

Rive Gauche

La critica della politica economica e le linee programmatiche delle coalizioni progressiste

Centro Congressi Cavour, Roma, 30 settembre 2005

Felice Roberto Pizzuti

La crisi dell'economia italiana e le politiche sociali

1. A partire dagli anni '80 del secolo scorso in molti paesi sviluppati, specialmente in Europa, la tendenziale riduzione dei tassi di crescita, le accresciute disuguaglianze distributive che rimarcano la povertà, la maggiore instabilità economica che aggrava la precarietà dell'occupazione e dei redditi stanno esercitando effetti contraddittori sulle istituzioni del *welfare*.

Da un lato: è aumentata l'incertezza, sia a livello economico sia nei rapporti sociali sia nelle aspettative individuali; si sono dunque rafforzate le motivazioni originarie del *welfare state* il cui sviluppo storico, peraltro, non è legato solo all'esigenza di attenuare gli squilibri sociali, ma anche al tentativo di ridurre il loro impatto negativo sulla crescita economica e, più in generale, di porre rimedio ai limiti anche d'efficienza del mercato.

D'altro lato: proprio i processi d'integrazione dei mercati affermatasi negli ultimi due-tre decenni e - più ancora - la loro interpretazione neoliberista hanno rafforzato la posizione secondo cui l'intervento pubblico e in particolare le istituzioni del welfare sarebbero un ostacolo alla crescita economica.

Questa contraddittorietà di stimoli sta influenzando l'evoluzione dello stato sociale e le sue interazioni con gli equilibri economici.

2. Negli ultimi due decenni, i sistemi di WS hanno continuato ad esercitare la loro azione riequilibratrice, ma trovandosi di fronte alle disuguaglianze più vistose generate dal mercato e indeboliti dalle politiche neoliberiste - hanno avuto più difficoltà a compensare i crescenti squilibri distributivi e sociali.

La questione che si pone è se il contenimento dei sistemi di welfare, oltre che l'effetto delle politiche neoliberiste o comunque il risultato sofferto dell'abbassamento dei tassi di crescita, non sia anche una causa del peggioramento delle performances economiche.

Per una critica puntuale, analitica ed empirica, della tesi neoliberista secondo cui, con la globalizzazione, lo stato sociale ostacolerebbe ancor più la crescita economica, devo necessariamente rimandare ad altri contributi miei e di altri studiosi più attrezzati di me; tuttavia, vorrei almeno richiamare due sintetiche considerazioni:

La prima è che la globalizzazione dei mercati non pregiudica le analisi teoriche sui loro fallimenti le quali, va ricordato, derivano non solo dai contributi del marxismo e del keynesismo, ma anche e in misura non trascurabile dall'economia del benessere, i cui contributi sono spesso ignorati proprio da coloro che un tempo demonizzavano il mercato, magari senza conoscerlo troppo, e oggi lo esaltano eludendo anche i suoi limiti evidenziati dallo stesso pensiero liberale.

L'integrazione sopranazionale dei mercati ha invece alterato i precedenti equilibri tra le sfere d'influenza territoriale delle decisioni private e dell'azione pubblica, creando una condizione d'asimmetria che ha reso meno controllabili e contenibili i persistenti e anzi ampliati limiti del mercato. Si pensi ad esempio alla problematica dei beni pubblici estesa dalla dimensione nazionale a quella mondiale cui non corrisponde un pari allargamento dei poteri delle istituzioni pubbliche.

La seconda considerazione è che negli ultimi decenni la destra politica e il neoliberismo hanno potuto operare in un contesto d'equilibri sociali a loro favorevoli che a tratti è stato di quasi monopolio ideologico. Ma nonostante le politiche dominanti abbiano potuto condizionare sensibilmente le scelte produttive, quelle sociali e la distribuzione del reddito, operando a favore dei profitti e delle rendite, i tassi di crescita e la stabilità economica ne hanno tratto non giovamento, come si pretendeva, ma discapito.

