.

Ecco almeno alcune delle ragioni materiali per cui, con la proposta di un nuovo paradigma di sviluppo, *social carriers* come la Dgb e la Fondazione Ebert forniscono una versione progressiva e socialdemocratica della centralità tedesca nella Ue. Da questo fondamento derivano altre ipotesi sull'impatto complesso che il Piano, se attuato debitamente, può generare:

a) Il drastico alleggerimento della bolletta energetica Ue apre spazi di argomentazione: sarà più facilmente confutabile che, in caso di crescita della domanda aggregata, gli Stati europei subirebbero un deficit commerciale fuori controllo.

b) 11 milioni di posti di lavoro ad alta qualifica e notevole stabilità significherebbero nuova domanda per produzioni europee (e italiane) di costo medio-alto.

c) Come richiamato da Romano (2013, p. 2 e ss.), sono le produzioni avanzate (come da Piano Dgb), specie quando aprono un nuovo paradigma produttivo, a generare la domanda effettiva e a sospiangere

² I dati presentati da Romano (2013, pp. 2 e 4), pur mostrando il progressivo «mondializzarsi» dell'economia tedesca, confermano l'importanza del mercato Ue per la Germania.

(più ancora dei salari in sé, che specie in prossimità di una crisi possono essere precauzionalmente risparmiati in vasta parte) la domanda aggregata.

d) Le iniziative del Piano producono risparmi forti (energetici e di altro tipo) nel welfare, confutando l'idea neoliberale del taglio delle prestazioni. L'investimento sulla maggiore autosufficienza per la terza età (molto incisivo sul welfare nel futuro) consentirebbe di spostare risorse verso settori come l'istruzione e le politiche attive combinate con redditi di disoccupazione, capaci di aumentare il livello di parità fra lavoro e capitale, e quindi la quota dei salari negli aumenti di produttività. Con beneficio della domanda.

Il Piano della Dgb pare più che consapevole delle problematiche appena indicate: «Il mercato unico europeo, essendo il mercato base dell'industria europea, svolge il ruolo più importante. Per questo è necessario aumentare gli investimenti pubblici e privati e stabilizzare la domanda interna. Un calo della domanda di investimenti determinerebbe anche una massiccia riduzione del fatturato per l'industria europea, mettendo in pericolo l'esistenza di alcune aziende e delle catene di creazione del valore esistenti. Per questo gli interventi proposti in questo programma dovrebbero essere in grado di stabilizzare il mercato interno europeo» (Dgb, 2012, p. 21).

Come accennato sopra, tuttavia, per paesi in difficoltà come il nostro il Piano nasconde anche delle insidie. Romano (2013, p. 2) ricorda come la vicenda degli incentivi ai pannelli solari italiani è indicativa, essendosi risolta in massicce importazioni nette proprio dalla Germania. Tuttavia, nella misura in cui il Piano diffonderà produzioni e tecnologie avanzate nell'epoca industriale del *greening*, possono ripartire la domanda di competenze e l'investimento innovativo in paesi come l'Italia, che ne hanno grave carenza³.

Da questo punto di vista, il Piano va concepito per l'Italia come una finestra di opportunità da cogliere, non come una soluzione definitiva e totale in sé. Nondimeno si tratta, se accompagnata da opportune programmazioni e politiche industriali dal lato italiano, di un'opportunità di enorme importanza. La notevole disponibilità di manodopera precaria non stimola quanto dovrebbe strategie di lungo periodo. A

³ Per un approfondimento si rinvia a: Romano (2013, pp. 2, 6, 7 e 8); Bianchi (Checchi e Dacrema, 2013, pp. 545-568). Sui problemi strutturali della competitività italiana e su come uscirne si veda inoltre anche Rey (2009, specie pp. 5-8).

sua volta, la scarsa richiesta e la scarsa remunerazione di competenze perpetuano, in vaste parti del paese, uno scarso investimento nell'istruzione. Un rilancio di paradigmi innovativi intrecciati alla parità capitale-lavoro su scala europea trainerebbe un mutamento radicale delle strutture produttive italiane. Al contrario, una competizione da *dumping* sociale su scala europea renderà impossibile al nostro paese colmare i suoi ritardi strutturali.

4. Conclusioni e prospettiva storica

Il Piano costituisce una sfida speculare e simultanea all'Italia e alla Germania. Su esso possono misurarsi, da un lato, la volontà italiana di riscattarsi davvero, con politiche industriali ampie, e oltre la miopia del rozzo ed eternamente moralistico vincolo di bilancio Ue. Dall'altro lato, potrà essere mobilitata la volontà tedesca di fungere da centro di un'Europa industriale plurale, contrapposta alla Germania che ambisce a essere unico produttore fondamentale, contornato da apparati industriali nazionali a basso costo e sostanzialmente asserviti. Lo spirito del Piano Dgb si inserisce quindi in una cultura tedesca positiva, poiché la Dgb (2012, p. 21) chiede «una strategia di modernizzazione che rafforzi i centri d'innovazione ed elimini i deficit di sviluppo delle regioni dotate di un tessuto industriale e infrastrutturale più debole». Il Piano Dgb si colloca, in ogni caso, in una solida cultura in gran parte coincidente col sindacato maggioritario europeo e la socialdemocrazia pre-blairiana. Come già avvenne nel piano del sindacato europeo (Etui) del 1979, *Keynes Plus, A Participatory Economy*, tale tradizione mira a un rinnovamento della tradizione keynesiana della sinistra sindacale europea. Secondo tale approccio Keynes: «non è mai entrato nel merito del cosa, del dove, come e per chi debbano essere realizzati gli investimenti e la crescita economica. Egli assunse implicitamente che tutta la storia fosse già narrata dai costi e dalle entrate dell'impresa che faceva gli investimenti [...] Oggi siamo molto consapevoli del fatto che investimenti e nuove produzioni comprendono benefici e costi esterni al conto dei profitti e delle perdite dell'impresa investitrice [...] Il pieno impiego nelle produzioni ad alta priorità deve divenire più centrale rispetto alla crescita massima possibile del Pil» (Etui, 1979, pp. 40-41; nostra traduzione). L'approccio «Keynes-plus» aveva obiettivi analoghi a quelli del Piano della Dgb. La crescita deve mirare a: «migliorare le condizioni di lavoro; proteggere l'ambiente, sia

quello naturale sia quello sociale; promuovere una distribuzione equa dei risultati della crescita; economizzare l'uso delle risorse scarse, specie dell'energia; rafforzare la qualità del consumo finale» (*ibidem*).

Anche l'obiettivo di raccogliere il risparmio in istituzioni finanziarie capaci di finalizzarlo stabilmente a una nuova struttura produttiva (minimizzando la casualità della quantità e della qualità capitalistica) rappresenta il meglio del movimento operaio e sindacale europeo: Allan Larsson (a sua volta appartenente alla tradizione svedese che nei primi anni settanta aveva elaborato nuove modalità di investimento), manifestava la necessità di muoversi in questa direzione già nel 2005⁴.

Il progetto proposto nel Piano Dgb, a differenza di ogni giusto richiamo a una maggiore spesa in deficit e a una *Transfer union* nella Ue come strumenti di soluzione della crisi, ha il merito di conoscere quali siano i meccanismi reali e oggi realmente praticabili di un mutamento di paradigma economico. Non è avendo ragione (o credendo ciecamente di averla), né minacciando una velleitaria e temeraria uscita dall'Euro che si può incidere, ma coinvolgendo attori sociali capaci di fare una differenza, nel modo complesso, graduale e magari imperfetto delineato sopra. Il movimento sindacale europeo (e tedesco in particolare) è più che conscio che la via competitiva tramite un mercantilismo da *dumping* «sociale» è letale per l'Europa. Lo conferma il fatto che per il sindacato tedesco si esce dalla crisi solo mediante una crescita da salari che corregga gli squilibri di domanda e di bilancia dei pagamenti a favore della Germania: «I sindacati debbono anche contribuire alla gestione di una unione monetaria. In particolare per quanto riguarda il coordinamento delle dinamiche salariali [...] necessario per stabilizzare l'area valutaria. I sindacati europei hanno già sviluppato i primi meccanismi di coordinamento salariale (la formula utilizzata dalla Federazione europea dei metalmeccanici). Questi vanno realizzati e sviluppati al fine di prevenire l'ampliarsi delle differenze relative ai livelli di vita in Europa [...] è irrinunciabile che siano i sindacati a effettuare il coordi-

⁴ Larsson (2005, pp. 9-10; nostra traduzione) denunciava l'inconsistenza delle «riforme strutturali» nel mercato del lavoro nel produrre crescita e competitività, e la necessità di «definire come l'Europa possa progettare una politica macroeconomica più orientata all'investimento» specie nei campi in cui prevale «la tecnologia che risparmia lavoro, l'approfondirsi della tecnologia informatica e delle comunicazioni, e le tecnologie di impiego efficiente delle risorse per uno sviluppo sostenibile». Per la tradizione socialdemocratica nordica in questo campo si veda inoltre Belfrage e Ryner, 2009.

