

DIRITTI SOCIALI E DISCIPLINA FISCALE: UN'INCOMPATIBILITÀ INSANABILE?

Di Alessandro Petretto

| 193

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Diritti sociali e teoria economica.* – 3. *Fiscal compact, equilibrio di bilancio in Costituzione e diritti sociali.* – 3.1. *La ratio della disciplina fiscale in Europa.* – 3.2. *Il patto di stabilità e crescita e la sua riforma.* – 3.3. *Il Fiscal compact e i vincoli costituzionali.* – 4. *Debito pubblico e diritti sociali in Italia.* – 5. *Un welfare state sostenibile e growth-oriented, un obiettivo europeo.* – 5.1. *La discussione sul modello europeo di welfare state.* – 5.2. *Una nuova stagione di riforme per l'Italia*

1. Introduzione.

Secondo un'opinione largamente diffusa il regime di disciplina fiscale imposto dalle regole europee per il contenimento dei debiti sovrani determina una limitazione dei diritti sociali che devono essere assicurati a tutti i cittadini. Più precisamente la così detta austerità minerebbe alle fondamenta il welfare state, cioè la struttura e le dimensioni dei consumi pubblici, rivolti a sanità, assistenza, istruzione e previdenza. La tesi fa riferimento ad un doppio effetto dell'austerità, la riduzione delle risorse pubbliche e la recessione. Sul primo effetto c'è poco da argomentare, la relazione è in qualche modo tautologica. Sul secondo effetto la relazione causale non è così incontrovertibile; sarebbe robusta se la disciplina fiscale fosse responsabile, o la sola responsabile, della bassa crescita del paese che la subisce. In realtà non esiste un'evidenza empirica che provi che

l'austerità sia la causa primaria della bassa crescita¹. Le cause sembrano molteplici, più profonde e lontane nel tempo, anche se certamente è possibile riscontrare che quando a queste si aggiunge un regime rigido di disciplina fiscale, di per se pro-ciclico, le difficoltà aumentano a dismisura. L'esistenza di cause lontane, e non solo l'austerità, spiega perché l'uscita dalla crisi avviene negli stessi paesi europei in maniera molto differenziata. Alcuni paesi, soggetti a restrizioni profonde per effetto degli interventi imposti dalla così detta troika, come il Portogallo, l'Irlanda e la stessa Grecia crescono ora più dell'Italia. Altri, nella sfera della Germania, soffrono degli squilibri macroeconomici determinati dal grande avanzo delle partite correnti del paese leader.

¹ Il dibattito è molto acceso e ha risvolti prevalentemente di tecnica econometrica. Per una rassegna delle varie posizioni e per un'analisi specifica vedi A. ALESINA, O. Barbiero, F. GIAVAZZI e M. PARADISI (2014), *Austerity in 2009-2013*, paper presentato al 60° *Panel meeting of Economic Policy*, ottobre 2014.

In questa nota cominceremo con il considerare, al paragrafo 2, come si incroci il tema dei diritti sociali con la teoria economica standard, un rapporto difficile, se non proprio conflittuale. E' uno dei grandi capitoli della relazione tra diritto ed economia, in cui la prima disciplina supporta la seconda fornendo le basi per superare quello che rappresenta il suo grande pregio, ma anche difetto, vale a dire il carattere endogeno delle proposizioni cui intende pervenire. In economia, quante meno "a priori" vengono contemplate quanto più generale e quindi più valida è una proposizione teorica e i diritti sociali, come vedremo sono degli "a priori", da qui il conflitto. Quindi analizzeremo, nel paragrafo 3, il modo con cui la disciplina fiscale sia stata via via rafforzata nell'Eurosistema, fino al Fiscal compact e l'inserimento in Costituzione dell'equilibrio di bilancio. Questo processo è spesso considerato dall'opinione pubblica come una sorta d'imposizione di tipo imperialistico dei paesi più forti nei confronti dei più deboli del sistema; invece, nasce come un'esigenza che ha una serie di spiegazioni nella stessa teoria economica, in particolare la teoria delle unioni monetarie. Ad ogni modo, questo processo ha inevitabilmente delineato i contorni di una diversa politica di garanzia dei diritti sociali nel modello europeo. In questa ottica, analizzeremo, nel paragrafo 4, la relazione che può essere evidenziata tra formazione del debito pubblico e diritti sociali e, nel paragrafo 5, i limiti e le necessità per i paesi europei di adeguare i propri stati sociali per renderli il più possibile compatibili con la crescita economica ("motore e non peso" nei confronti di questa). Se questa via sarà intrapresa, specialmente in Italia, la più grande crisi recessiva del dopoguerra sarà stata, in un certo qual modo e paradossalmente, da considerarsi come salutare.

