

LA RIMOZIONE DELLA CITTADINANZA

NOTE SUL LIBRO BIANCO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE

di LAURA PENNACCHI

di prossima pubblicazione in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2009

Il Libro bianco sul futuro del modello sociale, intitolato *La vita buona nella società attiva* e presentato (come naturale seguito del Libro verde¹) il 6 maggio 2009 dal ministro del Lavoro, è stato largamente criticato per la genericità delle posizioni e per lo scarto tra buoni propositi enunciati e linee d'azione effettive (intraprese o promesse) (Ferrera, 2009, Toso, 2009)². In verità, pur non mancando questi rilievi di più di un fondamento, il punto critico maggiore a me pare diverso se non addirittura opposto: non la bontà di propositi però troppo generici o astratti, ma la *nocività* e la *fallacia* di alcuni propositi chiaramente ricostruibili, al di là della genericità quando non della ambiguità delle enunciazioni. Tre di questi chiari propositi mi sembrano particolarmente pericolosi: 1) l'alterazione del quadro costituzionale di *cittadinanza* in cui parole chiave come "persona", "famiglia" "comunità" vanno collocate, pena la loro irrimediabile deformazione; 2) la deresponsabilizzazione dell'operatore pubblico e la *resa* della responsabilità collettiva; 3) il disegno di *privatizzazione* di istituzioni chiave del modello sociale italiano, quali la sanità e la previdenza pubbliche.

1) *L'alterazione del quadro costituzionale della cittadinanza.*

L'alterazione del quadro costituzionale è palese nel fatto stesso che le parole "cittadinanza sociale" non siano mai menzionate, nemmeno una volta o di sfuggita, nelle 45 pagine³ di cui il Libro bianco si compone. Ne risulta un'enfasi assolutamente fuorviante sulle parole "persona", "famiglia", "comunità", un'enfasi che getta un'ombra su quel "primato dell'individuo sulla 'totalità'" su cui è tornato ad insistere Carlo Azeglio Ciampi (2009), primato "che si coniuga con il principio che l'individuo in quanto partecipa della comunità si sente responsabile della sorte di tutti i suoi componenti". Infatti, fuori dell'architettura istituzionale della cittadinanza tali parole acquistano significati equivoci, come se si mirasse a dare vita a "un welfare senza cittadinanza", secondo il titolo di una intervista a Paolo Onofri (2008), quanto di più lontano dalla

¹ Su cui si veda De Vincenti (2009)

² Ferrera (2009), in particolare, scrive: "La rotta da seguire non è ... sempre chiara: il documento si mantiene a un livello generale, senza delineare un preciso quadro di interventi... sarebbe forse opportuno essere più ambiziosi e precisi nell'identificare le soluzioni".

³ Pagina 18 è l'unica pagina in cui compare (da sola) la parola "cittadinanza" come fatto anagrafico, collegata, infatti, all'immigrazione, per sostenere che non si può separare "la prospettiva della cittadinanza da quella del lavoro".

limpida costituzionalizzazione della nozione di persona che caratterizza la nostra Carta costituzionale.

Qui, infatti, la *persona* è ricca di una molteplicità di contenuti valoriali e intrisa di legami sociali ed è questa ricchezza che ne fa il fulcro da cui promanano e a cui ritornano fasci di diritti civili, politici e sociali, indistinguibili dalla cittadinanza⁴. La cittadinanza, soprattutto in quanto cittadinanza sociale, è il quadro – anche cognitivo – che dà significato ed effettualità alla pluralità delle dimensioni che strutturano il cittadino e la cittadina, non più soggetto borghese (Rodotà, 2007), innanzitutto proprietario, o monade isolata (magari vocazionalmente destinata all’egoismo e all’autointeresse, come è nella visione dell’*homo oeconomicus* dell’economia standard) ma “persona” dotata intrinsecamente di *dignità* (“dignità sociale” precisa opportunamente la nostra Costituzione).

Nel Libro bianco, invece, essendo la cittadinanza azzerata dall’assenza, la “persona” è priva di qualificazioni e pertanto scivola subitaneamente nella “famiglia”, la quale, a sua volta, trascolora nella “comunità” corporativizzata e quest’ultima, infine, si racchiude tutta nei “corpi intermedi”, la cui esemplificazione principe è costituita dagli “enti bilaterali” destinati a una grande diffusione, dalla gestione degli ammortizzatori sociali alla predisposizione di schemi assicurativi privati anche per la non autosufficienza. I “corpi sociali” e le “comunità intermedie” sono presentati come i veri argini contro “un certo nichilismo moderno” – con il suo corredo di “vertigine di una solitudine esistenziale sempre più isolante” e di “fragilità esistenziale e morale” –, un nichilismo a cui si suppone destinato chiunque non si conformi ai canoni di “vita buona” proposti dal Libro bianco e cioè non si sposi, non faccia dei figli, non viva ossessionato dalla prestazione lavorativa in mercati del lavoro altamente flessibili.

Dunque, i propositi chiaramente affermati – in modo esplicito o implicito – dal Libro bianco a buon diritto consentono di dire che in materia sociale l’impostazione di fondo – neoliberista – della destra italiana non è affatto cambiata ma ha solo assunto venature più accentuatamente *populiste* e *corporative* con l’esplosione, a partire dal settembre 2008, della crisi economico-finanziaria. Quella crisi che in tutto il mondo sta sollecitando cambiamenti profondi tanto delle strutture finanziarie e reali, quanto dei paradigmi categoriali e dei sistemi di pensiero. Ciò spiega peraltro perché la crisi stessa sia quasi totalmente assente dal Libro bianco, menzionata frettolosamente e solo per ricavarne, paradossalmente, ipotesi di ulteriori pressioni al ribasso su occupazione, salari, servizi sociali. Paradossalmente, perché sta progressivamente emergendo la consapevolezza che un motore fondamentale della crisi sono stati proprio il *sovertimento* della distribuzione del reddito a danno del lavoro e a vantaggio dei profitti e delle rendite e il contenimento delle prestazioni sociali. Il che ripropone la superiorità del modello sociale europeo – benché le sue potenzialità siano assai poco sfruttate dalla stessa Europa quando procede in ordine sparso e senza darsi una strategia di rilancio comune – sul modello americano, che con Bush si è basato su welfare privato, abbassamento delle

⁴ Per una più ampio svolgimento di questa e di altre problematiche trattate nel presente saggio rinvio a Pennacchi 2008a

tasse ai ricchi, salari stagnanti ed elevato indebitamento dei ceti medi, deregolazione sfrenata, innovazione finanziaria selvaggia.

La natura dei persistenti propositi neoliberisti del Libro bianco spiega anche come sia solo apparente la loro contraddittorietà con le istanze decisionistiche-autoritarie che il governo Berlusconi avanza in altre sedi, anche in materia di politica economica strettamente intesa, in cui spesso viene riproposto uno statalismo neocolbertiano deteriore (per maggiori dettagli rinvio a Pennacchi, 2008b). La saldatura è costituita, per l'appunto, dal *neocorporativismo*, la cui sollecitazione è il collante comune tanto alla politica sociale che alla politica economica. In tal senso sono molto eloquenti da una parte l'inerzia con cui in generale il governo Berlusconi si atteggia di fronte alla crisi, dall'altra il senso degli unici episodi di attivazione: la rialimentazione dei circuiti dell'evasione fiscale, la vicenda Alitalia, il rilancio del nucleare di vecchia generazione, la riproposizione del ponte sulla stretto di Messina. Del resto l'oscurantismo valoriale – si pensi all'insistenza sulla famiglia nel ripetuto ritornello “dio, patria, famiglia” – abbonda nel centro-destra italiano e fa sì che la libertà a cui si inneggia sia non quella del cittadino ma quella “dei corpi sociali, delle entità regionali ed etniche, degli interessi e delle classi corporative”, una libertà “distribuita in maniera iniqua”, secondo un “pluralismo corporativo” che “implica una nuova forma di diseguaglianza sociale e una sottomissione morale dell'individuo alle comunità o agli interessi corporativi” (Battini, 2008). Un campo di esemplificazione delle possibili conseguenze di tutto ciò è il mercato del lavoro, per il quale nel Libro bianco le tipologie contrattuali atipiche e altamente flessibili vengono presentate come “un'opportunità positiva” per l'autodeterminazione, viene sostanzialmente rinviata all'infinito la riforma degli ammortizzatori sociali, si esalta il ruolo degli “enti bilaterali” anche nelle funzioni di collocamento dei lavoratori.