namento. Gli attacchi della Commissione europea, della Bce e del Fmi (“troika”) all’autonomia negoziale salariale delle parti sono respinte con decisione dalla Ig Metall» (Ig Metall Executive Board, 2012, pp. 5-6; nostra traduzione). Ma una maggiore autonomia rivendicativa, con relativo coordinamento internazionale, da parte sindacale abbisogna degli spazi indicati da Blanchard: un coordinamento fra le inflazioni da salari dei paesi in surplus e in deficit attorno a un asse centrale medio di inflazione comunque sotto controllo (Madàr e Kovacs, 2012). Nei paesi in surplus commerciale sarà interesse dei sindacati facilitare una situazione in cui i lavoratori raccolgano il frutto salariale della propria produttività e del proprio successo nell’export. In quelli in deficit sarà interesse dei sindacati approfittare della dinamica favorevole all’export così innescatasi nei paesi in surplus, aumentando l’occupazione e poi gradualmente anche le retribuzioni. E così via. Si noti però che anche da questo punto di vista un Piano come quello della Dgb, che mira a diffondere premesse positive per la produttività totale dei fattori e l’avanzamento tecnologico in tutti i paesi Ue, è propedeutico e funzionale. L’interscambio fra i paesi Ue avviene infatti con maggiore facilità se essi possono contare su strutture competitive (e ragioni di scambio) non troppo diseguali. Una regolazione sovranazionale del tipo di quella proposta da Blanchard, cioè, è meglio conseguibile se comunque i vari paesi dell’area euro/Ue hanno la capacità di non perdere il controllo della propria bilancia dei pagamenti, se quindi gli squilibri di volta in volta da correggere non saranno troppo accentuati e se le produzioni dei paesi in deficit saranno integrabili in quelli in surplus. Insomma, la politica della domanda di cui ha maggiormente bisogno la Ue non va scissa dalla regolazione qualitativa/quantitativa dell’investimento e della produzione. «Impatto complesso» del Piano significa così che l’azione degli attori sociali comporterebbe che il successo della regolazione innovativa nel campo sovranazionale allargherebbe la regolazione anche ad altre sfere economiche.

Riferimenti bibliografici

- Boyer R., 1988, *Technical Change and The Theory of «Regulation»*, in Dosi G. e al. (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londra.
- Belfrage C. e Ryner M., 2009, *Renegotiating the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fun Socialism to Neoliberalization*, «Politics&Society», giugno, vol. 37, n. 2, pp. 257-287.

- Bianchi P., Checchi D. e Dacrema F., 2013, *Conoscenza, lavoro, sviluppo: le chiavi del futuro*, in Pennacchi L. (a cura di), *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma, pp. 545-568.
- Borioni P., 2013a, *La delusione Spd spiegata dai flussi*, «l'Unità», 26 settembre, p. 12.
- Borioni P., 2013b, *L'ultradestra al governo in Norvegia*, «l'Unità», 2 ottobre, pp. 1 e 14.
- Dgb, 2012, *Un piano Marshall per l'Europa. Proposta della Confederazione sindacale tedesca per un programma congiunturale, d'investimento e di rilancio per l'Europa*, dicembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://en.dgb.de/search-results/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>.
- Etui, 1979, *Keynes Plus, A Participatory Economy*, Etui, Bruxelles.
- Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, 2012, *Social Growth, Model of a Progressive Economy*, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08836.pdf>.
- Gordon D.M. e al., 1994, *Long Swings and Stages of Capitalism*, in Kotz D.M. e al., *Social Structures of Accumulation. The Political Economy of Growth and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ig Metall Executive Board, 2012, *Change of course for European Solidarity*, 9 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.otto-brennerstiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/Veranstaltungen/MOE/2013/2012_10_10_IGM_EuropaForderungen_EN.pdf.
- Kotz D.M., 1994, *The Regulation Theory and the Social Structure of Accumulation Approach*, in Kotz D.M., T. Larsson A., *How to set Europe in the fast lane?*, 2005, paper distribuito alla Conferenza «The EU - A global player?», Karl Renner Institut, Vienna, 10-12 novembre, mimeo.
- Madàr I., Kovacs K., 2012, *Blanchard: Eurozone integration Leeds to go forward or go back, but in can't stay here*, 3 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.portfolio.hu/en/economy/blanchard_eurozone_integration_needs_to_go_forward_or_go_back_but_it_cant_stay_here.24931.html
- McDonough T. e Reich M. (a cura di), *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pedersen O.K., *Konkurrencestaten*, 2011, Hans Reitzels Forlag, København.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Quadrio Curzio A., 2013, *L'«Abenomics» batte l'Europa senza crescita*, «Il Sole 24 Ore», 15 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-01-15/labenomics-batte-europa-senza-063537.shtml>.
- Rey G., *Quattro obiettivi per tornare a crescere*, 2009, «Eguaglianza&Libertà», 13 settembre.
- Romano R., 2013, *Crisi di struttura e prospettive economiche*, p. 1, paper proposto alla presentazione del Piano Dgb, Forum economisti della Cgil, 9 luglio, mimeo.

RPS

Paolo Borioni

Quel pasticciaccio brutto dell'euro

Sergio Cesaratto

Il saggio illustra la spiegazione classico-kaleckiana della crisi dell'eurozona domandandosi se essa sia un effetto indesiderato o possa, invece, rappresentare il dispiegamento dei veri obiettivi anti-sociali della moneta unica. Si esaminano poi le possibili vie d'uscita, inclusa quella di un massiccio «Piano Marshall» europeo di investimenti recentemente proposta dal sindacato tedesco. Quest'ultima soluzione ci appare inadeguata in quanto non tiene

conto della più ampia dimensione della problematica della moneta unica e dei divergenti interessi nazionali in Europa. Altre due soluzioni – la più desiderabile via keynesiana e quella, più densa di incognite, della rottura dell'euro – ci appaiono per ora non nell'ordine delle cose, a meno di un grave incidente che conduca dritti al secondo esito. Al momento la kossovizzazione della periferia europea appare come la prospettiva più probabile.

Non domandarci la formula che mondi possa aprirti,
 sì qualche storta sillaba e secca come un ramo.
 Codesto solo oggi possiamo dirti,
 ciò che non siamo, ciò che non vogliamo»

Eugenio Montale, *Non chiederci la parola*, 1925

1. Sovrappiù e domanda aggregata¹

Per comprendere il brutto pasticciaccio in cui il nostro paese si è cacciato può essere utile ripercorrere le origini e la natura della crisi dell'Unione monetaria europea (Ume) (Cesaratto, 2013a; 2013b; 2013c). Nel sviluppare il nostro ragionamento faremo alcuni riferimenti alla seconda edizione del volume di Yanis Varoufakis (2013), economista legato a Syriza, *Il Minotauro globale*². La prospettiva dell'economista gre-

¹ Una prima versione dell'articolo è stata pubblicata come Working paper in «Quaderni del Dipartimento di Economia politica e Statistica», Università di Siena, Wp n. 682, agosto 2013. L'autore ringrazia Lanfranco Turci e Giancarlo Bergamini per svariati suggerimenti.

² Varoufakis insegna alla Università di Atene ed è professore visitatore alla Università del Texas.

co è quella delle teorie del sovrappiù propria degli economisti classici e di Marx (Garegnani, 1981), che noi articoliamo così. Il sovrappiù è ciò che rimane alle classi dominanti del prodotto sociale dopo che ne hanno destinato una parte alle sussistenze dei lavoratori e delle loro famiglie. Le merci che costituiscono il sovrappiù devono tuttavia essere vendute. Parte di esse sono acquistate dai capitalisti medesimi (che se le scambiano fra loro) sotto forma di consumi di lusso (yacht, ville, ecc.) o di beni di investimento (nuovi macchinari, ecc.). La spesa dei capitalisti può tuttavia essere insufficiente ad assorbire tutto il sovrappiù. Michal Kalecki – il «Keynes marxista» – riprese e rese coerente l'idea di Rosa Luxemburg che il capitalismo ha bisogno di «mercati esterni» per smaltire la parte del sovrappiù non assorbita dai capitalisti medesimi (Kalecki, 1943). La spesa pubblica è un esempio di mercato esterno: un'adeguata spesa pubblica consente elevati livelli di produzione in quanto ne assorbe una parte come acquisti della pubblica amministrazione (per esempio sotto forma di armamenti). Concentrandoci sulla parte della spesa in disavanzo, sono i capitalisti medesimi a finanziarla acquistando titoli del debito pubblico – sicché essi con una mano vendono le merci al settore pubblico mentre con l'altra gli prestano i ricavi ottenuti. Un altro mercato esterno sono i «consumi autonomi», ovvero i consumi dei lavoratori finanziati dal credito al consumo. Il ruolo trainante di tale componente della domanda aggregata lo si può apprezzare pensando al boom edilizio pre-crisi negli Stati Uniti e in Spagna. Anche in questo caso i capitalisti con una mano vendono e con l'altra prestano alle famiglie. Si osservi come l'assorbimento del sovrappiù da parte di Stato e famiglie implichi l'indebitamento di questi settori. Il debito delle famiglie è quello più fragile, potendo lo Stato sempre ricorrere all'aumento delle imposte e al finanziamento della banca centrale. Quella parte del sovrappiù che non è consumata all'interno di un paese né dai suoi capitalisti, né dallo Stato e neanche dalle famiglie (indebitate), può trovare sbocco all'esterno e va così a rappresentare il surplus commerciale con l'estero. Sono in genere i paesi più avanzati, come gli Stati Uniti nel secondo dopoguerra, e/o quelli mercantili, come il Giappone o la Germania, a trovarsi nella condizione di paesi esportatori netti (cioè che tendono a esportare più di quanto importino). I paesi mercantili accentuano questa tendenza attraverso la compressione dei consumi interni, pubblici e privati. Questo accade, per esempio, attraverso aumenti dei salari reali in misura inferiore alla crescita della produttività del lavoro. Essendo paesi come Giappone e Germania economie a elevata pro-