2. Diritti sociali e teoria economica

I diritti sociali possono costituire per la teoria economica un elemento di sconcerto, ma anche un'opportunità di arricchimento metodologico. La teoria economica standard identifica nell'allocazione delle risorse scarse il problema base del funzionamento dei sistemi economici e cerca di fornirne una razionalità. Questa consiste nel perseguire e raggiungere una collocazione della società dalla quale non ci si possa allontanare per favorire qualche componente della società stessa senza dover danneggiare qualcun'altra. Una volta collocati in un situazione come questa, cioè un punto sulla frontiera delle possibilità produttive dell'intera economia, ogni bene e servizio che soddisfi una qualche esigenza o bisogno individuale o collettivo ha

un *costo di opportunità*, misurato dalla rinuncia a impiegare le stesse risorse per soddisfarne un altro. Naturalmente il livello del costo è strettamente dipendente dalla scarsità delle risorse e dai vincoli che questa pone al funzionamento del sistema economico. Questi ultimi derivano dalla necessità di tenere in equilibrio intertemporale il bilancio pubblico e la bilancia dei pagamenti, da cui la tenuta del tasso di interesse e del tasso di cambio.

In questa ottica, diciamo che tutti i diritti hanno lo stesso metro e quindi legittimità di valutazione. Più sanità si può ottenere con meno beni provati, attraverso una aumento della pressione fiscale e la conseguente riduzione del reddito disponibile. Un pensionamento anticipato, svincolato dai contributi versati, si paga o con una maggiore pressione fiscale o con meno aule scolastiche e sale operatorie attrezzate. E' così via, per cui dalla rigida applicazione di questo principio di razionalità deriva che *nessun diritto può essere soddisfatto "a prescindere"*, ma deve essere soppesato nelle conseguenze che l'uso delle risorse per soddisfarlo comporta per altri. Si può criticare, da parte di visioni non standard dell'economia politica e da altre discipline delle scienze sociali, questa impostazione considerandola riduttiva, ma non si può non convenire che sia incontrovertibile. Può non essere bella, ma è oggettiva, date le premesse, e rigettarla in toto può essere pericoloso in quanto lo si può fare solo introducendo interpretazioni ad hoc, non spiegate ma solo sovrimposte. Ciò che nelle analisi statistiche e probabilistiche sono chiamate variabili "a priori".

D'altra parte è anche pericoloso accettare questa impostazione acriticamente, cioè senza considerare le specificità delle premesse metodologiche. Queste si riconducono al paradigma filosofico del così detto welfarismo, secondo cui il benessere sociale è l'aggregazione funzionale del benessere individuale dettato dalle preferenze, appunto individuali. Per cui, in teoria, i diritti che valgono sono solo quelli individuali, in primis il diritto di proprietà, che sono scambiabili in quanto posti sul piano delle curve indifferenza individuale. Portata alle estreme conseguenze, questa logica può legittimamente giustificare di comprare il rene di tuo cugino se è disposto a venderlo, di mandare un bambino a lavorare per guadagnare invece di frequentare una scuola se il salario che la famiglia consegue è superiore al valore attuale dei guadagni futuri conseguibili con una maggiore istruzione del bambino stesso.

I limiti di questa impostazione sono stati superati dalla teoria economica riconoscendo concezioni in cui vi è qualcosa di più delle preferenze individuali che conta nel definire il benessere sociale e allargando la stessa sfera dell'individualismo per concepire modi di aumentare il benessere individuale



senza “comprare” alcun che nel mercato². La prima impostazione è quella ad esempio dei *beni primari* di Rawls, in qualche modo anticipata dalla teoria dei *beni meritori* di Musgrave, e la seconda è la teoria dei funzionamenti e delle *capabilities* di Amartya Sen. Attraverso questi arricchimenti la teoria economica concepisce dei diritti di valenza superiore, “lessicografici” in quanto non collocabili sulla stessa curva di indifferenza dei beni privati “semplici”. Il diritto alla libertà individuale, all’istruzione primaria o alla salute non possono quindi essere scambiati con un televisore o nemmeno con del cibo.