2) *La resa della responsabilità collettiva*

Sulle basi indicate è naturale che la *responsabilità* su cui il Libro bianco insiste sia solo quella individuale, talmente sottolineata da indurre a titolare il modello a cui ci si ispira “Welfare delle opportunità e delle responsabilità”. Così la *sussidiarietà* si afferma in modo onnivoro e totalizzante e la responsabilità collettiva arretra, si esprime solo attraverso *delega*, da una parte alla famiglia – “nucleo primario intorno al quale si addensa la vita sociale”, “attore sociale”, “relazione sorgiva del sociale” (pag. 15) – dall'altra alla comunità e al territorio, “ambiti di relazioni solidali” (pag. 2), “antidoto” alla deriva nichilista, “luoghi” deputati alla crescita e alla maturazione.

Ma così anche la nozione di *opportunità* adottata è molto ristretta. Lo vediamo meglio se consideriamo le modalità con cui il Libro bianco assume la prospettiva della “vita buona”. Infatti, se è vero che la riflessione liberaldemocratica contemporanea sulla giustizia ha crescentemente esteso l'oggetto dell'eguaglianza distributiva oltre il benessere materiale alle condizioni del “vivere bene”, ciò non è mai stato disgiunto da una profonda attenzione da una parte alla sostantività della libertà, dall'altra alla molteplicità e alla complessità delle dimensioni di eguaglianza in gioco, sostantività e molteplicità che portano a una visualizzazione “spessa” delle opportunità su cui investire, non mera

parità formale dei punti di partenza ma sostanzialità delle capacità, da radicare ed articolare in *processi* di cui l'operatore pubblico non si può disinteressare. Al contrario, il Libro bianco è troppo poco interessato alla concretezza della vita delle persone – delegando alla famiglia e alla comunità i compiti maggiori – e, al tempo stesso, troppo invasivo della loro libertà, promuovendo *una* idea di vita buona e dimenticando che le opportunità che vanno assicurate per lo star bene individuale – avere un lavoro, essere curati, essere istruiti ed informati, vivere la relazionarietà, ecc. – rappresentano “condizioni nel complesso utili a prescindere da qualsiasi piano di vita (così implicando una nozione molto debole/sottile di bene)” (Granaglia, 2009).

La “resa” della *responsabilità collettiva* che il Libro bianco prospetta si fonda su una svalutazione fortissima del significato storico e attuale delle istituzioni del welfare state, da ridimensionare drasticamente perché insostenibile finanziariamente, carente, inefficiente, corrosivo della responsabilizzazione personale e del peso dei corpi sociali intermedi. Non che gli argomenti, soprattutto sull'inefficienza dell'operato della pubblica amministrazione, siano peregrini. Ma invece di ricavarne stimoli a migliorare la *qualità* delle prestazioni e *l'efficacia* dell'azione pubblica, il Libro bianco traccia un percorso di restrizione e di ridimensionamento. Significativa è la sintesi che ne fornisce Dell'Aringa (2009): “il welfare state ha sinora fallito: questa è la tesi del documento. Esso non è stato in grado di fornire i necessari incentivi all'efficienza e all'innovazione... Ciò comporta che la concessione di tutele e sussidi deve essere condizionata a comportamenti e stili di vita che concorrano a rendere il welfare state sostenibile per le casse della collettività. In concreto: i cittadini utenti devono darsi da fare per prevenire situazioni di bisogno”.

È facile obiettare chiedendosi – come lo stesso Dell'Aringa (2009) fa – se uno Stato e una responsabilità collettiva ridimensionati, peraltro prevalentemente per ragioni di contabilità e di equilibri di finanza pubblica e solo attraverso il ricorso alla sussidiarietà verticale e orizzontale, “sarà in grado di realizzare quel welfare di carattere universale che tutti, almeno a parole, auspicano”. Il punto è che con questo *ridimensionamento* è messo gravemente a rischio uno dei criteri fondamentali che ha guidato dall'illuminismo in poi – quell'illuminismo non a caso bistrattato dal Libro Bianco (e ancor più dalle esercitazioni letterarie del ministro Tremonti, 2008) – l'evoluzione dello stato di diritto: *la terzietà del principio di mediazione istituzionale*.

L'importanza di tale principio è data dal fatto che nelle sfere di azione istituzionalizzate si esprime una particolare qualità del *pubblico*, definito da Bernhard Peters (2003) nei seguenti termini: “Le decisioni prese in questo quadro non sono pubbliche solo nel senso di essere vincolanti per tutti. Le questioni pubbliche devono anche essere decise nell'interesse comune o generale del collettivo (*public interest*) e ciò sotto il controllo e con la partecipazione dei suoi membri”. Infatti, la riflessività della modernità si articola lungo linee consensuali, discorsive, argomentative ma anche in conflitti. Le une e gli altri hanno bisogno di istituzioni che li trattino, li organizzino, li elaborino, in una parola che li *medino*, istituzioni che, nel mediare, distinguono tra valori assoluti – la cui coesistenza è garantita dalla laicità – e questioni sottoponibili al confronto e all'argomentazione, trasformano l'antagonismo in agonismo, contrastano il fondamentalismo. Le istituzioni, quindi, non sono norme e nemmeno fini, ma non sono

nemmeno puramente e semplicemente strumenti. Le istituzioni sono il *medium* delle relazioni sociali attraverso cui avvengono, in forme mediate intersoggettivamente, l'elaborazione, il riconoscimento e la generalizzazione di significati sociali: in quanto tali sono "beni pubblici di secondo ordine" (Donolo, 1997).

Con l'esaltazione di "un welfare senza cittadinanza" e la resa della responsabilità collettiva il Libro bianco annulla il valore della *mediazione istituzionale*. Quella mediazione che è una funzione centrale della modernità riflessiva e di cui lo stato sociale fornisce una delle impalcature fondamentali, in termini di offerta di fini, materie, strumenti. Le condizioni di riflessività mediate istituzionalmente – espresse dall'apprendimento, lo spirito critico, l'intenzionalità trasformativa – sono alla base della società moderna, nata dall'illuminismo e dalla sua aspirazione ad avere a fondamento la ragione, magistralmente impersonata dall'idea kantiana di "uso pubblico della ragione". Le istituzioni danno forma alla trama intersoggettiva delle interazioni e delle comunicazioni su questioni di rilievo collettivo. Di tali questioni un campo di estrinsecazione formidabile sono state e sono le istituzioni del welfare, attraverso le quali da circa due secoli, ma in particolare negli ultimi sessant'anni, viene strutturata e alimentata l'elaborazione collettiva sui fini e i beni sociali. Quali arene pubbliche collettive, modellando e nutrendo il quotidiano della sfera pubblica, le istituzioni del welfare hanno generato qualcosa di prodigioso, una architettura di norme, pratiche e agenzie la cui importanza per la tenuta e lo sviluppo della società, lungi dall'essere sottovalutata, andrebbe sottolineata.

Ma tutto questo è ignorato dal Libro bianco, con una ulteriore, grave implicazione. Quando il principio di terzietà della mediazione evapora e si sgretola la forza normativa istituzionale, anche il tessuto coesivo valoriale e morale che tiene insieme una società si indebolisce e il quadro unitario della cittadinanza si fa più evanescente. Il declino della mediazione istituzionale, mentre non restituisce maggiore libertà agli individui, rischia di riattualizzare la dimensione feudale insita nella nostra cultura contrattuale, generando una *infedazione* delle nostre stesse libertà. Come dice Ota de Leonardis (2006), "osservando una prestazione di servizio a domicilio fornita con il sistema *voucher* ci si può trovare a riconoscere nell'operatore in veste di fornitore, lavoratore precario e magari straniero, una condizione di servitù, fissata da uno di questi tipi di contratto di lavoro, e insieme nel marito che accudisce la moglie inferma cui il servizio è prestato, senza alternative e senza garanti, una analoga condizione di servitù".