duttività, i salari reali sono comunque alti, per cui i sindacati possono facilmente diventare conniventi a tale modello (per alcuni dettagli del modello tedesco si veda Cesaratto e Stirati, 2011). Anche in questo caso i capitalisti (dei paesi in surplus commerciale) con una mano vendono le proprie merci ai paesi (definiamoli) periferici, mentre con l'altra prestano a tali paesi i capitali necessari per finanziare i propri deficit di bilancia dei pagamenti.

Come si vede da questo *résumé*, il modello classico-kaleckiano contiene elementi keynesiani (il ruolo della domanda aggregata) e classico-marxisti (il concetto di sovrappiù)³. Esso spiega i periodi di crescita come guidata dai «mercati esterni», ma anche la crisi quando in questi ultimi si verifica l'incapacità, in particolare da parte di famiglie o paesi periferici, di redimere il debito (sicché i prestiti si bloccano e con essi tutto il meccanismo). Qualcuno particolarmente alla moda vi può leggere un tocco di Minsky (il quale però non ha una struttura analitica propriamente classico-kaleckiana). Le applicazioni dello schema per spiegare la crisi americana del 2007-2008 e quella europea sono intuitive (Lucarelli, 2012).

2. Il riciclaggio del surplus

Con riferimento a uno schema analitico simile a quello ora illustrato, la tesi di Varoufakis (2013) è che un sistema economico e monetario internazionale abbia bisogno di un «meccanismo di riciclaggio» dei surplus commerciali per poter funzionare, vale a dire di un meccanismo per cui i proventi dei paesi in surplus vengono sistematicamente riprestati ai paesi deficitari sì da sostenerne i disavanzi (si veda anche Halevi e Varoufakis, 2003). Nel ridisegnare l'economia globale del dopoguerra, la famosa proposta di Maynard Keynes di una «*International clearing union*» (Icu) andava precisamente in questa direzione. La Icu avrebbe sostenuto le bilance dei pagamenti dei paesi deficitari riciclando i surplus dei paesi in avanzo depositati presso di essa, mentre squilibri persistenti sarebbero stati sanati sia con aggiustamenti dei cambi che con politiche macro, deflattive nei paesi in disavanzo, ma col contributo di politiche espansive nei paesi in avanzo. Nonostante

³ I cultori di economia possono essere interessati alla collocazione di questo modello nell'ambito del dibattito internazionale sulla teoria eterodossa della crescita (Cesaratto, 2012).

il rifiuto di questa proposta da parte degli Stati Uniti, il paese allora in surplus, questi si assunsero il ruolo di sostenitori della domanda globale riciclando i propri surplus commerciali attraverso vistose spese politico-militari presso i paesi alleati e cospicui investimenti esteri. Questo modello funzionò sino a quando, durante gli anni sessanta i ruoli fra centro e periferia non si invertirono e gli Stati Uniti maturarono un disavanzo strutturale della bilancia commerciale. Non più sostenuto dalla convertibilità con l'oro, dal 1971 il dollaro continuò a costituire l'architrave del sistema monetario internazionale fondato su un nuovo modello che Varoufakis (2013) definisce «il Minotauro globale», in cui la potenza imperiale genera attraverso il proprio mercato interno la domanda globale di ultima istanza, assorbendo i surplus commerciali delle nuove potenze sub-imperiali Giappone e Germania (ma anche Corea del Sud, Taiwan, ecc.). La metafora dei sacrifici per soddisfare il vorace Minotauro è proprio nel tributo che il resto del mondo paga al vorace consumatore in cambio della pax americana, dell'ordine politico-monetario assicurato dalla potenza egemone e consumatore di ultima istanza.

I paesi in avanzo, a loro volta, acconsentono a riciclare i proventi netti investendoli in titoli pubblici e privati americani. In tal modo la stabilità del dollaro viene assicurata non avendo alcuno la convenienza a vederne scemare il valore («the dollar is our currency, but your problem» come ebbe a dire il segretario al Tesoro di Nixon). Come elemento di indebolimento del fronte comunista internazionale e di espansione del mercato capitalistico, anche la Cina viene invitata dagli anni ottanta a partecipare al grande tavolo globale. Con la grande crisi del 2007-2008 tale modello entra, secondo Varoufakis (2013), in una crisi esiziale. Di questo non siamo certi. Quelli che sono entrati in crisi sono i meccanismi finanziari con cui gli Stati Uniti hanno assicurato l'espansione della loro domanda, principalmente col credito al consumo (inclusi i mutui immobiliari). Si tratta di vedere se tale modello potrà ripristinarsi una volta sanati gli eccessi più evidenti (che magari verranno col tempo rimpiazzati da altri peggiori). Ma è ora di guardare all'Europa.

3. *L'Europa squilibrata*

L'Europa della moneta unica nasce senza un meccanismo interno di riciclaggio dei surplus commerciali fra i membri in surplus (la cosiddetta «core-Europe») e quelli in disavanzo (la periferia). Unioni moneta-

rie sostenibili, come le hanno definite Barba e De Vivo (2013) posseggono meccanismi interni redistributivi di reddito fra regioni diversamente avvantaggiate, come quelli che in Italia esistono fra Lombardia e Calabria. Solo questa decisione politica può rendere sostenibile una scelta tanto gravida di conseguenze quanto quella di rinunciare alla propria valuta, dunque alla possibilità di correggere la propria competitività attraverso aggiustamenti del cambio. Per questo mai unioni monetarie hanno preceduto quelle politiche, bensì viceversa (Goodhart, 1998)⁴.

Inaspettatamente, un meccanismo di riciclaggio si è stabilito, sin quando è durato, in forza del mercato attraverso il riciclaggio da parte delle banche del «core-Europe» dei surplus commerciali di quest'area a favore della periferia⁵. In verità uno degli scopi con cui, dai tempi del gold standard, i paesi periferici hanno aderito ad accordi di cambio fisso è la possibilità di finanziare la propria crescita attraverso l'importazione di capitali dai paesi centrali. Questi, d'altra parte, si sarebbero resi disponibili in quanto rassicurati dalla stabilità del cambio e dall'impegno alla disciplina di bilancio che l'impegno ai tassi fissi impone.

⁴ Goodhart (1998), uno dei più eminenti economisti monetari contemporanei, spiega come il divorzio fra autorità monetaria e autorità politica nell'Ume sia senza precedenti. Per coloro che si rifanno alla teoria monetaria convenzionale (metallisti) non vi è tuttavia problema in quanto compito della moneta è solo di facilitare gli scambi e quindi la sottrazione dell'autorità monetaria ai governi, sempre pronti a un uso distorto della politica monetaria, è un fatto positivo (*ivi*, p. 410). Per coloro che si rifanno invece alla teoria cartalista della moneta – fra questi Keynes – la moneta è creatura dello Stato. La scelta di un'unificazione monetaria non può che essere il risultato di una coeva scelta politica in cui una politica fiscale accentrata si assume il compito, in coordinamento con la politica monetaria, dello sviluppo equilibrato dell'intera area. Quel divorzio è dunque innaturale (*ivi*, p. 424): se la moneta è creatura dello Stato, una moneta senza Stato è un aborto.

⁵ Più precisamente, la creazione dell'Ume ha determinato un humus favorevole all'espansione del credito nella periferia col sostegno di capitali dall'Europa centrale. Lo sviluppo di bolle edilizie in paesi come la Spagna e l'Irlanda ha determinato un sostenuto andamento della domanda interna e massicce importazioni dai paesi centrali che hanno smaltito il loro surplus. La storia italiana è un po' diversa, visto che il nostro paese non ha visto né marcate bolle edilizie, né un'espansione della domanda interna comparabile a quella spagnola e neppure un indebitamento estero delle dimensioni di quello spagnolo. Il nostro paese ha visto una strisciante perdita di competitività dovuta al leggero differenziale inflattivo con la Germania (Cesaratto, 2013a).