3. Anche l'Italia, negli ultimi due decenni, ha subito la crescente influenza del neoliberismo e negli ultimi anni la destra politica ha avuto la possibilità di operare in condizioni di gran vantaggio. Tuttavia, i risultati economici, sociali e istituzionali sono stati ancora più deludenti che nel resto d'Europa; siamo arrivati alla recessione, alla crescita della povertà e alla delegittimazione delle stesse autorità di controllo.

Nel nostro paese, accentuando la tendenza internazionale, le disuguaglianze provocate dal mercato sono aumentate considerevolmente. Gli indicatori delle differenze tra i redditi familiari generati dal mercato segnalano per l'Italia i valori maggiori nell'Europa continentale; sono diventati molto simili a quelli dei paesi anglosassoni dove tradizionalmente si registrano le sperequazioni di mercato più accentuate.

Nel corso degli anni 90 e del decennio in corso

- i salari contrattuali non hanno recuperato nemmeno tutto l'aumento dei prezzi.
- i salari di fatto hanno a malapena recuperato l'inflazione, ma non hanno mai partecipato agli aumenti della produttività del lavoro, i cui frutti sono andati tutti alle imprese, determinando un consistente aumento dei profitti.
- i lavoratori dipendenti sono aumentati di circa 1,2 milioni di unità e il loro peso percentuale sul totale degli occupati è cresciuto di circa due punti; tuttavia, la quota di Pil da loro acquisita non solo non è corrispondentemente aumentata, ma - invece - è diminuita di circa cinque punti.

A fronte dell'accresciuta sperequazione dei redditi forniti dal mercato, la capacità reattiva delle nostre istituzioni del WS è stata tra le meno efficaci, cosicché anche l'analisi delle disuguaglianze dei redditi disponibili dopo l'azione redistributiva pubblica fa registrare un netto peggioramento per il nostro paese.

Un elemento di spiegazione potrebbe essere cercato nell'organizzazione e nella composizione della spesa del nostro sistema di WS (ci tornerò subito); ma un punto certo è che la dinamica della nostra spesa sociale è stata tra le più contenute: mentre nel 1990 il suo valore rapportato al Pil, era inferiore di soli 0,4 punti alla media europea, attualmente il divario negativo è di circa due punti.

Rispetto a Francia e Germania la differenza è di oltre quattro punti e il divario cresce se si tiene conto di alcune disomogeneità statistiche. Queste ultime riguardano:

- l'indebita inclusione nella nostra spesa sociale del Tfr (pari a circa 1,5% del Pil), che viene collocata tra le prestazioni per la vecchiaia;
- il maggior peso delle ritenute fiscali applicate alle nostre prestazioni pensionistiche (pari a circa il 2% del Pil); questa difformità porta a sovrastimare il reale trasferimento a carico del nostro bilancio pubblico (in Germania, ad esempio, le pensioni non sono tassate affatto);

Queste disomogeneità - e altre ancora connesse alle diverse modalità di classificazione - oltre a sovrastimare l'ammontare della spesa italiana, ne alterano anche la composizione; in particolare, sopravvalutano la quota della spesa pensionistica la quale, se si tiene anche conto della minore ampiezza della spesa sociale complessiva, non risulta per nulla anomala. Senza dire che la maggiore componente degli anziani nella nostra popolazione dovrebbe giustificare anche una più elevata incidenza di prestazioni pensionistiche.

In realtà, la vera anomalia del nostro stato sociale è nelle sue ridotte dimensioni e nelle particolari carenze di alcuni suoi settori.

Ma ciò che più conta, il nostro sistema di welfare e le politiche sociali affermatesi negli ultimi anni riflettono e interagiscono con una più grave e preoccupante particolarità che riguarda il nostro complessivo sistema produttivo: la sua arretratezza strutturale.

4. La concezione neoliberista che attribuisce allo stato sociale un ruolo conflittuale nei confronti della crescita economica, al di là delle critiche analitiche ed empiriche che suscita, trova comunque maggiore accoglienza se il sistema produttivo ha difficoltà ad innovarsi e la componente di prezzo della competitività è quella prevalente.

Si tratta appunto del caso italiano.