La metamorfosi del principio di terzietà produce una proliferazione di contratti bilaterali minuti, una contrattualizzazione che rende lo Stato contraente invece che garante dei patti, configurazioni simili alla *lex mercatoria*, forme di diritto *à la carte*. A sua volta il contrattualismo oscura il ruolo degli elementi "non contrattuali" del contratto – elementi che lo rendono possibile, perché trascendenti gli specifici e concreti commerci umani – pluralizza le sedi e le procedure che producono norme, rende la legittimità non più fondata su norme astratte e universali ma su accordi tra attori dipendenti da contesti locali e contingenti. L'assoggettamento della persona in una nuova trama di rapporti di vassallaggio ingloba una ulteriore gerarchizzazione delle persone e degli interessi e vengono generate rinnovate aree di sudditanza.

3) *Il disegno di privatizzazione di sanità e previdenza*

I primi due propositi enucleabili dal Libro bianco gettano una luce inquietante sul terzo, vale a dire il disegno di ulteriore *privatizzazione* di sanità e di previdenza. Il progetto di cambiare radicalmente – cioè privatizzare – “le logiche cui si è ispirata l’azione pubblica nel campo delle politiche sociali” nasce dal rifiuto dell’idea che il Libro bianco ritiene abbia imperato fin qui, cioè che “ciò che era pubblico” fosse “assiomaticamente associato a morale perché si dava per scontato che fosse finalizzato al bene comune” e il privato a “immorale proprio per escluderne la valenza a fini sociali” (pag. 14). Invece, il privato è morale non meno, anzi di più, del pubblico, visto che quest’ultimo compromette la “libertà di scelta e di iniziativa delle persone”, è “invadente”, “si sostituisce al cittadino nelle sue decisioni”, generando “una cultura assistenzialistica che comprime il senso di autonomia e di responsabilità”.

Sono qui riassunti e riaccolti i cascami banalizzati di quella congiunzione tra *antistatism* e *antiwelfarism* che Clarke (2009) vede precipitare in una totale ostilità al “pubblico” e con essi vengono bellamente azzerate quasi cent’anni di riflessioni e di esperienze pratiche, dagli insegnamenti dei fondatori – neoclassici – della *welfare economics*, tra cui Pigou, alle straordinarie realizzazioni dell’umanesimo europeo in cui si è tradotta la storia dei welfare states in Europa e nel mondo. Senza dire delle acquisizioni contenute nei contributi pionieristici di Tobin, Samuelson, Solow, Arrow, dell’“economia dell’informazione” di Stiglitz, così come delle analisi relative all’esistenza di “esternalità” e di “beni pubblici”, di quelle relative all’“assenza” di mercati o alla possibilità di “mercati incompleti”, del modello dello “sviluppo umano” di Sen.

Si tratta di acquisizioni che rendono ridicolo ciò che invece il Libro bianco fa, vale a dire leggere in chiave *monopolistica* la fornitura delle attività pubbliche nel campo dei beni sociali fondamentali, istruzione, sanità, previdenza. Il Libro bianco critica il ruolo “monopolista dell’erogazione” dell’attore pubblico e si propone di “rivisitare... il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali” (pag. 16) e di “rovesciare il tradizionale impianto tarato tutto sull’offerta – un’offerta essenzialmente pubblica – in una logica monopolistica” (pag. 34). Qui la retorica sulla persona precipita nel terra terra assai poco pindarico di una nuova stimolazione del privato, del mercato e del “mercato” (tanto biasimato da Tremonti): la presunta irriformabilità della pubblica amministrazione deve indurre a liberare per il privato e per il mercato risorse oggi veicolate dal fisco e dai contributi nel settore pubblico, il quale va ulteriormente privatizzato. A tal fine bisogna agire sulla leva fiscale, “la più idonea a sostenere la domanda”, il primato della quale va imposto su quello dell’offerta, poiché “il rigoroso postulato della centralità della persona nel nuovo welfare comporta inesorabilmente una maggiore libertà di scelta e la conseguente creazione ... di regolati mercati competitivi dell’offerta”. Contro il monopolio pubblico, anche in sanità e in previdenza, ci attendono le meraviglie dei “mercati competitivi”!

Per la sanità questo superamento del monopolio pubblico induce il Libro bianco a disegnare una prospettiva sintetizzabile, con le parole di Nerina Dirindin (2009), in quattro punti: “1- Il ‘superamento della distinzione fra pubblico e privato’ ... attraverso il *ridimensionamento del pubblico* e il riscatto del privato... 2- lo sviluppo di un sistema che ‘stimoli la responsabilità del singolo’ ... 3- lo ‘sviluppo di un sistema a più pilastri’, con un pilastro a ‘capitalizzazione reale’ anche nella sanità’ e ‘nuove *forme integrative* di assistenza sanitaria e socio-sanitaria’ 4- il riconoscimento del valore del ‘dono e della solidarietà’ anche rafforzando ... le agevolazioni fiscali”. Si capisce che “lo scenario descritto è quello di un sistema da cambiare integralmente”, nella prospettiva di una mortificazione del “patrimonio di esperienze e di professionalità presenti in molti territori” e del disconoscimento del “valore dell’universalità dell’assistenza sanitaria che, per quanto imperfetta, garantisce le persone in condizioni di bisogno, senza alcuna discriminazione”.

Per la previdenza gli scenari del Libro bianco non sono meno mortificanti e disconoscenti il valore dell’universalità. Alcune delle affermazioni che vengono fatte (per esempio in ordine alla presunta insufficiente stabilizzazione della spesa pensionistica rispetto al PIL o al presunto eccessivo livello della quota sul PIL della spesa pensionistica rispetto alle altre funzioni della protezione sociale) sono talmente poco corrispondenti al vero che meritano di essere discusse con un minimo in più di accuratezza, cosa per la quale rinvio all’appendice A. Sia per sanità che per previdenza il clou della proposta di cambiamento del Libro bianco consiste nel rilancio della capitalizzazione e anche per questo aspetto – soprattutto per quanto concerne la previdenza – rinvio all’apposita appendice B.

Va detto, tuttavia, che è davvero sconcertante dover tornare a discutere di ipotesi che la maggior parte degli studiosi, specie di fronte all’esplosione della odierna crisi economico-finanziaria, ritiene ormai totalmente falsificate, quale l’ipotesi di privatizzazione/capitalizzazione, in passato a lungo proposta da alcuni organismi internazionali, in particolare dalla Banca mondiale. In un seminario tenuto a metà settembre del 1999 Stiglitz (allora ancora vicepresidente della Banca stessa) aveva già contestato ben “dieci miti” correnti sulla capitalizzazione e sottolineato come l’impostazione tenuta dalla Banca Mondiale dal 1994 (a partire dal celebre rapporto *Averting the Old Age Crisis*) avesse avuto risultati negativi per molti paesi che vi si erano attenuti, per cui già allora sosteneva che era tempo di una drastica revisione (Orszag e Stiglitz, 2001). Oggi moniti ben più pesanti vengono da una parte dal peso che il dissesto dei Fondi pensione e dei Fondi sanitari aziendali esercitano sul collasso dell’industria automobilistica americana provocato dalla crisi economico-finanziaria⁵, dall’altra dalla

⁵ A tal proposito Mucchetti (2009) scrive: “Il welfare aziendale ha offerto a lungo la soluzione più generosa dell’equazione privatistica americana: la salute e la pensione considerate quali occasioni di business, da impostare attraverso contratti individuali e collettivi e non, come avviene in Europa, quali diritti della persona che lo Stato si impegna a garantire ... Nel momento in cui l’oligopolio perfetto di Detroit è stato rotto dalla concorrenza deregolata dei territori, il welfare aziendale si è rivelato una palla al piede. Con un sistema sanitario nazionale, forse, la concorrenza sarebbe stata fatta in un altro modo”

clamorosa decisione dell'Argentina di nazionalizzare, come risposta alle turbolenze economico-finanziarie, i 10 Fondi pensione con cui nel 1994 era stata privatizzata la *social security* pubblica argentina.