Fra le decine di casi in cui le cose sono andate a finire male basti citare il ben noto caso dell'Argentina. Eppure così poco la storia insegna all'umanità che la crisi debitoria si è puntualmente verificata nel caso dell'Ume (Cesaratto 2013a; 2013b; 2013c; Frenkel, 2013). Ciò non di meno un meccanismo di riciclaggio dei surplus dei paesi centrali a favore della periferia ha funzionato sino al 2008. Certamente nulla ora è in vista che lo sostituisca e l'aggiustamento è tutto sulle spalle dei paesi indebitati, con dubbie possibilità di successo, peraltro⁶.

Ma quali sono le ragioni che hanno spinto i paesi europei a un'avventura tanto folle? Una è stata appena menzionata, quella di favorire l'afflusso di capitali. La giustificazione di fondo è però quella dell'importazione della disciplina dei più forti da parte dei paesi più deboli. Questo tentativo era già stato condotto col sistema monetario europeo. Lì però i prezzi erano apparsi esorbitanti dato che la politica monetaria – la fissazione di una variabile chiave dell'economia che è il tasso dell'interesse – era sostanzialmente condotta dalla Bundesbank che guardava alle esigenze tedesche e non dell'insieme dei paesi membri (Vianello, 2005).

4. Un'agenda nascosta?

L'accesso ai mercati internazionali dei crediti a tassi di interesse più favorevoli può dunque essere stato un motivo di adozione del gold standard o di sistemi di cambi fissi, e da ultimo di un'unione monetaria. Gli anni del gold standard (1880-1914 circa) videro una convergenza dei tassi di interesse calcolati come spread rispetto ai titoli britannici simile a quella che si è avuta nell'Ume (su cui torneremo; si veda Bordo e James 2013, pp. 5; 21). L'adesione al gold standard, come quella all'Ume attraverso il Trattato di Maastricht, implicava l'adozione di disciplina fiscale sia per evitare la tentazione di un indebitamento insostenibile del settore pubblico, tentato da tassi più accessibili (*moral hazard*), sia perché il soccorso del settore pubblico sarebbe stato necessario in caso di difficoltà del settore privato (al cui indebitamento si guardava invece più favorevolmente), soccorso impossibile se il settore pubblico si fosse trovato nelle medesime difficoltà (*ivi*, pp.

⁶ Perché la crisi dell'Ume come crisi di bilancia dei pagamenti non è scoppiata, come tipicamente accadeva in sistemi di cambio fissi, è spiegato in Cesaratto (2013c).

9, 12). Ci si può domandare se in determinate occasioni la disciplina fiscale e più in generale di prezzi e salari implicata dall'adozione dei sistemi di cambio fissi non sia sta un fine a sé stante. Sulla scorta di un articolo pubblicato da *The Guardian* nel giugno 2012, Robert Mundell – l'economista conservatore canadese padre della teoria delle aree valutarie ottimali spesso usata criticamente verso l'euro – pare ora ritenere che la morsa dell'austerità a cui finalmente l'Ume ha condotto realizzi lo scopo disciplinante originario dell'unione valutaria. In effetti quello che nelle esperienze dei cambi fissi è tipicamente accaduto (e che meglio svilupperemo in seguito) è che all'inizio l'accesso al credito internazionale conduce a periodi di crescita delle economie periferiche – dunque a tutt'altro che disciplina. È solo con la crisi che si afferma il *reddes rationem* della disciplina. Un articolo di un economista della scuola Hayekiana (o «austriaca»)⁷, Jesus Huerta de Soto, per quanto farneticante, sostiene però apertamente il ruolo disciplinante che l'Ume sta ora svolgendo sotto la sferza della crisi.

Huerta de Soto (2012, p. 3; nostra traduzione) cita la difesa che l'economista austriaco Ludwig Von Mises (1881-1973) fece del gold standard come strumento disciplinante:

Il gold standard pose un limite ai disegni governativi di moneta facile. Era impossibile indulgere in un'espansione del credito e tuttavia rimanere ancorati alla parità con l'oro fissata per legge. I governi dovevano scegliere fra il gold standard e la loro politica – disastrosa nel lungo periodo – di espansione creditizia. Il gold standard non crollò. I governi lo distrussero. Era incompatibile con lo statalismo (etatism) come lo era il libero scambio. I vari governi abbandonarono la parità aurea perché erano ansiosi di far salire prezzi e salari sopra ai livelli di mercato, e perché volevano stimolare le esportazioni e ostacolare le importazioni. La stabilità dei tassi di cambio era ai loro occhi un danno, non una benedizione. Tale è l'essenza dell'insegnamento monetario di Lord Keynes. La scuola Keynesiana sostiene appassionatamente l'instabilità dei tassi di cambio.

Questa posizione sarebbe condivisa dagli economisti austriaci (*ivi*, p. 4; nostro corsivo):

⁷ La scuola austriaca è una versione «ultra-liberista» della teoria neoclassica talvolta, erratamente, considerata «eterodossa» forse perché guardata con sospetto dagli economisti convenzionali, anche dagli stessi monetaristi di Chicago che sono assai più pragmatici in linea con la tradizione americana. Essi hanno, infatti, guardato con sospetto all'Ume – per esempio Friedman e Feldstein – a differenza, come ora vedremo, di Huerta de Soto.

Gli economisti austriaci difendono il gold standard in quanto esso taglia e limita le decisioni arbitrarie di politici e autorità. Esso disciplina il comportamento di tutti gli agenti che partecipano al processo democratico. *Esso promuove abitudini morali nel comportamento umano*. In breve, esso stronca bugie e demagogia; facilita e diffonde la trasparenza e la verità nelle relazioni sociali. Né più né meno⁸.

Huerta de Soto sottolinea come l'Ume abbia per la prima volta esposto dei paesi sovrani a una crisi finanziaria e di bilancia dei pagamenti avendo al contempo rinunciato allo strumento di una politica monetaria autonoma (il che significa l'impossibilità di sostenere bilancio pubblico e banche emettendo moneta e di svalutare la propria moneta), tutti strumenti utilizzati nelle tradizionali crisi di bilancia dei pagamenti in regimi di cambi fissi e di gold standard (*ivi*, p. 4):

[...] l'arrivo della grande recessione del 2008 ha persino ulteriormente rivelato a ciascuno la natura disciplinante dell'euro: per la prima volta, i paesi dell'unione monetaria hanno dovuto fronteggiare una profonda recessione economica senza l'autonomia della politica monetaria. Sino all'avvento dell'euro, quando una crisi colpiva, governi e banche centrali agivano invariabilmente nella stessa maniera: esse iniettavano la liquidità necessaria, consentivano alle monete locali di fluttuare verso il basso e di deprezzarsi, e rimandavano indefinitamente le dolorose riforme strutturali che erano necessarie e che riguardavano liberalizzazioni economiche, de-

⁸ L'inflazione è vista da de Soto come una maniera con cui il governo svaluta il valore reale del proprio debito, dunque una truffa antidemocratica a sfavore dei cittadini. Similarmente la svalutazione è una maniera mascherata di diminuire i salari reali. Quello che de Soto e i reazionari come lui desiderano è che sia l'asprezza della disoccupazione a tenere disciplinati i percettori di salario. In una visione pienamente keynesiana l'inflazione è, invece, il frutto di ciò che un grande economista americano, Albert Hirschman, definì «tiro alla fune»: l'inflazione è la manifestazione di un conflitto sulla distribuzione del reddito. Un governo non reazionario può cercare di accomodare la battaglia distributiva assecondando un processo inflazionistico – una volta vincono i lavoratori e i salari aumentano, la volta successiva vincono le imprese e sono i prezzi ad aumentare. Lo stesso Stato interviene con la spesa pubblica come moderatore della disputa, mentre la svalutazione ha il compito di riaggiustare gli equilibri esterni minati dal differenziale inflazionistico con i concorrenti. Fin tanto che il gioco si mantiene entro limiti accettabili – adottando per esempio forme di politica dei redditi – un pragmatismo di questo tipo è migliore allo strumento disciplinatore principe del conflitto distributivo che è la disoccupazione. Si legga al tal proposito il mai abbastanza citato saggio di Kalecki (1943).

regolamentazione, maggiore flessibilità dei prezzi e dei mercati (specialmente del mercato del lavoro), una riduzione della spesa pubblica, e il ritiro e smantellamento del potere sindacale e dello stato sociale. Con l'euro, nonostante tutti gli errori, debolezze, e concessioni [...] questo tipo di comportamento irresponsabile e di fughe in avanti non è più a lungo possibile.

E infatti l'Ume sarebbe addirittura superiore al gold standard in quanto i paesi non possono (facilmente) sfuggirvi (*ivi*, p. 5). De Soto è ironico verso la visione europeista di Jacques Delors e di coloro che hanno visto nella moneta unica la premessa dell'Europa politica, mentre ora essa sta mettendo in crisi l'Europa sociale – con soddisfazione delle forze confessionali più reazionarie di cui de Soto è partecipe, viene da pensare⁹:

[...] è divertente (e anche patetico) notare che la legione di ingegneri sociali e di politici interventisti che, guidati allora da Jacques Delors, disegnarono la moneta unica come uno strumento aggiuntivo per il loro grandioso progetto di realizzare l'unione politica europea, ora guardano con disperazione a qualcosa che loro non sembrano mai essere stati in grado di predire: che l'euro ha finito per funzionare di fatto come il gold standard, disciplinando i cittadini, i politici e le autorità, legando le mani dei demagoghi ed esponendo i gruppi di pressione (capeggiati dagli indeffettibilmente privilegiati sindacati), e persino mettendo in dubbio la sostenibilità e i veri e propri fondamenti dello stato sociale (*ivi*, p. 5-6).