Com'è noto, il nostro sistema produttivo è caratterizzato dalla larga presenza di piccole e medie aziende, per lo più operanti in settori produttivi maturi, e dalla carenza di grandi imprese capaci di primeggiare nei mercati internazionali.

Negli ultimi anni, pur in presenza di un aumento generalizzato dei profitti, molti nostri imprenditori - appartenenti o meno al "salotto buono" - spesso non li hanno reinvestiti nella produzione, ma hanno preferito dedicarsi alla speculazione finanziaria o a diversificazioni in settori con rendite di posizione, riducendo le già ridotte prospettive d'innovazione.

La carenza d'infrastrutture e di politiche industriali capaci di favorire miglioramenti tecnologici hanno costituito un ulteriore fattore di retrocessione del nostro sistema produttivo nelle posizioni meno convenienti della divisione internazionale del lavoro.

Anche a seguito di privatizzazioni che non hanno liberalizzato i mercati, ma hanno ridotto la possibilità di controllare i prezzi in alcuni comparti rilevanti, questi sono aumentati più che all'estero a danno dei consumatori e della competitività.

Il progressivo ripiegamento verso settori sempre più alla portata delle nuove economie emergenti ha inevitabilmente spinto a rafforzare la competitività sul piano dei prezzi, accentuando la necessità di ridurre i costi.

Il passaggio dalla Lira all'Euro pur essendo stato un cambiamento complessivamente positivo, ci ha precluso l'abusata pratica delle svalutazioni competitive.

Essendo aumentati sia i profitti, sia i prezzi delle materie prime importate e dei servizi interni alla produzione offerti in condizioni di monopolio, non c'è da stupirsi che la spinta a ridurre i costi si sia concentrata sugli oneri salariali in tutte le sue componenti: le retribuzioni dirette, le contribuzioni sociali (scese dal 55% al 42% delle prestazioni), e gli oneri connessi alle modalità contrattuali e d'impiego della forza lavoro ridotti con la flessibilità.

I limiti strutturali del nostro sistema produttivo, gli interessi economici, sociali e politici cui essi danno luogo e le carenze della classe dirigente hanno spinto verso politiche economiche, industriali e sociali sempre più improntate alla visione che assegna al lavoro, alle condizioni salariali e agli equilibri sociali un ruolo che, al più, è quello di variabili dipendenti.

Questa visione e le politiche che hanno prevalso hanno rispecchiato gli interessi delle componenti più arretrate del nostro sistema economico, mentre hanno penalizzato le esigenze dei suoi settori più avanzati.

D'altra parte, proprio la specificità negativa della recente evoluzione economica e sociale italiana nel pur deludente contesto europeo mostra come questa visione e quelle politiche, tanto più si accentuano, tanto meno sono in grado di affrontare positivamente le problematiche della fase di transizione storica che stiamo attraversando; anzi, ci stanno portando al declino economico e sociale.

5. L'analisi specifica di alcuni comparti significativi del nostro stato sociale conferma puntualmente che le carenze del sistema produttivo condizionano negativamente le politiche sociali e la possibilità di finalizzarle con efficacia alla crescita economica.

Istruzione e formazione

Il grado d'istruzione della nostra popolazione e la diffusione della formazione continua tra i lavoratori attivi sono inferiori a quelli mediamente presenti nei paesi dell'Europa a 15:

- nella classe d'età tra i 25 e i 34 anni, quasi il 38% della nostra popolazione non è andata oltre l'istruzione dell'obbligo, mentre in Europa solo il 20% è in quella condizione;
- la percentuale di popolazione adulta che ha partecipato a corsi d'istruzione o formazione è stata del 4,4%, cioè meno della metà del corrispondente valore europeo;
- In Europa, la percentuale delle imprese che svolgono formazione per i propri dipendenti varia dal 96% in Danimarca al 18% in Grecia; in Italia, sono il 24%, ma la cifra scende all'8% se si considerano solo le imprese con meno di 20 addetti.

Tuttavia, la specializzazione del lavoro demandato dalle nostre imprese è ancora più bassa rispetto all'offerta, e in ogni caso spesso non corrisponde alle aspettative occupazionali della nostra popolazione.