4) Perché il disegno di privatizzazione è inefficiente oltre che iniquo

Il superamento del monopolio pubblico in sanità e previdenza implica rimettere in discussione il primato dell'offerta pubblica di quel tipo di beni, approdo a cui giunge il Libro bianco. Ma un conto è pensare, con strutture complementari e non sostitutive, a forme correlate di partnership pubblico/privato e alla generosa presenza del volontariato e del terzo settore in tutti i servizi sociali in cui ciò è possibile: tempo libero, attività per l'infanzia e l'adolescenza, previdenza integrativa, non autosufficienza, ecc. Un altro conto è pensare di rimettere in discussione il primato dell'offerta pubblica nei beni sociali basilari dell'istruzione, della sanità, della previdenza. Qui spostare sul mercato parti significative del welfare – che è la ricetta neoliberista del Libro Bianco –, mentre non solo non risolve ma aggrava i problemi di *iniquità* facendo crescere esponenzialmente le disuguaglianze, non risolve nemmeno i problemi di *efficienza*. Gli estensori del Libro bianco dimenticano che in questi campi non si interviene per modificare mercati perfettamente funzionanti, ma proprio per correggere le distorsioni derivanti dal cattivo o mancato funzionamento di mercati “incompleti”, addirittura inesistenti: nessuna assicurazione privata, ad esempio, è mai stata in grado di offrire una tutela sanitaria a chi ha più di 65 anni. Peraltro in questi campi i mercati, quand'anche esistenti, spesso operano a costi e prezzi maggiori di quelli che sarebbero teoricamente efficienti (Granaglia, 2001).

Di nuovo, centrali si rivelano i problemi informativi. Ad esempio, l'incertezza circa le probabilità di subire una determinata perdita – i tassi di inflazione non sono prevedibili, gli andamenti economici, tecnologici, demografici sono ignoti, i mercati finanziari altamente instabili – rende impossibile, in molte circostanze, la definizione di un premio e, con essa, l'offerta di polizze assicurative. Similmente, incompletezza e, in questo caso, anche inefficienze, possono essere generate dalle asimmetrie informative in termini di “selezione avversa” e “rischio morale”, problematiche di fallimenti del mercato poste più di trent'anni fa da Arrow (1979) e che oggi tornano drammaticamente attuali.

Il rischio morale si produce perché le persone, una volta assicurate, non si preoccupano di evitare i loro particolari rischi tanto quanto avrebbero fatto in assenza di assicurazione, il che, producendo una somma dei premi pagati maggiore di quella attesa, si riverbererà a sua volta sui costi dell'assicuratore. La selezione avversa è generata dal fatto che i potenziali acquirenti di un'assicurazione tendono ad avere dei propri rischi una conoscenza migliore di quella che ha l'assicuratore cosicché, se il prezzo dell'assicurazione si basa sul rischio medio, soltanto persone con rischio pari o al di sopra di quello medio compreranno quell'assicurazione, il che farà perdere guadagni

all'assicuratore, quindi indotto ad alzare il premio. Ma ciò non potrà che rafforzare l'incentivo all'entrata dei cattivi rischi – coloro con un'esposizione elevata al rischio –, così ingenerando una spirale, appunto, avversa, di deterioramento del rischio medio all'aumentare del prezzo. A seguito di tale processo, il mercato potrebbe non svilupparsi – si pensi, ad esempio, al mercato delle polizze per molte categorie di malattie croniche – o, qualora esistente, sarebbe, comunque inefficiente, non riuscendo a offrire protezione ai buoni rischi.

I problemi informativi investono anche l'intervento pubblico. Tale realtà, però, piuttosto che sulla desiderabilità di tale intervento, incide sul disegno delle politiche da seguire. Ad esempio, proprio il riconoscimento dei problemi informativi è alla base di nuove modellazioni della progressività dell'imposizione sul reddito e della rivalutazione, per determinati servizi, di prestazioni in natura rispetto a quelle monetarie.

Per quanto riguarda la sanità, l'affidamento al mercato farebbe sì che l'asimmetria informativa strutturale che penalizza l'utente nel rapporto con il medico per un verso, con l'intermediario finanziario per un altro, lo metterebbe nella condizione di poter scarsamente valutare la qualità dei servizi offerti. In tali situazioni da una parte i prezzi divengono segnali di qualità (il medico più bravo appare quello che pratica onorari più elevati), dall'altra i produttori sono in grado di alimentare artificialmente la domanda, con il risultato che a quantità eccessive si associano prezzi superiori a quelli teoricamente efficienti. Questi sono esattamente i meccanismi per cui negli USA si è arrivati ad una percentuale di spesa sanitaria sul PIL pari a quasi il doppio di quella media europea (il 14% contro il 7-8% circa) e a una elevatissima quota della popolazione non assicurata o sotto-assicurata. E queste sono esattamente le ragioni per cui Obama si propone oggi di riformare radicalmente in senso universalistico la sanità americana

Lo spostamento di parti significative del welfare sul mercato può avvenire con forme più ponderate di parziale privatizzazione come la *public/private partnership*. Anch'esse, tuttavia, hanno sollevato varie perplessità e le analisi empiriche hanno rilevato risultati o *modesti* o *controversi*, nella misura in cui a) sono state costruite sulla base della presupposizione (erronea) che la concorrenza – principio vitale se applicato là dove esso è richiesto, in particolare nei settori produttivi non solo manifatturieri, e allo scopo di liberalizzare non di sostituire a un monopolio pubblico un oligopolio privato – debba essere utilizzata per incrinare il monopolio pubblico anche nei “beni sociali” fondamentali; b) si è puntato ad estenderle dai campi in cui può essere applicata in modo salutare – si vedano i vari “piani per la casa” – a campi impropri come la sanità o l'istruzione.

Le controindicazioni che emergono – magistrale a tal proposito l'analisi di Crouch, 2003 - rimettono in discussione il presupposto centrale della *public/private partnership*: la pretesa di soddisfare meglio le aspettative dei moderni consumatori consentendo loro più autonomia e più scelta. *Scelta*, in effetti, si rivela una parola chiave molto fuorviante. Si scopre – lo fa l'autorevole IPPR (2007) inglese – che “come narrativa di riforma, ‘scelta’ è stata particolarmente priva di successo: ha alienato la forza di lavoro senza riuscire a catturare l'immaginazione del pubblico... Ci sono molte situazioni in cui in cui un range di fornitori... incontrerà i bisogni dei cittadini e degli

utenti meglio di un singolo fornitore monopolista. La ragione non è l'inerente superiorità di un tipo di fornitore rispetto ad un altro, ma piuttosto l'opportunità che una simile diversità offre di generare una pressione competitiva. Dove simili quasi-mercati operano competitivamente c'è uno stimolo all'efficienza e all'innovazione. Ma in altri casi è probabile che i mercati falliscono e non c'è ragione di credere che simili ostacoli possano essere sempre superati o lo possano a un costo ragionevole”.

Si torna così alla consapevolezza che sia la capacità di scegliere in ciascuna sfera, sia quella di “scegliere *tout court*” dipendono da complesse condizioni, la natura delle quali – segnala Martha Nussbaum (1990) – “è tanto sociale quanto materiale: esse sono condizioni che quasi certamente non possono esservi senza un deciso intervento da parte del governo”⁶. Più specificamente, ci si chiede: la qualità, che dovrebbe essere l'obiettivo più importante, coincide forse con la libertà di scelta? Presumere che coincidano induce a trascurare molti fattori e politiche di incremento della qualità che, viceversa, potrebbero essere attivate, che esse siano o meno associate con una maggiore facoltà di scelta. In alcuni casi la facoltà di scelta è limitata o inesistente, ma questo non esime dal cercare una maggiore qualità. In altri la libertà di scelta può essere effettiva e tuttavia non riuscire a trainare un incremento della qualità. Inoltre, la libertà di scelta può essere innalzata anche rimanendo all'interno del settore pubblico⁷.