Se Huerta de Soto è chiaramente un reazionario, non si presenta come tale uno dei padri dell'Ume e ministro del Tesoro dell'ultimo governo di centro-sinistra, il quale una decina d'anni fa additava l'esempio di Francia e Germania descrivendo quali comportamenti implicava la nuova Europa. Scriveva Tommaso Padoa-Schioppa (2003) richiamandosi alle prediche inutili di Luigi Einaudi che quei paesi da tempo hanno scelto la strada del «lasciar funzionare le leggi del mercato, limitando l'intervento pubblico a quanto strettamente richiesto dal loro funzionamento e dalla pubblica compassione». E così prosegue:

Nell'Europa continentale, un programma completo di riforme strutturali deve oggi spaziare nei campi delle pensioni, della sanità, del mercato del

⁹ Preoccupa assai che posizioni come quella di de Soto diventino in Germania oggetto di simpatetici saggi accademici (si veda Hoffman, 2013).

lavoro, della scuola e in altri ancora. Ma dev'essere guidato da un unico principio: attenuare quel diaframma di protezioni che nel corso del Ventesimo secolo hanno progressivamente allontanato l'individuo dal contatto diretto con la durezza del vivere, con i rovesci della fortuna, con la sanzione o il premio ai suoi difetti o qualità. Cento, cinquanta anni fa il lavoro era necessità; la buona salute, dono del Signore; la cura del vecchio, atto di pietà familiare; la promozione in ufficio, riconoscimento di un merito; il titolo di studio o l'apprendistato di mestiere, costoso investimento. Il confronto dell'uomo con le difficoltà della vita era sentito, come da antichissimo tempo, quale prova di abilità e di fortuna. È sempre più divenuto il campo della solidarietà dei concittadini verso l'individuo bisognoso, e qui sta la grandezza del modello europeo. Ma è anche degenerato a campo dei diritti che un accidioso individuo, senza più meriti né doveri, rivendica dallo Stato.

Sfortunatamente Padoa Schioppa è ancora ricordato con nostalgia persino da esponenti della sinistra. L'euro è dunque fallito? No, è proprio ora che esso, come si trovò a dichiarare Mundell, sta dispiegando la sua forza disciplinatrice condivisa anche da Padoa Schioppa.

5. *Esistono vie d'uscita?*

Dando per scontato il fallimento delle politiche dell'austerità espansiva, le ipotesi alternative di uscita dalla crisi sono riconducibili a due. Una via keynesiana che potrebbe evolvere nel tempo verso forme di federalismo; la rottura dell'Ume. Nel mezzo della discussione di queste soluzioni esamineremo criticamente il piano di investimenti presentato dai sindacati tedeschi (Dgb, 2012).

5.1. *La via keynesiana*

La prima strada è quella tradizionalmente keynesiana che propugna un nuovo assetto delle politiche macroeconomiche europee con il coordinamento delle politiche fiscali e monetarie in senso espansivo. Si tratta dunque di: (i) riformare le istituzioni europee creando una autorità che coordini la politica fiscale – un Eurogruppo rafforzato; (ii) assegnare alla Banca centrale europea (Bce) l'obiettivo della piena occupazione accanto a quello della stabilità dei prezzi. Una seria unione bancaria, che preveda meccanismi di prevenzione e di risoluzione delle crisi finanziarie a livello europeo va a completare tale quadro. La

garanzia della Bce sui debiti sovrani potrebbe comportare una significativa riduzione della spesa per interessi per i paesi periferici consentendo loro di stabilizzare il rapporto debito pubblico/Pil (senza assurde riduzioni) in maniera compatibile con politiche moderatamente espansive; Germania e gli altri paesi centrali dovrebbero adottare invece politiche di bilancio più marcatamente espansive volte ad assorbire col rilancio della domanda interna i surplus commerciali (lasciando anche un po' correre l'inflazione interna). Proposte come l'europeizzazione di parte dei debiti pubblici (i famosi eurobond) possono ben far parte di questo pacchetto¹⁰. La questione è che la Germania non è assolutamente interessata a fare da traino al resto dell'Europa, abbandonando i presupposti del proprio modello mercantilista – contrazione della domanda interna e stabilità di prezzi. Non solo i tedeschi si chiedono, inoltre, quanto politiche espansive centrate sulla Germania non vadano a beneficio di paesi extra-europei invece che della periferia dell'Ume. L'Italia potrebbe avvantaggiarsi di tale pacchetto più che il resto della periferia, ma deve essere chiaro alla sinistra nostrale che la ripresa dei consumi dei lavoratori va affidata alla ripresa dell'occupazione piuttosto che ad aumenti dei salari nominali e reali, almeno sino a che la produttività non riprenda a crescere in maniera sostenuta. Che poi parte dell'espansione germanocentrica vada a beneficio dell'economia globale non sarebbe un gran danno. Sarebbe, anzi, un contributo a un rilancio coordinato della domanda globale, con la rinuncia europea al mercantilismo, sì da sollevare gli Stati Uniti dal ruolo di mercato di ultima istanza, ruolo che essi ricoprono con sempre più fatica – come evidenzia Varoufakis nel suo volume (2013).

Un progresso nella direzione del pacchetto keynesiano sarebbe un buon segnale verso una evoluzione federale dell'Europa in cui venisse costituito un bilancio pubblico comune, dell'ordine del 5%, con finalità redistributive fra i paesi membri e di stabilizzazione del ciclo, come previsto dal Piano Mac Dougall¹¹ del 1977. Perché ciò accada, sarebbe ancor più necessario che l'Italia si ricollocasse su un sentiero di

¹⁰ Si veda anche la proposta di Wyplosz illustrata in Cesaratto (2013d) di un acquisto perpetuo da parte della Bce di un terzo dei debiti pubblici a tassi di interesse zero.

¹¹ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf.

crescita si da permanere – nonostante il perenne giogo del suo Mezzogiorno – fra i paesi contributori netti. È in quest'ambito che vanno collocate le proposte di piani d'investimenti europei in nuove tecnologie, infrastrutture, ambiente, di cui ci andiamo ora a occupare.

5.2. I piani di investimento

Il mio giudizio sulle proposte della Dgb (2012) non è propriamente entusiasta. Il pericolo politico che vedo è che ci si rifugi in immaginifici piani Marshall di investimento tralasciando il fatto che l'eurozona avrebbe necessità di misure macroeconomiche di più rapido impatto, inclusa una seria unione bancaria, e nel lungo periodo di una revisione dei trattati, sebbene le condizioni politiche per questo non vi siano, come diremo più avanti¹².

Alcune critiche pertinenti al Piano Dgb sono state avanzate dal Keynes blog (24 giugno 2013). Il Piano sceglierebbe «di confermare l'assenza delle leve fiscali e monetarie che caratterizzano la fragile impalcature dell'euro» proponendo la via «seducente» di un «Piano Marshall per l'Europa». Cosa ci può essere di più condivisibile – si domandano gli estensori – «di una azione orientata a stimolare gli investimenti nella produzione di energia sostenibile, nella riduzione dei consumi energetici, in settori industriali e servizi sostenibili, in istruzione e formazione, in ricerca e sviluppo, in infrastrutture di trasporto moderne, in città e comuni a basse emissioni e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni»? Molta della domanda generata andrebbe tuttavia a favore delle imprese tedesche, mentre la Tobin tax – che gli estensori vedono come fonte primaria di finanziamento del Piano - fu pensata dal suo proponente come un «granello di sabbia» nei meccanismi della speculazione piuttosto che come fonte di risorse per il settore pubblico. Essi denunciano, infine, come il Piano destini «un'ine-

¹² Ma non vi sono neanche per il Piano della Dgb. Basti guardare all'opinione della Cancelliera tedesca sui piani di investimento quale riportato da Carlo Bastasin su Il Sole 24 Ore (9 luglio 2013): «Anche la Germania risente del rallentamento nell'area dell'euro. Ma il paese ha già intrapreso una nuova strategia di sviluppo: attraverso la digitalizzazione delle produzioni industriali, i tedeschi sono convinti di potersi assicurare altri dieci anni di vantaggio sui concorrenti. Così all'uscita dall'ultimo Consiglio europeo, la Cancelliera Merkel derideva i suoi colleghi: "Pensate che qualcuno di loro è convinto di crescere aumentando gli investimenti pubblici"». L'industria tedesca sa ben badare ai propri progetti di investimento, afferma in sostanza la Cancelliera.

zia» a interventi di «stabilizzazione della congiuntura». Chiosando queste critiche, il Piano può risultare di difficile gestione, vale a dire appare complicato pensare la costituzione di un'autorità europea in grado di gestire una mole così grande di progetti in campi così disparati e in tempo utile per intervenire sulla crisi. Allo stadio sembra assente uno studio input-output degli effetti della spesa sui diversi sistemi produttivi nazionali, avvalorando il sospetto che i vantaggi possano confluire fondamentalmente sull'industria tedesca (si dovrebbero, per esempio, includere clausole che obblighino investimenti industriali nella periferia per chi riceve finanziamenti). Siamo inoltre sicuri che il settore privato, che il Piano coinvolge, sia sensibile al sostegno di investimenti finalizzati a tanti nobili obiettivi (riconversione ecologica ecc.) in una situazione in cui le aspettative deprimono gli investimenti, specialmente nella periferia?