La soluzione ha delle conseguenze di cui occorre valutarne il peso. Chi prende la decisione sopraindividuale definendo i beni primari, i beni meritori e il livello di *well-being* minimo da assicurare a tutti? Emerge qui l’implicazione del famoso *teorema dell’impossibilità* di Kenneth Arrow: solo un dittatore può riuscire in questo³. Ma come si assicura che questo dittatore sia effettivamente benevolente e non usi il suo potere decisionale dotando di carri armati e di aerei caccia la sua guardia privata, anziché istituire una scuola pubblica? Le Costituzioni democratiche sono per la teoria economica gli strumenti in grado di delimitare, controllare il decisore, cercando di forzarlo alla “benevolenza” sulla base di valori universali definiti dai padri fondatori “sotto il velo di ignoranza”, quindi in modo imparziale.

In tal senso, diritto ed economia devono collegarsi non solo per favorire il funzionamento del sistema di mercato, con un ordinamento giuridico congruente, ma anche per definire, con norme a valenza costituzionale, i contorni di un suo razionale superamento.

3. Fiscal compact, equilibrio di bilancio in Costituzione e diritti sociali

3.1. La ratio della disciplina fiscale in Europa

I governi hanno tendenza a sostenere l’attività economica in periodo di crescita debole e a non aggiustare le finanze pubbliche quando la crescita riparte, in modo che tendenzialmente il debito pubblico aumenta sempre. L’Italia, per esempio nel

corso del decennio che va dall’entrata nell’euro alla crisi del 2008-2013, non ha saputo sfruttare le condizioni internazionali relativamente favorevoli, crescendo poco e non riducendo in modo adeguato il debito. In un’unione monetaria, l’indisciplina di bilancio d’uno Stato particolare fa correre un rischio alla stabilità monetaria dell’unione nel suo insieme. Le crisi del debito pubblico che si sono moltiplicate a partire dal 2010 hanno messo in luce meccanismi che le discussioni sull’unione monetaria della fine del secolo scorso avevano ampiamente previsto e che le disposizioni dei trattati e della legislazione secondaria sulla disciplina fiscale miravano precisamente a prevenire.

Il meccanismo classico è il seguente: omettendo di condurre una politica sostenibile, uno Stato non riesce più a finanziarsi sul mercato obbligazionario. Le banche, che detengono spesso un portafoglio importante di titoli di Stato, vedono il valore di questo portafoglio deteriorarsi e devono registrare contabilmente le perdite corrispondenti, ciò che compromette il loro accesso al mercato finanziario. Inoltre, il valore della garanzia implicita che viene loro accordata dal proprio Stato si riduce a causa della minaccia d’insolvenza a cui questo fa fronte. C’è dunque un circuito vizioso tra il peggioramento del debito sovrano e il peggioramento del debito bancario. Cosa succede quando uno Stato non è più in grado di finanziarsi? Inevitabilmente, la banca centrale è oggetto di pressioni perché si sostituisca agli investitori privati nell’acquistare i titoli di Stato. La pressione è tanto più forte quanto più l’insolvenza del debito sovrano potrebbe provocare il fallimento delle banche. L’instabilità finanziaria, inoltre, in un mercato finanziario integrato, non è limitata a un solo paese: se il debito sovrano d’uno Stato è detenuto dalle banche di altri Stati, l’incapacità di onorare il servizio del debito indebolisce il settore finanziario in tutta la zona e il rischio di contagio rafforza la pressione sulla banca centrale per monetizzare il debito pubblico.