Si è, quindi, indotti, anche da un punto di vista di efficienza, a ribadire l'importanza di mantenere nella produzione di beni sociali fondamentali adeguate dosi di “universalismo”, il che richiede un primato dell'offerta pubblica di servizi su quella privata, la quale può avere solo una funzione integrativa. Sotto questo profilo, la crisi economico-finanziaria mostra tutta la fallacia dell'affermazione fatta dal “pensiero unico” nel passato e ripresa inalterata dal Libro bianco, secondo cui spostare sul mercato coperture previdenziali e sanitarie che oggi gravano sulle imprese sarebbe utile, giacché il prospettato sventagliamento della loro alimentazione finanziaria non comporterebbe di per sé alcun cambiamento nella loro conformazione universalistica. Oggi sappiamo con molta più tragica certezza che una maggiore esposizione degli individui alle regole di mercato può aumentare le disparità e generare nuove discriminazioni, giacché si cade, come dice Samuelson (1997), in “un meccanismo di mercato carente da entrambi i punti di vista, quelli del cuore e quelli del cervello”.

Mito dell'immediatezza della società civile e privatismo

Ai postulati dell'universalismo il Libro bianco sostituisce un'interpretazione di comodo dell'“universalismo selettivo” ma soprattutto l'esaltazione dell'*autorganizzazione* della comunità e dell'*immediatezza* della società civile. Ma c'è una conseguenza

⁶ M. Nussbaum, *Aristotelian Social democracy* in B. Douglass, G. M. Mara, H. S. Richardson (eds), *Liberalism and the Good*, Routledge, New York 1990, pp. 144 e seg.

⁷ Un esempio è dato dalla scuola pubblica quando questa espande la possibilità di scegliere fra vari curricula al proprio interno. Anche le pratiche di associazionismo civile legate all'offerta pubblica integrata di servizi possono essere viste come modalità di dilatazione della possibilità di scelta.

paradossale del mito dell'immediatezza alla base del Libro Bianco che va sottolineata. L'affermazione dell'immediatezza delle relazioni tra individuo e individuo – in luogo della prevalenza della mediazione tipica della sfera pubblica – porta a un ridimensionamento e a un degrado dei livelli intersoggettivi della vita sociale esprimenti la *riflessività* e per ciò in grado di trasformare beni e azioni in beni e azioni condivisi. Il *privatismo* costituisce proprio questa suggestione dell'immediatezza, sostituisce l'intersoggettività con la dimensione personale, annulla quella potente sorgente di dinamismo della società moderna che è il livello "intermediario" tra oggettivo e soggettivo, tra personale e collettivo, tra particolare e universale. Ma con ciò non si deteriora solo la dimensione "pubblica", scade anche la dimensione privata. La caduta di riflessività – la quale è tratto costitutivo della sfera pubblica che nell'intersoggettività esiste, si rigenera e fa esistere gli attori – provoca un degrado qualitativo della stessa sfera privata, la quale si avvita tra emergenza del privatismo, esasperazione dell'individualismo, impoverimento di forme e di contenuti.

Questo degrado del privatismo è causa ed effetto anche di un degrado dell'associazionismo. Infatti, il privatismo contagia anche molti fenomeni associativi quando, per esempio, si manifestano in forme di semplice estensione di una socievolezza privata o in forme particolaristicamente chiuse in altrettanti piccoli "noi" tra loro concorrenziali e in opposizione a volte dichiarata a valori e norme universalistici. In questi casi spesso non si verifica una rigenerazione nell'uso dei beni comuni, ma una loro "appropriazione privatistica" e una "rimozione dello statuto pubblico di tali beni". Più in generale, e guardando specialmente all'uso talora distorto delle importanti risorse del terzo settore e del volontariato, si verifica uno strano soggiogamento a quella che Ota de Leonardis (2007) chiama "sindrome dell'immediatezza". Una sindrome per cui il "fascino dell'immediatezza delle relazioni personali, della prossimità, della comunicazione faccia-a-faccia, del fai-da-te della società civile" cela, in realtà, una "voglia di sbarazzarsi" di ogni costrutto artificiale – invece caratterizzante costitutivamente la modernità – e di ogni elemento di interposizione e di mediazione, invece proprio delle istituzioni moderne, prime fra tutte il Diritto e il welfare state.

In effetti, quando si enfatizzano oltre misura – come fa il Libro bianco – le capacità di autogoverno e le virtù della famiglia e della comunità scisse dalla cittadinanza, non bisognerebbe dimenticare i rischi di *rifeudalizzazione* che provengono dallo smarrimento del principio di terzietà della mediazione istituzionale e dal deperimento della sfera pubblica. Del resto, ci sono vari aspetti oscuri nelle spinte all'autorganizzazione della società civile, uno dei quali è, la paura dell'altro, paura che spesso si trasforma in ostilità, quell'ostilità che negli USA ha indotto a denominare *adversary phylantropy* le trasformazioni sollecitate dall'amministrazione Bush secondo cui i valori della solidarietà e dell'altruismo diventano armi da brandire contro gli altri, ridotti a estranei e/o diversi. E mentre la filantropia ha cambiato profondamente la sua natura, assumendo essa stessa i caratteri del business (The Economist, 2006), un altro aspetto oscuro lo evidenzia Putnam (2000) là dove denuncia la caduta più generale dello spirito filantropico e solidaristico, caduta che si è accompagnata paradossalmente all'insistenza sul comunitarismo e sulla partecipazione sociale localistica, propugnata dai

neoconservatori in sostituzione dei benefici welfaristici pubblici. Vengono in mente le *faith communities* incoraggiate per facilitare i modi di “socializzare con amici e vicini”.

Come dimostra l'inversione di queste tendenze operata dalla straordinaria leadership di Obama, il punto è che la vitalità della democrazia, della sfera pubblica, dei sostrati normativi non è equivalente puramente e semplicemente alla densità del tessuto associativo di una società, ma piuttosto deriva dalla qualità delle modalità organizzative che tale densità si dà e dalla natura delle relazioni sociali che vi si instaurano. Se le relazioni – traducendosi prevalentemente in rapporti bilaterali diretti, privi di mediazione istituzionale – generano una nuova forma di *dipendenza personale* (anziché istituzionale) e non concorrono ad alimentare uno spirito pubblico collettivo, non sono relazioni di arricchimento della democrazia.

Theda Skocpol, in piena prima amministrazione Bush, rilevava che un grande cambiamento era in corso rispetto all'antico associazionismo americano tanto apprezzato e elogiato da Tocqueville. La trasformazione privatistica dell'adesione nel passaggio dalla membership al management, la continua misurazione e classificazione degli individui per opinioni, atteggiamenti e preferenze piuttosto che la ricostruzione per loro del contesto della cittadinanza, la depoliticizzazione del trattamento anche di temi cruciali quali la pace o l'ambiente, facevano sì che non sembravano essere riprodotte le condizioni e le ragioni per cui gli americani si sono storicamente associati, cioè per “sentirsi cittadini di una nazione”, non semplicemente per stare insieme con amici e vicini. Nella misura in cui l'autoregolazione della società civile avanzava, Skocpol ne evidenziava i pericoli, indicando l'entità in cui l'enfasi sulla prossimità, la familiarità, l'omogeneità, l'intimità si traduce in selezione, discriminazione, segmentazione, esclusione, l'opposto di quella combinazione di estranei e differenti che Tocqueville vedeva come il sale della democrazia americana. Skocpol segnalava, inoltre, quanto la restrizione dell'ambito della democrazia al livello locale – in realtà non così indipendente da poteri centrali – oscuri la percezione della necessità di porsi sistematicamente il problema di dare legittimità democratica a tutti i poteri e, al tempo stesso, equipari la partecipazione politica alla gestione di un caseggiato, consentendo che si affermi l'immagine di una società di *stakeholders* caratterizzata apoliticamente e privatisticamente, nella quale le problematiche della responsabilità collettiva e dei diritti, civili e sociali, stentano ad imporsi.

Mentre il Libro bianco, nel suo piccolo, con lo sguardo all'indietro è fermo a tutto ciò, l'eccezionale vittoria di Obama alle presidenziali americane del 2008 e i primi vigorosi passi della sua amministrazione ci dicono che volgere lo sguardo al futuro è necessario e possibile.

Appendice A *La sostenibilità della spesa pensionistica e la prevalenza della funzione vecchiaia nella spesa sociale italiana*

Il Libro bianco fa suoi due luoghi comuni in realtà contraddetti da un'analisi accurata dei dati empirici:

- l'insostenibilità finanziaria della spesa pensionistica;
- la prevalenza della funzione vecchiaia (come indica la tabella 1), e dunque della spesa pensionistica, sulle altre componenti di spesa;

Per quanto riguarda la componente pensionistica la figura 1 e la tabella 1 consentono approfondimenti in merito a (i) un giudizio sull'efficacia delle riforme adottate negli anni '90; (ii) una migliore ponderazione dell'entità della spesa pensionistica italiana comparata a quella degli altri paesi europei.