Infine, circa le cause della crisi, il documento si limita a sottolineare le responsabilità degli «operatori finanziari». È questa una spiegazione di comodo della crisi che evita di additarne le cause di fondo nel peggioramento della distribuzione del reddito a sfavore dei lavoratori, per cui lo sviluppo del credito al consumo è stato funzionale a sostenere la domanda aggregata, e per ciò che riguarda l'Europa, nella creazione stessa dell'Euro. Certo, un altro Euro sarebbe possibile, ma ciò sembra incompatibile con le caratteristiche di fondo del modello tedesco, e i sindacati tedeschi sono parte di quel modello. Naturalmente non si tratta di dubitare della buona fede e della solidarietà sincera dei sindacati tedeschi. Si deve, tuttavia, riflettere sui fatti. A essere generosi si può ipotizzare che il sindacato tedesco sia combattuto fra la Scilla di un rilancio della domanda interna tedesca attraverso il sostegno dei salari minimi nei settori penalizzati e con una politica fiscale espansiva, e la Cariddi di mettere in difficoltà la macchina esportatrice, non da oggi la vacca sacra della politica tedesca (Wallich, 1955, p. 244). La Germania nel suo insieme non è interessata ad assumere la leadership politica ed economica dell'Europa, il suo è un «mercantilismo provinciale», come lo definisce Varoufakis (2013, p. 251), e in provincia spesso si vive bene. Questo è un fatto, ed è anche la tragedia europea.

5.3. La rottura dell'euro

Por termine al folle esperimento implica passaggi assai complessi (si veda anche Levrero, 2012). La premessa è che l'Unione europea va salvaguardata e che, dunque, la rottura dovrebbe essere negoziata e

RPS

Sergio Cesaratto

pacifica. Questo complica quello che è, forse, il problema più complesso da risolvere. Scelte democraticamente prese e negoziazioni internazionali implicano processi politici assai lunghi e pubblici i quali, tuttavia, sono incompatibili con la stabilità finanziaria. Al primo vago accenno che forme di rottura dell'Ume sono all'ordine del giorno politico si scatenerrebbe infatti una enorme speculazione volta a spostare i capitali finanziari dai paesi con (futura) moneta debole verso quelli con (futura) moneta forte. Il che vorrebbe dire la fine immediata della moneta unica nel peggiore dei modi possibili. L'unica strada percorribile sarebbe di accordi presi un venerdì sera almeno da un consesso di paesi che contano, da ratificarsi nel week-end nei parlamenti nazionali. Banche e mercati sarebbero destinati a rimanere chiusi, tuttavia, anche per alcuni giorni successivi durante i quali verrebbero adottate misure volte ad assicurare una transizione dolce verso le monete nazionali. Gli accordi dovrebbero definire un quadro di risoluzione per i rapporti di debito-credito, ora denominati in euro, una volta effettuato il passaggio a monete nazionali. Ma come si fa ad assicurare la segretezza prima del citato vertice? Dato che questo è impossibile, è più realistico ritenere che a tale vertice si arrivi in seguito a un grave evento scatenante, come una crisi politico-finanziaria di prima grandezza in Italia o Spagna, tale da indurre alla chiusura dei mercati prima del vertice. Una volta sancita la rottura – che potrebbe sostanziarsi in un ritorno generalizzato alle monete nazionali, in una uscita della Germania e dei suoi satelliti, o in una uscita di uno o più paesi periferici – i paesi che adottano una nuova moneta avrebbero il diritto (*lex monetae*) di rinominare tutti i titoli del debito pubblico e privato nella nuova moneta – a meno che il contratto sottostante non specifichi la rinuncia a tale prerogativa. Alcune forme di debito con l'estero, come quelle intrattenute attraverso la Bce con le altre banche centrali andrebbero rinegoziati. Tutti i pagamenti interni per via elettronica (che includono le carte di credito) – i soli possibili per alcuni giorni – verrebbero automaticamente rinominati nella nuova moneta, mentre in attesa della stampa delle nuove banconote, le banche rilascerebbero banconote in euro ma con una stampigliatura con scritto, ad esempio 10 euro = 10 nuova-lira.

La prima decisione che il governo dovrebbe prendere riguarda la fissazione del nuovo tasso di cambio. Per l'Italia verrebbe da suggerire l'antica politica della stabilità del cambio verso il dollaro (in cui è quotato il petrolio) e di una flessibilità controllata verso il marco tedesco. Naturalmente una svalutazione dell'ordine del 20-30% verso il

marco sarebbe fisiologica, ma rigidi controlli sui movimenti dei capitali dovrebbero contribuire a una successiva stabilizzazione del cambio. Il secondo indirizzo che il governo dovrebbe prendere riguarda la stabilizzazione dell'inflazione a livelli moderati lasciando soprattutto alla ripresa dell'occupazione il sostegno dei consumi. Tassi di interesse sufficientemente bassi e la ripresa della crescita dovrebbero consentire la stabilizzazione del rapporto debito pubblico/Pil e al contempo una moderata espansione fiscale. Non si passerebbe dunque al regno del Bengodi, e il paese si ritroverebbe coi problemi di sempre, ma almeno non alla mercé di altri e con qualche speranza, se decide di coltivarcela.

RPS

Sergio Cesaratto

6. Conclusioni

Scettici ci sentiamo dunque nei confronti di piani di investimento europei, quali quelli evocati dal Piano della Dgb (2012), che si rivelano fragili sia dal punto di vista del finanziamento che degli obiettivi. Quando nei riguardi dei primi sentiamo invocare la «Tobin tax» (e in qualche misura anche la patrimoniale) ci viene in mente il classico coniglio nel cappello. Circa i secondi, il Piano Marshall americano si riprometteva di rimettere in marcia apparati industriali in buona parte preesistenti, mentre obiettivi come la riconversione ecologica appaiono più begli ideali che obiettivi fattivamente perseguibili in pochi mesi ripagandosi, per giunta, in pochi anni. Non è chiaro poi, nel disegno della Dgb in che senso il suo Piano condurrebbe all'attenuazione degli squilibri commerciali infra-europei. A meno che la Dgb pensi – ma c'è da dubitarne – a un perenne sostegno da parte dei paesi centrali di forme di lavori pubblici nei paesi periferici (una classica forma di riciclaggio dei loro surplus commerciali a favore, da ultimo, delle loro esportazioni) o a vincoli di investimenti esteri in loco per le imprese tedesche. Affidare la ricomposizione delle contraddizioni di quest'Europa a un mero Piano Marshall ci appare dunque assai riduttivo. Il Piano Marshall, quello vero, fu infatti parte di quel meccanismo guidato dagli Stati Uniti di riciclaggio dei propri surplus globali illustrato da Varoufakis. Non sembra che i pur volenterosi sindacati tedeschi si pongano in tale prospettiva, né in quella di una riforma profonda della costituzione economica europea e di quella tedesca di cui sono parte organica.

Circa le altre due, la via keynesiana è certamente desiderabile, mentre la rottura dell'euro – di per sé ancor più desiderabile – è quella più densa di incognite. Tuttavia, ambedue ci appaiono per ora non nel-

l'ordine delle cose, a meno di un incidente di percorso – come una grave crisi politica in Italia che conducesse a una crisi di fiducia sul debito sovrano italiano – che portasse dritti al secondo esito (ma nelle peggiori condizioni). Alla prima prospettiva si contrappongono gli interessi del capitalismo tedesco interessato, peraltro, alla costituzione di un esercito industriale di riserva nella periferia europea. Al momento quella che Varoufakis definisce la *kosovizzazione* della periferia europea appare dunque come la prospettiva più probabile. La periferia diventerebbe un semi-protettorato europeo, con redditi nazionali crollati di decine di punti percentuali, terra di malavitosi e di emigrazione. Solo una forte ribellione sociale guidata con autorevolezza può evitare tale esito.