E’ per prevenire questo rischio che le regole europee proibiscono alla BCE e alle banche centrali nazionali dell’Eurosistema di acquistare direttamente, dai differenti ministri del Tesoro, titoli sovrani dei paesi partecipanti all’euro, quando vengono messi all’asta (mercato detto *primario*). Tuttavia, il rischio non si ferma qui. Da un lato, la banca centrale può eludere tale divieto con l’acquisto di titoli sul mercato *secondario*, sul quale le istituzioni finanziarie rivendono i titoli prima della loro scadenza, oppure prestando alle banche in modo che queste acquistino i titoli pubblici (alla fine del 2011 e all’inizio del 2012, l’offerta di liquidità alle banche commerciali dell’Europa del sud ha permesso loro di aumentare gli acquisti di titoli sovrani). Dall’altro

² Queste tematiche sono sviluppate in molti contributi sistematici sulla teoria della politica economica. Vedi il capitolo secondo del manuale di A. BENASSY-QUÉRÉ, B. COEURÉ, P. JACQUET, e J. PISANI-FERRY (2014), *Politica Economica, teoria e pratica*, ed. italiana a cura di A. Petretto e F.F. Russo, Il Mulino Bologna.

³ Vedi A. BENASSY-QUÉRÉ et. al, *Politica economica*,..., cap. 2, op. cit.



lato, uno Stato in difficoltà ha la tendenza a finanziarsi a breve termine (perché nessun investitore privato accetta di concedergli prestiti a lungo termine, per paura di un default dei pagamenti), ciò che può porre rapidamente la banca centrale davanti a un dilemma: rischiare di provocare il fallimento dello Stato aumentando i tassi d'interesse o accettare di condurre una politica espansiva che preservi la capacità dello Stato di pagare e che nello stesso tempo svaluti il debito.

Una politica fiscale irresponsabile aumenta così il rischio che le pressioni sulla banca centrale inducano un'inflazione più elevata o tassi d'interesse più bassi. Ben prima che le crisi del debito sovrano nell'eurozona mettessero in luce questi differenti rischi, c'era consenso tra gli economisti sulla necessità d'una disciplina di bilancio all'interno dell'unione monetaria. Dopo Maastricht, infatti, i trattati europei hanno incluso una clausola in cui si afferma che è dovere degli Stati membri evitare "deficit eccessivi". L'applicazione di una regola di politica di bilancio mira a dare agli agenti privati una prospettiva sul medio e lungo periodo, al fine di incanalare le loro aspettative e, dando garanzie alla BCE sull'evoluzione delle finanze pubbliche, poteva creare le condizioni di un vero e proprio *policy mix* nell'area dell'euro.

3.2. Il patto di stabilità e crescita e la sua riforma.

Al momento del negoziato sull'Unione economica e monetaria, all'inizio degli anni 1990, è stato convenuto che gli Stati avrebbero dovuto evitare deficit eccessivi e sarebbero stati esposti a sanzioni in caso di violazione di questa disciplina. Le soglie del 3 % del PIL per il deficit dell'insieme delle amministrazioni pubbliche e del 60 % del PIL per il debito pubblico (quest'ultimo da interpretare come una tendenza) furono definiti in quella occasione. Il limite massimo del 3 % di deficit assicurava la stabilità del debito pubblico al 60 % del PIL con una crescita nominale annua del 5 % (inflazione del 2 % e crescita reale del 3 %, corrispondente alla crescita potenziale degli anni 1990). Idealmente, sarebbe stato necessario differenziare questa soglia, secondo le capacità di crescita dei paesi membri, ma la ricerca di una regola semplice e universale ha prevalso.

Alla metà degli anni 1990, quando è stata confermata la decisione di introdurre l'euro, il governo tedesco ha chiesto e ottenuto che gli impegni della disciplina di bilancio e le procedure di sanzione degli Stati in difetto fossero stabiliti in un testo legislativo vincolante. Così è stato, nel 1997, con il *Patto di stabilità e crescita*, che fissa l'obiettivo di me-

dio termine del saldo di bilancio "vicino all'equilibrio o in avanzo", obbliga ogni Stato a presentare annualmente un "programma di stabilità", specificando il percorso verso questo obiettivo e definisce la procedura di decisione in materia di sanzioni nei confronti degli stati in difetto, così come l'ammontare di queste sanzioni. Il Patto ha due componenti. C'è una componente *preventiva*: ogni Stato membro definisce un programma triennale di finanza pubblica (detto *programma di stabilità* per il paese partecipante all'euro e *programma di convergenza* per gli altri membri dell'UE). C'è poi una componente *repressiva*: il deficit pubblico d'uno Stato membro non può oltrepassare il 3 % del PIL se non in modo "eccezionale e temporaneo". In caso contrario, su raccomandazione della Commissione, l'Unione europea avvia una procedura per *deficit eccessivo* che impone allo Stato trasgressore un calendario per la correzione del deficit. In caso di mancato rispetto di questo calendario sono previste prima una sorveglianza rinforzata, poi delle sanzioni pecuniarie⁴.