La figura 1 ci dice con assoluta chiarezza che le riforme realizzano, a regime, la stabilizzazione della spesa pensionistica sul PIL: nel 2050 essa sarà pari al 13,2%, a fronte del 14,2% del 1998. In assenza di interventi la quota sarebbe esplosa, superando addirittura il 23% del PIL (il che segnala quanto irresponsabilmente si fossero lasciate crescere nel passato le promesse pensionistiche).

La valutazione dell'entità della spesa pensionistica che emerge dalla tabella 1 – pari oggi a circa il 15% del PIL – va commisurata a una serie di considerazioni:

- a) L'estensione della spesa pensionistica italiana è dovuta alla supplenza che essa ha esercitato nei confronti di “funzioni” della protezione sociale non altrimenti soddisfatte, dal sostegno alla povertà e alla disoccupazione, al sostegno ai processi di ristrutturazione industriale e di ricambio della manodopera, per esempio con i prepensionamenti. Va da sé che quanto più queste funzioni, impropriamente svolte dal sistema pensionistico, fossero state realizzate - in modo più proprio, efficiente ed equo - da istituti appositamente ideati, tanto meno lo stesso sistema pensionistico si sarebbe espanso. Va da sé che ciò avrebbe anche contenuto l'elevamento delle aliquote contributive pensionistiche, che oggi riflettono, nella loro entità, anche questa spesa “impropria”, ma che avrebbe comunque dovuto essere sostenuta – anche se dislocata sotto altre voci – e che tanto più dovrà esserlo in futuro.
- b) Le statistiche disponibili spesso o non rendono conto adeguatamente della realtà o non usano standard uniformi. Il primo caso si verifica, ad esempio, quando si confrontano le differenze tra la spesa pensionistica italiana e quella tedesca, imputabili, tra l'altro, al fatto che l'Italia include nella copertura previdenziale pubblica anche i lavoratori autonomi, mentre la Germania non fa altrettanto (ma concede loro molti benefici fiscali che statisticamente non figurano come spese). Il secondo caso si constata osservando il divario tra Italia e Gran Bretagna e Francia, il quale diminuirebbe molto se anche l'Italia classificasse - imitando la Gran Bretagna – come spesa pensionistica solo quella destinata agli ultrasessantenni e non includesse – seguendo l'esempio della Francia - nella spesa pensionistica le indennità per la gestione delle eccedenze occupazionali che potrebbero essere annoverate tra le spese a tutela della disoccupazione. Infine occorrerebbe considerare anche il fatto che le prestazioni pensionistiche non in tutti i paesi sono sottoposte a tassazione (ben poco

in Germania, per esempio), quanto meno non in modo omogeneo: nel caso dell'Italia il trattamento fiscale delle pensioni incide per una quota pari a 1,7 punti di PIL, quota che, se le norme fiscali mutassero, si rifletterebbe in una diminuzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL di pari entità.

La tabella 2 consente anche di confrontare gli esiti delle riforme italiane degli anni '90 con la dinamica della spesa pensionistica negli altri paesi europei. Infatti dalle proiezioni future della spesa pensionistica si rileva che:

- se si escludono il Regno Unito (in cui la pensione pubblica fornisce solo una copertura minima ma in cui la povertà fra gli ultrasessantacinquenni raggiunge il 21% ed elevato è il rischio che la previdenza privata scarica sul singolo lavoratore) e il minuscolo Lussemburgo, l'aumento minore si registra in Italia e Svezia, i soli due paesi europei che hanno realizzato radicali riforme del sistema pensionistico. Non a caso, si tratta di riforme molto simili, come è stato segnalato dalla Commissione Europea, la quale, nell'invitare i paesi membri ad elevare l'età effettiva di pensionamento, ha riconosciuto la validità del meccanismo introdotto in Italia e Svezia, quello di un più stretto collegamento attuariale fra contributi e prestazioni, in grado di incentivare gli individui alla prosecuzione dell'attività lavorativa senza ricorrere a imposizioni legislative sgradite;
- l'aumento maggiore si registra in Grecia (addirittura +12,2 punti di PIL), in Spagna (+7,9), in Olanda (+6,2 punti), in Germania (+5). La Francia e gli altri paesi registrano aumenti di circa 4 punti di PIL.

I buoni risultati dell'Italia, a correzione di precedenti gravi difficoltà, si debbono agli interventi adottati, da governi di centrosinistra, nel 1992, nel 1995⁸, nel 1997, che hanno operato in termini di: - sostenibilità finanziaria; - equità⁹.

Dei requisiti di equità/flessibilità introdotti dalla legge 335 va sottolineata particolarmente la neutralizzazione delle rigidità in uscita con il superamento della nozione rigida di età pensionabile e con l'offerta, entro un intervallo temporale

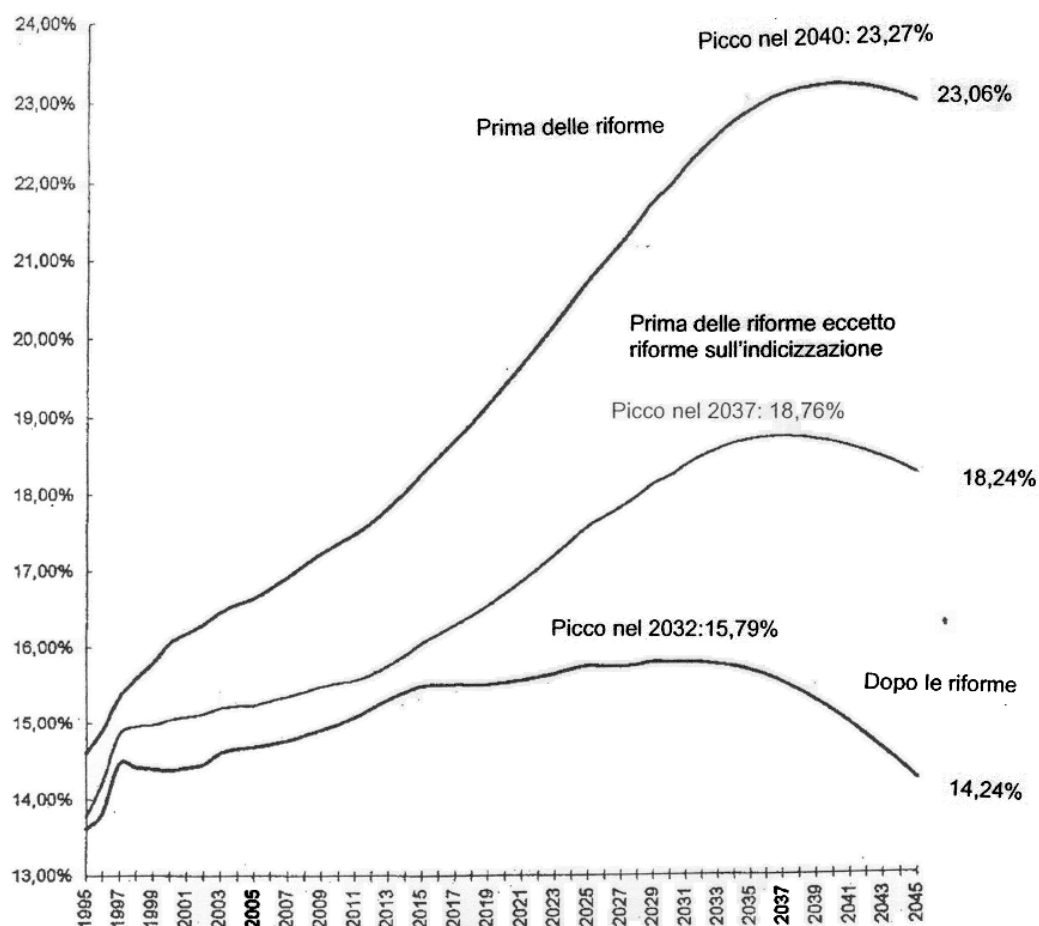
⁸ La riforma del 1995 (legge 335) si caratterizza per sostituire un "sistema a ripartizione di tipo retributivo" con un "sistema a ripartizione di tipo contributivo": per realizzare una più stretta correlazione tra contributi e prestazioni, ai fini della determinazione dell'importo pensionistico, si considerano l'ammontare dei contributi versati in ciascun anno dall'assicurato e la durata del periodo di godimento della pensione (quindi la speranza di vita media all'atto del pensionamento).