D'altra parte, il nostro tasso d'attività è particolarmente basso, ma - allo stesso tempo - siamo meta di un sostenuto processo immigratorio che, peraltro, è considerato insufficiente dalle nostre imprese.

Queste contraddizioni contribuiscono a generare un circolo vizioso :

L'arretratezza del sistema produttivo rende poco conveniente l'investimento in istruzione e formazione che, anzi, può addirittura accrescere la probabilità di rimanere disoccupati o la frustrazione di doversi adattare ad attività incongruenti con gli studi fatti. Ne deriva un disincentivo per la formazione che, nel medio e lungo periodo, si risolve in un ostacolo strutturale per l'innovazione del sistema produttivo.

Gli ammortizzatori sociali e l'assistenza

L'innovazione comporta rischi, sia da parte delle imprese sia da parte dei lavoratori. Essa, dunque, può essere favorita anche dall'esistenza d'incentivi e reti di sicurezza che stimolino gli investimenti delle imprese e diano maggiori garanzie ai redditi dei lavoratori.

Purtroppo, il nostro sistema d'ammortizzatori sociali è particolarmente insufficiente e costituisce un ulteriore elemento d'inadeguatezza del sistema di welfare rispetto alle esigenze della crescita.

La spesa italiana in percentuale del PIL, per la disoccupazione, è la minore nei paesi dell'Europa a quindici e tra le più basse anche nell'Unione allargata. Per equiparare la nostra spesa per disoccupato alla media dei quindici paesi, occorrerebbe una riforma il cui costo sarebbe pari a circa un punto e mezzo di PIL.

Nell'Unione Europea a quindici, il sistema di *welfare* italiano è l'unico a non prevedere uno schema d'intervento assistenziale generalizzato; eppure, l'Italia ha problemi di coesione sociale di rilevanza sconosciuta negli altri paesi europei: in nessuno di essi la diversità interna tra i tassi di disoccupazione regionali è così elevata.

La sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento introdotto nel 2000, anziché essere estesa è stata del tutto bloccata. Lo strumento che avrebbe dovuto sostituirlo, il Reddito d'ultima istanza, non ha avuto seguito.

Il bonus per il secondo figlio, si è risolto in un demagogico trasferimento *una tantum*.

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali ha subito un taglio del 40% nella dotazione prevista per il 2005. Eppure, nel 2003 risultavano povere il 10,6% delle famiglie, cioè l'11,8% della popolazione, con punte superiori al 25% in Sicilia e in Basilicata.

La politica pensionistica

La politica pensionistica seguita nel nostro paese costituisce un evidente esempio di misure pensate più per assecondare i limiti strutturali del nostro sistema produttivo che per cercare di rimuoverli.

Dopo le riforme degli anni Novanta, il problema principale che si prospetta per il nostro sistema pensionistico non è costituito dalla sua sostenibilità finanziaria, ma dalla sua incapacità di assicurare una copertura di reddito adeguata e ragionevolmente sicura per la generalità dei lavoratori che andranno in pensione nei prossimi decenni.

Per molti di loro, anche se lasceranno il lavoro oltre i 60 anni d'età e avendo accumulato un'anzianità contributiva di 35 o 40 anni, le prestazioni maturate saranno largamente insufficienti; la copertura pensionistica per le nuove figure di lavoratori con contratti atipici, quand'anche accumulassero contributi per 35 anni, sarà addirittura irrisoria (circa il 30% dell'ultima retribuzione).

Tuttavia, la miope posizione che per sostenerne la competitività occorra ridurre gli oneri sociali, ha spinto al varo di misure essenzialmente tese a contenere le prestazioni del sistema pensionistico pubblico (finanziato anche dalle imprese) e a sostituirle - ma solo per chi potrà permetterselo, con più incerte prestazioni private (finanziate essenzialmente dal salario differito dei lavoratori).

Ma in tal modo, oltre a ridurre la funzionalità del sistema pensionistico, che scaricherà anche sui pensionati l'instabilità dei mercati, verranno accentuate - non alleggerite - le carenze finanziarie e le difficoltà di crescita del sistema produttivo.