Nella sua forma originale, il Patto di stabilità è stato fortemente criticato. Gli è stato rimproverato di essere troppo rigido e di non tenere sufficientemente conto delle differenze di crescita potenziale tra paesi, di centrare la sorveglianza sul deficit piuttosto che sul debito e d'indurre comportamenti prociclici. Nel 2003, la sua applicazione avrebbe condotto ad avviare una procedura di sorveglianza rinforzata contro la Germania e la Francia. I due paesi hanno allora formato una coalizione per sospendere l'applicazione del Patto e si sono impegnati nella sua riforma. Questa iniziativa è stata biasimata, perché ha portato a screditare il Patto. Su proposta della Commissione, la Corte di Giustizia della Comunità europea ha invalidato questa sospensione nel luglio 2004, ma ha confermato che la decisione di sanzionare o meno un paese rientra nelle competenze del Consiglio. Essa ha dunque scartato un'interpretazione meccanicistica del Patto e confermato che la sua applicazione è oggetto di accordo.

La riforma del 2005 puntava a rispondere all'accusa di pro-ciclicità del Patto, mettendo l'accento sulla sorveglianza dei saldi strutturali (il limite del 3 % resta tuttavia indipendente da qualsiasi correzione ciclica) e all'accusa di essere eccessivamente orientato al breve periodo, dando un ruolo più importante al debito pubblico. Essa ha anche reso meno rigida la definizione di circostanze economiche in grado di giustificare a titolo eccezionale un superamento della soglia del 3 % (una recessione, invece del precedente calo del PIL del 2 %). L'o-

⁴ Più precisamente le differenti tappe sono: preallarme, raccomandazione di mettere fine al deficit eccessivo, preavviso, obbligo di effettuare un deposito non fruttifero, sanzione finanziaria sotto forma di confisca del deposito.

biettivo a medio termine di una posizione di bilancio “vicino all'equilibrio o in avanzo” è stato sostituito da obiettivi per paese, che riconoscono la specificità delle economie. Questi obiettivi tengono conto anche dei debiti pubblici impliciti.

3.3. Il Fiscal compact e i vincoli costituzionali

Con il marcato aumento dei deficit nel 2008-2009, la maggior parte dei paesi dell'Unione è stata posta sotto procedura per deficit eccessivo. La crisi dei debiti sovrani ha dato luogo a nuovi interrogativi sul Patto e all'esigenza di nuove riforme. La discussione si è concentrata sul rafforzamento delle procedure d'applicazione delle discipline (comunemente noto come *Fiscal Compact*) e si è concretizzata in tre iniziative:

In primo luogo, un insieme di leggi detto “*six pack*”, in vigore dal dicembre 2011. Questi testi introducono un rafforzamento della sorveglianza di bilancio, specialmente con l'introduzione di una nuova procedura di votazione a maggioranza qualificata inversa (è necessaria una maggioranza in Consiglio per opporsi a una raccomandazione della Commissione); la possibilità di sanzioni anticipate in caso di deviazione dall'obiettivo di medio termine; una sorveglianza specifica dell'evoluzione delle spese pubbliche; un nuovo criterio numerico di riduzione del rapporto debito/PIL d'un ventesimo per anno della differenza dallo standard del 60 % (un paese con un debito pubblico del 120% del PIL ha dunque 60 punti di PIL di debito di troppo e deve ridurre questo eccesso di un ventesimo, vale a dire 3 punti di PIL (= 60/20) all'anno); la fissazione di standard per le istituzioni di bilancio nazionali; e, infine, la creazione di una procedura specifica di prevenzione e di correzione degli squilibri *esterni eccessivi*.