⁹ La 335 soddisfa i requisiti in ordine all'equità grazie all'adozione di un criterio semplice ed efficace ("parità di rendimento per i contributi versati") con cui: - si rimette ordine nella giungla dei trattamenti, portato inevitabile delle caratteristiche di non oggettività, e dunque di esposizione alla "manipolabilità", del metodo di calcolo retributivo; - si apre il sistema alla varietà e variabilità dell'offerta e della domanda di lavoro, grazie alla possibilità di una copertura per il numero crescente di lavoratrici e lavoratori con contratto atipico, carriera discontinua, elevata mobilità intersettoriale; - si incentiva a entrare nel sistema per qualunque durata del periodo di contribuzione e al tempo stesso si sollecita a non evadere (in quanto ogni lira di contributi versati frutterà in termini di prestazioni); - si restituisce flessibilità al sistema previdenziale attraverso la neutralizzazione di barriere all'accesso (come il requisito contributivo minimo, abbassato da 20 a 5 anni) e di rigidità (come l'età pensionabile fissa) connaturate alla logica del sistema retributivo.

predefinito, di libertà di scelta. Molti di questi requisiti, in particolare la libertà di scelta dell'età di pensionamento, sono stati gravemente alterati – in modo paradossale – dal successivo intervento in materia pensionistica del governo Berlusconi (Legge 23 agosto 2004, n. 243), alterazioni poi parzialmente soppresse dal decreto del governo Prodi in attuazione del protocollo sul welfare del luglio 2007. La flessibilità in uscita per tutti, in particolare – e non l'innalzamento coattivo dell'età pensionabile – è quello che serve per superare in modo non traumatico il differenziale di età pensionabile per uomini e per donne e per sollecitare la società ad evolvere davvero verso un “invecchiamento attivo” maturato culturalmente a livello di organizzazione sociale complessiva (per evitare che si risolva puramente e semplicemente in una penalizzazione proprio dei lavoratori oggi più soggetti alla minaccia di disoccupazione e cioè quelli fra 45 e 55 anni) (Mirabile, 2009)

La positività delle trasformazioni non esclude, quindi, che ulteriori miglioramenti possano essere apportati. Essi vanno, però, in una direzione molto diversa da quella indicata con la privatizzazione/capitalizzazione dal Libro bianco e dal centrodestra. La direzione giusta prevede un'estensione e un miglioramento delle istituzioni welfaristiche e previdenziali per giovani e donne, rifiutando di trattare lo stato sociale in una logica di gioco “a somma zero” con la quale gli spazi per offrire protezione a nuovi bisogni (per esempio di ammortizzatori sociali) e a nuovi soggetti (per esempio i giovani inoccupati) vengono identificati a scapito di bisogni più tradizionali (che però non scompaiono, come l'adeguatezza del reddito nell'età anziana) e di soggetti storici (per esempio i lavoratori dipendenti che certo non spariscono).

Figura 1: Spesa pensionistica in percentuale del PIL prima e dopo le riforme del 1992, 1995 e 1997



Fonte: Ministero del Tesoro, 1998.

Tabella 1: Spesa sociale e quote di spesa per funzioni in percentuale del PIL (anno 2005)

	Spesa totale	<i>Famiglia e infanzia</i>	<i>Disoccupazione</i>	<i>Malattia e invalidità</i>	<i>Vecchiaia</i>	<i>Casa ed esclusione sociale</i>
UE 15	27,8	2,2	1,7	9,8	12,2	0,9
Euro area	27,8	2,2	1,8	9,5	12,3	0,8
Belgio	29,7	2	3,5	9,6	12,7	0,5
Danimarca	30,1	3,8	2,5	10,3	11	1,7
Germania	29,4	3,2	2,1	10	12,4	0,8
Irlanda	18,2	2,5	1,3	7,8	4,5	0,9
Grecia	24,2	1,5	1,2	7,7	12	1,1
Spagna	20,8	1,1	2,5	7,9	8,4	0,4
Francia	31,5	2,5	2,2	10,6	13	1,3
Italia	26,4	1,1	0,5	8,3	15,5	0,1
Olanda	28,2	1,3	1,5	10,7	11,1	1,6
Austria	28,8	3	1,6	9,3	13,5	0,4
Finlandia	26,7	3	2,4	10	9,6	0,8
Svezia	32	3	1,9	12,3	12,5	1,2
Regno Unito	26,8	1,7	0,7	10,5	11,8	1,7
Norvegia	23,9	2,8	0,6	12	7,2	0,8
Svizzera	29,2	1,3	1,2	10,6	13,1	0,9

Fonte: Eurostat (2008)

Tabella 2: Spesa pensionistica pubblica a politiche correnti (al lordo delle imposte, in percentuale del PIL)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	<i>scarto max</i>
Austria	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
Belgio	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
Danimarca	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
Finlandia	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
Francia	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
Germania	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Grecia	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Irlanda	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italia	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
Lussemburgo	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Olanda	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Portogallo	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
Regno Unito	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
Spagna	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
Svezia	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
EU	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Fonte: EPC working group on ageing population, 2001.

Appendice B *Previdenza “a ripartizione” e previdenza “a capitalizzazione”*

Il dibattito condotto a livello internazionale negli ultimi quindici anni ha teso a ridimensionare il valore di “panacea” di tutti i mali attribuito in precedenza alla capitalizzazione. Della revisione compiuta meritano di essere sottolineati alcuni risultati:

- i. proprio la portata dei mutamenti demografici in corso segnala che, se la funzione primaria di un sistema pensionistico deve continuare a essere quella di garantire un reddito adeguato a chi cessa l’attività lavorativa, “verranno stressati” in *eguale misura* e in *modi analoghi* tanto i sistemi pubblici “a ripartizione” quanto i sistemi privatistici “a capitalizzazione”. Infatti, quando le società si trovano di fronte, per esempio, a vistosi incrementi dell’indice di dipendenza degli anziani sui giovani, esse sono investite dal *medesimo dilemma*, vale a dire quante risorse le collettività sono disposte a trasferire – a prescindere dalla natura, pubblica o privata, del veicolo del trasferimento – dalle generazioni attive a generazioni anziane sempre più numerose.
- ii. Si confermano i noti *aspetti problematici* dei sistemi pensionistici a capitalizzazione, quali la limitata indicizzazione all’inflazione, il costo in termini di maggiori contributi per avere diritto a benefici aggiuntivi, le difficoltà a svolgere funzioni redistributive e solidaristiche. Così come si conferma che il rischio politico, nel senso della possibilità di manipolazioni arbitrarie da parte delle autorità politiche”, è proprio *tanto* dei sistemi a ripartizione *quanto* dei sistemi a capitalizzazione.
- iii. Si è diffusa la percezione che il confronto non è solo tra “ripartizione” e “capitalizzazione”, *ma anche* tra “diversi modelli di ripartizione” e “diversi modelli di capitalizzazione”. La riforma italiana del 1995-97 e quella svedese – che autorevoli osservatori internazionali considerano le uniche “dramatic reforms” realizzate fin qui dai paesi europei – mostrano l’*innovatività* e la *validità* (rispetto a un “sistema a ripartizione di tipo retributivo”) di un “sistema a ripartizione di tipo contributivo”.
- iv. Infine, sono stati molto *ridimensionati* i vantaggi che, con notevole apoditticità e con altrettanto notevole conformismo, erano stati attribuiti alla “capitalizzazione”, vantaggi che Orszag e Stiglitz (2001) definiscono “based on a set of myths that are often not substantiated in either theory or practice”¹⁰.