Riferimenti bibliografici

- Barba A. e De Vivo G., 2013, *Flawed currency areas and viable currency areas – external imbalances and public finance in the time of the euro*, in «Contributions to Political Economy», vol. 32, pp. 73-95.
- Bastasin C., 2013, *La contraddizione tra stabilità e crescita*, «Il Sole 24 Ore», 9 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-07-09/contraddizione-stabilita-crescita-082145.shtml>.
- Bordo M.D. e James H., 2013, *The European Crisis in the Context of the History of Previous Financial Crises*, NBER Working paper, n. 19112.
- Cesaratto S., 2012, *Neo-Kaleckian and Sraffian controversies on accumulation theory*, «Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Statistica», Università degli Studi di Siena, disponibile al sito internet: <http://www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/1691>.
- Cesaratto S., 2013a, *Controversial and novel features of the Eurozone crisis as a balance of payment crisis*, in Febrero E. e al. (a cura di) *Post Keynesian Views of the Economic Crisis and its Remedies*, Routledge, Londra; versione working paper disponibile all'indirizzo internet: <http://www.econpol.unisi.it/dipartimento/it/node/1649>.
- Cesaratto S., 2013b, *The endless Eurozone crisis, where do we stand? A Classical-Kaleckian overview*, in «Studi Economici», n. 2, 2012 (stampato nel 2013); versione working paper disponibile al sito internet: <http://www.econpol.unisi.it/>
- Cesaratto S., 2013c, *The implications of TARGET2 in the European balance of payment crisis and beyond*, «European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention», 10, n. 3, versione working paper disponibile al sito internet: <http://www.econpol.unisi.it/>.
- Cesaratto S., 2013d, *Il «bazooka» che Draghi non vuole usare*, «il manifesto», 20 agosto.
- Cesaratto S. e Stirati A., 2011, *Germany in the European and global crises*, «International Journal of Political Economy», vol. 39, n. 4, pp. 56-87; versione working paper disponibile all'indirizzo internet: <http://www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/1267>.

- Dgb, 2012, *Un piano Marshall per l'Europa. Proposta della Confederazione sindacale tedesca per un programma congiunturale, d'investimento e di rilancio per l'Europa*, disponibile all'indirizzo internet: <http://en.dgb.de/search-results/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>.
- Frenkel R., 2013, *Lessons from a comparative analysis of financial crises*, «Comparative Economic Studies», vol. 55, pp. 405-430; versione mimeo disponibile all'indirizzo internet: <http://www.unich.it/docenti/bagnai/euro/Frenkel.pdf>.
- Garegnani P., 1981, *Marx e gli economisti classici*, Einaudi, Torino.
- Goodhart C.A.E., 1998, *The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas*, «European Journal of Political Economy», vol. 14, pp. 407-432.
- Halevi J. e Varoufakis Y., 2003, *The global Minotaur*, «Monthly Review», vol. 55, n. 3, pp. 57-75.
- Hoffmann A., 2013, *The euro as a proxy for the classical gold standard? Government debt financing and political commitment in historical perspective*, Working paper, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, n. 119, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/74607/1/747342059.pdf>.
- Huerta De Soto J., 2012, *An Austrian Defense of the Euro*, Mises Institute, disponibile all'indirizzo internet: <http://mises.org/daily/6069/>.
- Kalecki M., 1943, *Aspetti politici del pieno impiego*, trad. it. a cura di Fabio Petri, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.econ-pol.unisi.it/petri/Kalecki.doc>.
- Levrero S., 2012, *Un passo indietro? L'euro e la crisi del debito*, in Cesaratto S. e Pivetti M. (a cura di), *Oltre l'austerità*, «MicroMega», disponibile all'indirizzo internet: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/oltre-lausterita-un-ebook-gratuito-per-capire-la-crisi/>
- Lucarelli B., 2012, *German neomercantilism and the European sovereign debt crisis*, «Journal of post-Keynesian economics», n. 34, pp. 205-224.
- Palast G., 2012, *Robert Mundell: evil genius of the euro*, «The Guardian», 26 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jun/26/robert-mundell-evil-genius-euro>.
- Padoa-Schioppa T., 2003, *Berlino e Parigi: ritorno alla realtà*, «Corriere della sera», 26 agosto, disponibile all'indirizzo internet: http://www.tommasopadoaschioppa.eu/wp-content/uploads/2009/11/Corsera_26_08_2003.pdf.
- Vianello F., 2005, *La moneta unica europea*, mimeo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.fernandovianello.unimore.it/site/home/una-selezione-di-scritti.html>.
- Varoufakis Y., 2013, *The Global Minotaur*, Londra, Zed Books (2ª ed.); trad. it. della prima ed. *Il minotauro globale. L'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Trieste, Asterios, 2012.
- Wallich H.C., 1955, *Mainspring of the German Revival*, Yale University Press, New Haven.

Le autrici e gli autori

Silvano Andriani, economista, già senatore, attualmente è presidente del Cespi (*International policy study centre*). Ricopre inoltre la carica di presidente di Axa Assicurazioni Spa.

Elton Beqiraj svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma, dove è titolare del modulo di Econometrics I per la Scuola di dottorato in Economia Politica. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la modellizzazione teorica di modelli dinamici stocastici di equilibrio generale, con riferimento particolare alla specificazione matematica di mercati del lavoro e del credito imperfetti in economia aperta.

Paolo Borioni, storico, PhD all'Università di Copenaghen, lavora per la fondazione Giacomo Brodolini. Fa parte di network di ricerca come il Cens (Università di Helsinki) e il Nord-Wel, che raggruppano studiosi della storia e della sociologia del welfare nordico. Collabora frequentemente a diversi quotidiani e riviste europei.

Rita Cavaterra è responsabile delle Politiche previdenziali della Cgil nazionale.

Sergio Cesaratto è professore ordinario di Economia della crescita e dello sviluppo e di Politica fiscale e monetaria dell'Unione monetaria europea presso il Dipartimento di Economia politica e Statistica dell'Università di Siena. È autore di numerosi contributi in riviste italiane e internazionali.

Giuseppe Costa è professore di Igiene presso l'Università di Torino, dove è anche presidente del corso di laurea in Tecniche della Prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. È direttore del Servizio di riferimento regionale di Grugliasco (To) dal 1994. Dal 2003 S.C. a D.U. Servizio Sovrazonale di Epidemiologia Asl To3 del Piemonte.

Moreno Demaria, statistico, epidemiologo, presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte è assistente di ricerca per lo

RPS

le autrici e gli autori

Studio longitudinale torinese, per il quale ha collaborato a curare l'impianto, l'estensione delle basi di dati e lo sviluppo degli algoritmi per la produzione di indicatori epidemiologici. Ha interessi di ricerca applicativa nel campo dell'epidemiologia ambientale e del *disease mapping*.

Angelo d'Errico, epidemiologo e medico del lavoro, si occupa dello studio dell'effetto di fattori di rischio occupazionali e sociali sulla salute presso la S.C. a D.U. Servizio Sovrazonale di Epidemiologia Asl To3 del Piemonte.

Gianni Geroldi, economista, già professore ordinario di Scienza delle finanze, attualmente insegna Economia della previdenza e dei sistemi pensionistici presso l'Università Cattolica di Piacenza. Ha svolto studi e pubblicato ricerche su vari temi di economia del welfare state. È membro del *Social protection committee* (Comitato consultivo per le politiche sociali dell'Unione europea).

Sergio Ginebri è professore associato all'Università di Roma Tre, dove insegna Economia politica ed Economia della previdenza presso il Dipartimento di Giurisprudenza. Si è occupato di previsioni di spesa pensionistica in Italia e del disegno delle politiche previdenziali e assistenziali. Collabora con il Centro Europa ricerche, dove ha contribuito ai Rapporti sulla spesa pensionistica.

Roberto Leombruni è ricercatore di Econometria presso il Dipartimento di Economia e Statistica «Cognetti de Martiis» dell'Università di Torino, e *research fellow* del Laboratorio Revelli - Collegio Carlo Alberto. Le sue principali aree di ricerca riguardano l'economia del lavoro, le relazioni tra lavoro e salute, modelli computazionali *agent based* e di micro-simulazione. Dirige la sezione del Laboratorio Revelli che produce il Work histories italian panel.

Gianluigi Nocella è dottorando di ricerca della Scuola di dottorato in Economia presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano l'analisi delle disuguaglianze e delle dinamiche del mercato del lavoro, a livello micro e macroeconomico.

Laura Pennacchi, studiosa e saggista nei campi delle scienze economiche e sociali, dirige la Scuola per la buona politica «Vivere la democra-

zia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Basso. È stata parlamentare per tre legislature (dalla XII alla XIV) e sottosegretario, con Ciampi, al Tesoro nel primo Governo Prodi.

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma, dove insegna *European economic policies*. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i sistemi di welfare state, in particolare quelli previdenziali, le dinamiche individuali sul mercato del lavoro, la disegualianza economica e la mobilità intergenerazionale.

Alessandro Rosina è professore associato di Demografia e Statistica sociale presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano, dove dirige anche il Laboratorio di Statistica applicata alle decisioni economico aziendali. È membro del Consiglio direttivo della Società italiana di statistica.

Massimiliano Tancioni svolge attività accademica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma, dove è titolare dei corsi di Econometria avanzata e *Advanced econometrics* per la laurea magistrale e dei moduli Econometrics II e III per la Scuola di dottorato in Economia Politica. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la macrodinamica e l'analisi del ciclo; la modellizzazione e l'analisi empirica della dinamica del mercato del lavoro; l'econometria delle serie storiche; la modellizzazione econometrica per la previsione e simulazione delle politiche.