In secondo luogo, un trattato detto “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*” (TSCG), firmato nel marzo 2012 da 25 Stati (i 27 meno il Regno Unito e la Repubblica ceca). Questo trattato riprende nella sostanza le disposizioni del *six-pack* e le rafforza su due punti: l'obbligo fatto a ogni paese di introdurre nella propria legislazione, a livello costituzionale o equivalente, una regola di bilancio che prevede un limite al *deficit strutturale* di 0,5 % del PIL e l'estensione della regola della votazione a maggioranza qualificata inversa alle sanzioni. Per l'Italia questo impegno ha comportato una legge costituzionale di correzione dell'art. 81 e una legge ordinaria rafforzata di applicazione (L. n.

243/2013), per la definizione degli obblighi di equilibrio di bilancio⁵.

In terzo luogo, due testi detti “*two-pack*”, specifici per i paesi dell'Eurozona che prevedono un rafforzamento supplementare della sorveglianza di bilancio dei paesi, destinato a intervenire prima della votazione sul bilancio da parte del parlamento nazionale. Questi testi segnano dunque un passo nella direzione d'una sorveglianza *ex ante* (al contrario della sorveglianza *ex post* sulla base dei risultati osservati).

L'obiettivo delle riforme del 2011-2012 era assicurare un'applicazione più rigorosa del patto, ma estendere la sorveglianza anche ad altri possibili squilibri macroeconomici (deficit esterni, indebitamento privato, perdite cumulate di competitività). Sul piano istituzionale, l'idea era di decentralizzare la disciplina di bilancio, richiedendo agli Stati di definire regole e procedure nazionali, e di basare i progetti di legge finanziaria su previsioni macroeconomiche indipendenti.

Queste riforme hanno tuttavia lasciato diverse questioni in sospeso. In primo luogo, c'è un problema che riguarda *le variabili da sorvegliare*. Bisogna prendere in considerazione i debiti impliciti “fuori bilancio” degli Stati, specialmente le pensioni calcolate con il sistema retributivo, che sgancia le prestazioni individuali dall'ammontare capitalizzato dei contributi versati? Bisogna escludere certe spese d'investimento dal deficit sottoposto a sorveglianza? La prima questione significa dare più margine di manovra agli Stati nel breve periodo, in cambio d'una disciplina più rigorosa nel lungo periodo. La seconda mira a favorire le spese in linea con gli investimenti per la crescita, ma con il difetto d'introdurre un *bias* a favore del capitale materiale, a scapito del capitale immateriale e umano accumulato con spesa corrente. C'è poi il problema dei *i rischi finanziari*, ovvero come tenere conto dei rischi relativi alle garanzie che gli Stati apportano per sostenere il loro sistema finanziario? È necessario indicare obiettivi di debito espliciti molto più bassi per i paesi i cui sistemi finanziari sono particolarmente sviluppati? Quale deve essere *il profilo temporale del vincolo*? Bisogna spingere gli Stati a comportarsi meglio nelle fasi favorevoli del ciclo, offrendo loro la possibilità di costituire riserve nei periodi di crescita e, in cambio, superare il deficit massimo previ-

⁵ Per due valutazioni non coincidenti delle conseguenze di questo rafforzamento delle norme sugli equilibri di bilancio vedi i saggi di G. Pisauro, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, e di A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. Bifulco e O. Roselli (2013) (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensioni giuridica*, Quaderno CESIFIN, n.60, G. Giappichelli Ed., Torino.

sto dal patto nei periodi difficili? Bisogna andare verso una decentralizzazione della disciplina di bilancio e consentire una maggiore flessibilità agli Stati le cui regole e istituzioni di bilancio sono solide?

4. Debito pubblico e diritti sociali in Italia

In questo contesto, il welfare state è finito sotto attacco in molti paesi europei, come responsabile dei disavanzi eccessivi, come struttura finanziariamente insostenibile nel lungo periodo, e quindi viene indicato come oggetto naturale dei tagli che i governi sono costretti a fare. La questione che rileva ai nostri fini è se abbiamo elementi concreti per sostenere che le politiche di riduzione del debito abbiano avuto nei paesi che le hanno portate avanti come conseguenza una sistematica riduzione dei diritti sociali. E simmetricamente verificare se per il soddisfacimento dei diritti sociali sia necessario, o quanto meno inevitabile, operare con debito pubblico crescente. L'Italia ha cominciato a sviluppare un sistema di finanza pubblica in disavanzo con accumulo di debito pubblico a partire dagli anni '80 del secolo scorso. Col debito sono stati finanziati diritti sociali? Certamente con il debito si è finanziata la spesa pubblica, ma quest'ultima non è in necessariamente sinonimo di garanzia di diritti sociali.