Il ridimensionamento dei presunti vantaggi tradizionalmente attribuiti alla capitalizzazione si è basato sui seguenti aspetti:

- I. è stato sottovalutato l’*impatto sulla finanza pubblica* che avrebbero i “costi della transizione” da un “sistema a ripartizione” a un “sistema a capitalizzazione” (o a un sistema con maggiori quote di “capitalizzazione”). La riduzione dell’aliquota (con cui verrebbe alimentato lo spostamento di tutta o di parte della copertura dalla “ripartizione” alla “capitalizzazione”) avrebbe un duplice inconveniente: -i) ridurrebbe in maniera corrispondente le prestazioni future degli attivi (già destinate, in alcuni paesi come l’Italia, a una forte contrazione per effetto delle riforme

¹⁰ P. R. Orszag, J. Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, The World Bank, Washington D.C., 2001 (tr. it. in M. L. Mirabile. L. Pennacchi, a cura di, *Il pilastro debole*, Ediesse, Roma, 2001).

adottate); -ii) aprirebbe un vuoto nella finanza pubblica, di pari ammontare, per il pagamento delle pensioni in essere. Per l'Italia, è risultato che – nell'ipotesi di una destinazione di 7-8 punti dell'aliquota a carico dei lavoratori dipendenti al finanziamento di quote addizionali di previdenza complementare – il costo aggiuntivo sulla finanza pubblica sarebbe ammontato a una cifra oscillante per un ventennio intorno al 2% annuo del PIL.

- II. Le assunzioni sul tasso di rendimento di sistemi “a capitalizzazione” – anche il 9% in alcuni lavori di Feldstein – sono apparse al tempo stesso *immotivate* e *irrealistiche*. Infatti, non esiste alcuna regolarità statistica osservata che consenta di dire che per *tutti* gli investimenti (e non solo per quelli a più alto rischio, come quelli azionari) e per *lunghi* periodi di tempo (e non solo per periodi circoscritti) il rendimento possa sistematicamente superare il tasso di crescita del PIL. In mercati efficienti i rendimenti sono proporzionali al rischio. I più alti rendimenti degli investimenti in azioni sono associati a un *più elevato rischio* e a una *maggiore variabilità*, come è platealmente dimostrato dalla crisi finanziaria esplosa nel settembre del 2008. I rendimenti azionari comportano variazioni sostanziali da un anno all'altro e ciò condiziona drammaticamente, ma *casualmente*, l'entità della prestazione al momento del pensionamento, il che trasforma, secondo Barr (1999), il valore di una pensione investita in azioni “in grande misura in un terno al lotto”. Occorrono lunghissimi periodi di tempo per *neutralizzare* l'aleatorietà dei corsi (il Dow Jones ha impiegato 30 anni per recuperare il valore di prima del crollo del 1929). Sul tasso di rendimento influiscono anche i *costi amministrativi* e di *gestione* (nell'evoluta Gran Bretagna si stima che i costi amministrativi arrivino al 40-45% del valore dei depositi privati).
- III. Le motivazioni in termini di *efficienza macroeconomica* in favore di una maggiore estensione della “capitalizzazione” – considerata in grado di generare una più alta propensione al risparmio e dunque una più elevata accumulazione di capitale – dovrebbero funzionare in economie mature, nelle quali, per ragioni innanzitutto demografiche, aumenterà la probabilità che il lavoro diventi un fattore “scarso” e il capitale un fattore “abbondante”, dunque soggetto a rendimenti non crescenti, ma decrescenti. Se, del resto, le persone fossero indotte a risparmiare di più ma perché esposte a un rischio maggiore, ciò non migliorerebbe necessariamente le loro condizioni. D'altro canto, si è visto che la previdenza “a capitalizzazione” non fa necessariamente aumentare il risparmio nazionale. Stiglitz ricorda che, poiché in assenza di piani pensionistici “a capitalizzazione” i singoli avrebbero comunque risparmiato sotto altre forme, la presenza di tali piani, inducendo i singoli a ridurre le altre forme di risparmio, difficilmente incide sul risparmio totale privato. Se tali piani non influenzano nemmeno il risparmio pubblico – come accade quando un governo, per finanziare la transizione da un “sistema a ripartizione” a uno “a capitalizzazione”, si indebita con i cittadini – non si verifica *alcuna variazione*.
- IV. Inoltre, immaginare che (come è intrinseco alle ipotesi di “capitalizzazione”) una più vasta quota dei profitti finanzia i benefici per un numero sempre più ampio di pensionati implica che il tasso di crescita dei salari scenda sistematicamente *al di*

sotto del tasso di crescita della produttività. Tenendo conto delle caratteristiche delle economie mature, occorre chiedersi quanto sia auspicabile – oltre a quanto sia realistico – un simile scenario e quale fine faccia in esso il postulato dell’“invarianza delle quote distributive” (proprio dell’economia ortodossa neoclassica, non certo dell’economia marxista).

BIBLIOGRAFIA

- Barr N., 1999, *A Public-Private Partnership in Pensions: Getting the Balance Right* in “CASE Papers”, 24
- Battini M., 2008, *L'ideologia della nuova destra. Se l'individuo è sottomesso alla comunità* in “Rassegna Sindacale il mese”, dicembre
- Ciampi C. A., 2009, *Il filo d'Europa ci porterà fuori dal labirinto* in “Il Sole 24 Ore”, 4 giugno
- Clarke J., 2004, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism* in “Journal of Social Policy”, 1
- Crouch C., 2003, *Commercialisation or Citizenship*, Fabian Ideas, 606, Fabian Society, London
- Dell'Aringa C., 2009, *Come si organizza il 'quasi mercato' della sussidiarietà* in “Il Sole 24 Ore”, 7-05
- De Vincenti C., (2009), *Il Libro Verde sul welfare. Prospettive deboli per problematiche strutturali* in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 1
- Dirindin N., 2009, *Se la sanità diventa un esercizio teorico* in “la voce.info”, 27-05
- Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano
- de Leonardis O., 2006, *L'onda lunga della soggettivazione: una sfida per il welfare pubblico* in “La Rivista delle Politiche Sociali”, 5
- de Leonardis O., 2007 *Nuovi conflitti a Flatlandia: la crisi del principio di terzietà e le libertà politiche*, bozza
- Ferrera M., 2009, *Ricominciare dai figli* in “Corriere della sera”, 7-05
- Granaglia E., 2001, *Modelli di politica sociale*, il Mulino, Bologna
- Granaglia E., 2009, *Destra, sinistra e il welfare del ministro Sacconi* in “nel merito”, 15-05
- Ippr, 2007, R. Brooks (ed), *Public Services at the Crossroads*
- Mirabile M. L., (ed), 2009, *Vita attiva?*, Ediesse, Roma
- Mucchetti M., 2009, *Il vecchio mito travolto da sanità e welfare* in “Corriere della sera”, 2-06
- Nussbaum M., 1990, *Aristotelian Social democracy* in B. Douglass, G. M. Mara, H. S. Richardson (eds), *Liberalism and the Good*, Routledge, New York
- Onofri P., 2008, *Un welfare senza cittadinanza*, intervista di Stefano Iucci, “Rassegna Sindacale il mese”, dicembre
- Orszag P. R., Stiglitz J., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, The World Bank, Washington D.C., 2001 (tr. it. in M. L. Mirabile. L. Pennacchi, a cura di, *Il pilastro debole*, Ediesse, Roma, 2001)
- Pennacchi L., 2008a, *La moralità del welfare. Contro il neoliberismo populista*, Donzelli, Roma
- Pennacchi L., 2008b, *Un decisionismo (poco) compassionevole* in “il Mulino”, 4
- Peters B., 2003, *La sfera pubblica e il suo senso* in “Quaderni di teoria sociale”, 3
- Putnam R. D., 2000, *Bowling Alone: The collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York
- Rodotà S., 2007, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale scientifica, Napoli
- Samuelson P. A., 1997, *Wherein Do the European and American Models Differ?* in “Banca d'Italia. Temi di discussione”, 320

- Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Oklahoma City
- The Economist, 2006, *The business of giving, A survey of wealth and philanthropy*, february 25th
- Toso S., 2009, *Pagine bianche nel libro bianco* in “la voce.info”, 24-05
- Tremonti G., 2008, *La paura e la speranza*, Mondatori, Milano