Infatti, uno sviluppo dei fondi pensione che assorbisse tutto o buona parte del TFR, come quello prospettato dal governo, avrebbe l'effetto di sottrarre le risorse finanziarie attualmente a disposizione dei lavoratori e delle imprese e di trasferirle in gran parte all'estero.

Attualmente, le riserve gestite dai fondi pensione sono circa 8 miliardi di euro, ma se assorbissero tutto il flusso futuro del TFR, in 6 anni arriverebbero a circa 100 miliardi. Tuttavia, a causa della strutturale esiguità delle imprese italiane quotate in borsa, già allo stato attuale solo il 3% delle risorse gestite dai fondi viene investito in loro azioni; oltre il 60% va addirittura all'estero.

L'iniziale decreto governativo sulle pensioni prevedeva il trasferimento obbligatorio del Tfr ai fondi e la decontribuzione per le aziende. Entrambi queste misure sono state almeno momentaneamente escluse dal provvedimento governativo, ma se l'automatismo del silenzio-assenso portasse ad un massiccio trasferimento del Tfr ai fondi, le nuove prestazioni pensionistiche da essi attese spingerebbero ad una riduzione compensativa di quelle pubbliche e dei contributi aziendali che le finanziano. Si arriverebbe in pratica allo stesso risultato inizialmente progettato con la decontribuzione.

La crescente consapevolezza che nei prossimi anni la copertura pensionistica per un largo e crescente numero di lavoratori attuali sarà largamente inadeguata e che tale prospettiva sia socialmente ed

economicamente insostenibile sicuramente richiede che si intervenga, e immediatamente, sull'assetto attuale. Tuttavia, è del tutto incongruo che da questa giustissima esigenza si derivi la necessità di un esteso sviluppo della previdenza privata che, invece, avrebbe effetti negativi sulla funzionalità del sistema pensionistico e sull'intero sistema economico.

Gli attuali accantonamenti per il TFR - insieme alle potenziali contribuzioni aggiuntive dei lavoratori, delle imprese e dello stato - rappresentano un insieme complessivo il cui valore è prossimo al 10% del costo del lavoro.

Attualmente, quelle risorse - frutto della contrattazione - non sono nella piena disponibilità dei lavoratori. Pur essendo opportuno che esse rimangano vincolate a finalità previdenziali, i lavoratori dovrebbero avere la libertà di poterle impiegare anche per aumentare i contributi al sistema pubblico obbligatorio e, quindi, le sue prestazioni. Queste, infatti, rimangono le più sicure, le meno costose da amministrare e le più coerenti con le esigenze della complessiva economia nazionale.

Per i lavoratori parasubordinati, che non dispongono del TFR e sono quelli per i quali si prospetta la più preoccupante carenza di copertura pensionistica, è necessario un allargamento ben regolamentato delle basi di finanziamento delle prestazioni pubbliche che vada oltre il loro reddito.

6. Lo stato sociale può fare molto per rimuovere le cause di ritardo del nostro sistema economico; ma come?

Nello schieramento progressista c'è chi sostiene la necessità di ricostruire un nuovo welfare di tipo universalistico che garantisca le opportunità di tutti i cittadini e limiti le prestazioni più orientate alla figura del lavoratore.

Non è una questione che può essere esaurita in poche battute come quelle che mi restano, ma poche brevi considerazioni possono essere accennate.

Il modello universalistico ha avuto applicazioni socialmente apprezzabili quando associate a pressioni fiscali elevate, a redditi pro capite sostenuti e a bassi livelli di disuguaglianza sociale (si pensi ai paesi scandinavi); venendo meno anche solo alcune di queste circostanze, l'universalismo tende a tradursi nel "welfare minimo" riservato ai poveri (si pensi agli USA).

In questi casi nemmeno le opportunità sono garantite

Ci sono settori del welfare, anche di gran rilievo, che opportunamente devono essere orientati al cittadino in quanto tale - ma comunque tenendo conto delle situazioni economico-sociali individuali dei potenziali beneficiari; si pensi alla sanità, all'istruzione e alle diverse forme di assistenza.