Nicolás Zengarini, sociologo, epidemiologo, presso la S.C. a D.U. Servizio Sovrazonale di Epidemiologia Asl To3 del Piemonte è assistente di ricerca per lo Studio longitudinale torinese dove collabora all'elaborazione e documentazione degli indicatori socioeconomici derivati dagli archivi. Ha interesse di ricerca applicativa nel campo dell'epidemiologia sociale con particolare interesse in ambito oncologico e dei percorsi assistenziali.

RPS

Le autrici e gli autori

English Abstracts

RPS

Recent and Perspective Labor Market Reforms in Italy. An Econometric Evaluation of the Potential Effects

Massimiliano Tancioni, Elton Beqiraj

This paper describes the potential macroeconomic and employment effects of the recent and perspective (Youth Guarantee) reforms of the Italian labor market, by means of an econometric model specifically developed for the analysis and simulation of labor market policies. Results show that the macroeconomic effects of the reforms are negligible in the mid to long term, whilst the employment effects are moderately negative in the case of the recently adopted labor market measures and weakly positive for the perspective Youth Guarantee's related measures.

Unsolved Issues of the Italian Pension Reform of 2011

Michele Raitano

The Italian pension reform that was introduced in 2011 triggers two main kinds of problems. The first one is connected to the chance for elderly workers to maintain their job (or to find a new one in case they are unemployed) and to the related possible effects in terms of economic growth and fairness. The second problem, which may arise in the near future, is related to unjustified rigidities and inequalities produced within the contributory scheme by norms that rule the accessibility to anticipated seniority. At the same time, the reform did not intervene on the real risk of pension's inadequacy for workers with low paying/non-standard jobs. This article presents some empirical analysis on these issues and suggests possible policy actions.

Activation Policies for the New Generations and Encouragement of Positive Choices in the Life Course

Alessandro Rosina

Italy is one of the advanced economies with the greater imbalance in the labor market against the new generations. More than emergency

policies with the mere purpose to find a job for young people, what we need is a strategy to structurally include capabilities and skills of the younger generations in the developing process of the country. The best European experiences show that, in addition to strengthening the role in defense, the challenge for growth is met when creating spaces and opportunities for young people in the attack.

Pensions: Gender Effects of the Fornero Reform and the Position of the Cgil

Rita Cavaterra

The Fornero Reform on pensions has cancelled the rights of persons, created a climate of mistrust and uncertainty for the future, and broken the social pact that had been underwritten between workers and the State. The article starts from this severe judgement of the Cgil on the measure and continues by examining point by point all the regulations that have had particularly negative effects on women's pension rights. The author brings out the measure's particular pitilessness towards women – a pitilessness that has been exasperated by the restrictive interpretations given by Inps. The article concludes with a series of proposals to modify the Fornero law, modifications that are necessary if we want to return to a system that is graduated, flexible, fair and supportive.

The «Esodati» Issue: Inception and (Sketchy) Solution

Gianluigi Nocella

The pension reform enacted in Italy by Mario Monti's Cabinet to face the fiscal crisis in Autumn 2011 implied a sudden and sizeable increase in the duration of working life, aimed at obtaining immediate effects on the expenditure side of the government balance. The achievement of this goal prevented the implementation of an all-encompassing safety net for workers at the margins of the labour market. In particular, the reform allows for long periods in which these workers may not receive any source of income («esodati»). This article defines different categories of «at-risk workers» and describes the several measures activated in the last two years – in a difficult policy framework – in order to offset the underestimated negative consequences of the pension reform.

Work and Life Expectancy

**Giuseppe Costa, Nicolás Zengarini, Moreno Demaria,
Angelo d'Errico, Roberto Leombruni**

Life expectancy remains one of the most important indicators used to evaluate synthetically the health and well-being of a population. Recent studies show important geographical and especially social differences in the life expectancy in the Italian population. The main objective of this article is to explore these variations in relation with the professional careers of individuals, defined according to the type of occupation. The paper reviews the latest Italian data on the subject, discusses about possible causes and generating mechanisms and evaluates the ability of our country to measure more continuous and reliable way these phenomena, with the aim to develop appropriate preventive and compensating policies.

Social Differences in Life Expectancies. The Need for Proportional Universalism

Sergio Ginebri

Italian public pension system will be automatically adjusted to the future variations of life expectancies at late adult age. But will people be healthy enough to work longer? The difference between life expectancy and healthy life expectancy should be considered. Furthermore, the difference between life expectancy and the actual life duration depends not only on random but also on social factors. Taking into account such features of the ageing process implies a reform of pension policies and a reformulation of the same universalism principle.

Employment and Income Protection of Older Workers

Gianni Geroldi

To address the economic problems posed by an aging population, the European countries have made in recent years a series of reforms of the social security systems in order to make pension expenditure financially sustainable. In the guidelines proposed by the European Union, a crucial objective is raising the statutory and effective retirement age. This change, which is also considered necessary to ensure a socially adequate level of pension benefits, has raised the issue of em-

ployment of older workers. To deal with this issue, in almost all countries have been adopted articulated sets of instruments that includes appropriate measures of employment policy, accompanied by other measures that belong to the sphere of social protection.

In Italy, the government headed by Mario Monti has made two reforms of the welfare system (pensions and unemployment benefits) which gave rise at the same time to a significant increase in retirement age and to a reduction in the temporal coverage of unemployment benefit. The article focuses on the theoretical and practical reasons that make the loss of employment for older workers a dangerous interruption of the career, which can hardly be remedied with individual actions and which may increase to an unacceptable degree the risk of poverty in old age. Therefore, policy makers should respond to the current situation with integrated measures of labor market and social protection policies.

Is the Crisis Cancelling «Full and Good Employment»? The Cgil's Labour Plan for a European New Deal

Laura Pennacchi

The current economic crisis is one of the longest in history and has now even surpassed the previous one of the oil crisis in the 1970s. A «great transformation» is taking place, à la Polanyi, and it is not surprising that even the «Financial Times» has a regular column on the crisis of capitalism. It is no longer possible to tackle labour and economic problems with the old tools or reproducing now outdated models of the relation between supply and demand, or taking refuge in «policies» without having an overall political vision. We need to respond to the crucial questions that are being asked. Bearing in mind the historic precedent of Roosevelt's New Deal and Keynes's proposed solutions, which are now being taken up again by many economists, it means activating a *big push* of public investment for a European New Deal, because growth and employment can only be re-launched with exceptional policies financed by the public sector, as proposed by the Cgil's Labour Plan. The article brings out how only by disentangling the four fundamental problems of the relation between finance and productivity, supply and demand, internal demand and exports, and individual and collective consumption, will it be possible to lay the foundations for a new model of development.

Two Lines of Economic Policy

Silvano Andriani

To emerge from the crisis we need a change of direction similar to that of the 1930s, which was produced by the school of Keynes meeting the social-democratic-oriented school of Stockholm. The Bretton Woods agreement laid the premises for the development of the next thirty years, during which the economy performed better than in any other period. At present there are a series of proposals (contained in the appeal launched by the Cgil's Economic Forum, signed by seventy economists) that set out a strategy for emerging from the crisis: replacing the nominal growth rate of the gross product with the parameters of the *Fiscal compact* (inflation and public debt); adopting an incomes policy on a European scale, bearing in mind the different levels of competitiveness; giving the Ecb the functions of a central bank, with the task of directing monetary policy to sustain growth; creating a genuine European banking union with all three essential elements: unified control, a single mechanism for solving banking crises, and a European guarantee for deposits; and partially Europeanizing public debts.

The Dgb Plan: Potential and Limitations of an Idea for Overcoming the Crisis

Paolo Borioni

The Marshall Plan of the German Trade Union Confederation (Dgb) aims to collect thousands of billions of Euros to invest in social, infrastructural, environmental, energy and building innovation in all European countries. There are various strong features to this Plan, which the article lists, including the production of growth through employment and actual demand from excess investment. In addition some social, productive and political dynamics that could be set off by the long-term effects of the Plan are potentially lower pressure on wages and welfare by the neo-liberal forces as a result of the reinforcement of employment, economic regulation and the idea that there cannot be lasting control of the budget and the deficit of current transactions through cuts, but through the innovative investments proposed by the Plan. But this will be truly effective and useful in countries that are now less structurally competitive only if it allows them to prepare for it, for example by research investment and deficit development.

RPS

English Abstracts

That Awful Mess of the Euro

Sergio Cesaratto

The article illustrates the classical-kaleckian explanation of the eurozone crisis. It discusses whether the crisis is an unintended result, or it represents the eventual demonstration of anti-social purposes of monetary unification. It examines next possible way-outs, including the recent German Unions' proposal of a European investment «Marshall Plan». This solution is regarded as inadequate insofar as it does not take into sufficient account the multi-dimensional troubles of monetary unification and the existence of divergent national interests in Europe. Two other solutions – the constructive Keynesian approach and the problematic euro break-up – are considered not likely, unless a big incident leads to the second outcome. At this stage, a *kossovisation* of the eurozone periphery looks as the most probable perspective.