Tuttavia, specialmente nel programma di uno schieramento progressista, non si può ignorare che le società in cui viviamo, si fondano sulla coesistenza di figure che, al di là delle opportunità iniziali (normalmente molto differenziate), sono e, anzi, è richiesto che siano strutturalmente diverse; cosicché non è casuale che anche le loro esigenze siano altrettanto differenti e, dunque, non omologabili a quelle della generica figura del cittadino.

Ad esempio, merita ricordare che l'assicurazione contro la disoccupazione è stata una conquista storica fortemente voluta dai lavoratori, sia per assicurare il reddito contro l'instabilità dei mercati sia per attenuare la ricattabilità e la perdita di potere politico e contrattuale derivante dalla disoccupazione. Queste esigenze non trovano risposta nelle misure ispirate al *welfare to work* che pure corrisponde ad altre necessità.

Le proposte di potenziare le prestazioni universalistiche normalmente sono accompagnate dalla richiesta di contenere le pensioni. Tuttavia, non dovrebbe sfuggire che le pensioni hanno una ragion d'essere per i lavoratori in quanto tali, poiché per chi vive d'altri redditi, l'esigenza di assicurare una loro continuità quando viene meno la capacità lavorativa non si pone affatto.

Contenere le pensioni intese in senso proprio significa ridurre la quota di reddito nazionale cui i lavoratori accedono quando sono anziani.

Tuttavia, il nostro sistema fiscale tassa maggiormente le pensioni che le rendite finanziarie. Gli sgravi fiscali ai contributi versati ai sistemi pensionistici privati non distinguono se chi aderisce vive di rendita o da salario e, paradossalmente, il sostegno pubblico è più che proporzionale al reddito dell'assicurato.

Si aggiunga, cosa da molti ignorata, che le prestazioni pensionistiche previdenziali erogate dal sistema pubblico obbligatorio, al netto delle ritenute fiscali, sono inferiori ai contributi pensionistici per un ammontare pari a circa un punto di Pil. Dunque, il bilancio pubblico - che riguarda la comunità dei cittadini - trae guadagno dai trasferimenti pensionistici interni al mondo del lavoro.

In conclusione,

La situazione economica del nostro paese è progressivamente caduta in una situazione di criticità strutturale che richiede un serio cambiamento di rotta e la rimozione delle scelte sbagliate fatte in passato.

Negli ultimi anni, miopia e conservatorismo hanno portato ad individuare come obiettivi prioritari il contenimento del costo del lavoro e della spesa sociale, ma il risultato principale è stato di distogliere l'attenzione dalla necessità di innovare le nostre strutture produttive, finanziarie e sociali, favorendo invece le situazioni di rendita.

Viceversa, la ripresa dello sviluppo economico e sociale deve essere vincolata e per ciò stesso stimolata da condizioni d'equilibrio sociale condivise. Queste costituiscono la vera variabile indipendente, sia dal punto di vista socio-politico sia dal punto di vista economico.

La nostra spesa sociale deve essere portata almeno ai valori medi europei.

Nel nostro disastroso bilancio pubblico non c'è spazio per riduzioni delle entrate; è necessario invece una loro ricomposizione, riducendo l'evasione e spostando il peso sulle rendite.

Nel sistema di welfare è opportuno implementare alcune prestazioni di tipo universalistico, ma non certo a detrimento di quelle specificamente rivolte al mondo del lavoro e ai lavoratori che, unitamente agli equilibri economici e sociali, sono stati già molto penalizzati da uno strumentale affastellamento di preteso riformismo, idee vecchie e interessi regressivi.

In sintesi, anche in Italia, oggi, difendere in generale le condizioni economiche e sociali del lavoro e dei lavoratori e, più specificamente, lo stato sociale, significa non solo essere coerenti con gli interessi e gli ideali che devono trovare rappresentanza politica nella sinistra e nello schieramento progressista, ma anche opporsi ad un modello di sviluppo che è perdente sul piano della competizione internazionale.

D'altra parte, essere una forza progressiva e vincente implica essere portatori d'interessi coerenti con quelli del paese, ed è solo così facendo che si possono stringere alleanze che non siano meramente opportunistiche.