Il totale delle spese correnti era circa 75 miliardi euro nel 1980 e arriva a 740 nel 2010, all'inizio della crisi dei debiti sovrani⁶. I consumi pubblici nel 1980 erano 34 miliardi di euro, il 41% del totale della spesa pubblica, nel 2010 328 miliardi di euro, con la stessa % del totale. Anche i trasferimenti assistenziali alle famiglie crescono in modo esponenziale in valor assoluto (da 6,7 miliardi di euro a 70 miliardi), ma con un peso analogo da 8,1 a 8,8. Le pensioni, distribuite con metodo a ripartizione con computo retributivo, invece passano dai 19 miliardi ai 240, con un peso che passa dal 22,7% al 30,2%. Nello stesso periodo la spesa in conto capitale passa da 9 a 54 miliardi, con un peso che però si riduce dall'11% al 6,8%.

In un trentennio di accumulo del debito, la spesa pubblica è dunque decuplicata, con un incremento relativo solo delle pensioni e una riduzione relativa degli investimenti pubblici. All'interno dei consumi pubblici, con riferimento alle spese destinate a soddisfare i diritti sociali, avviene quanto sintetizzato nella seguente Tabella.

Tab.1: Composizione dei consumi pubblici (%) rivolti ai diritti sociali sul totale

Funzioni e diritti sociali	1980	2009
Protezione dell'ambiente	0,3	1,4
Abitazioni e assetto del territorio	2,3	2,2
Sanità	29,7	33,8
Attività culturali	2,1	2,2
Istruzione	25,7	20,0
Protezione sociale	4,2	4,3

Dal punto di vista strutturale, tutto è praticamente rimasto inalterato, salvo un incremento consistente della protezione ambientale e della sanità "a scapito" dell'Istruzione, una ricomposizione dei diritti sociali poderosa e non decisa politicamente, ma attribuibile a fattori demografici e soprattutto al decentramento e coinvolgimento delle regioni in questi settori. In alcuni casi il ruolo delle regioni si è tradotto in un maggiore attivismo e quindi in una crescita della garanzia dei diritti sociali, in altri in un uso inefficiente delle risorse distribuite dalla finanza centrale.

E' uno dei casi emblematici di relazione tra trasformazioni istituzionali e performance economiche recentemente teorizzate dalla moderna *Political economy*⁷. Complessivamente si è trattato di una trasformazione del welfare italiano che non ha dato risultati soddisfacenti, proprio nell'ottica della garanzia dei diritti sociali. Infatti, in Italia il welfare è carente, proprio sotto il profilo equitativo, dal momento che la protezione sociale, ad esempio in assistenza e sanità, assicura un universalismo illimitato ma solo "sulla carta", date le liste di attesa per accedere alle prestazioni e il livello della spesa privata che persiste. Molte categorie di individui sono fuori dalla sfera della protezione pubblica, pur contribuendo al suo finanziamento, e non sono tutti abienti. Il welfare state italiano è poi da sempre squilibrato, con un eccesso di spesa pensionistica che sarà ridimensionato solo quando il sistema di computo contributivo sarà esteso a tutte le categorie di percettori in essere; e ci vorranno molti anni. E' poi composto da strumenti che si sovrappongono e si intersecano rendendone opache le finalità. In particolare non si attua la necessaria separazione tra interventi di tipo assicurativo e interventi di tipo assistenziale. Gli ammortizzatori sociali sono concepiti

⁶ Vedi D. P. GIARDA (2011), *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Quaderni dell'istituto di economia e finanza, Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore.

⁷ Vedi ad esempio D. ACEMOGLU, F.A. GALLEGGO e J.A. ROBINSON (2014), *Institutions, Human Capital and Development*, *The Annual Review of Economics*, 6, 875-912.



in riferimento ad un sistema economico e a un mercato del lavoro profondamente diverso dall'attuale.⁸

5. Un welfare state sostenibile e growth-oriented, un obiettivo europeo

5.1. La discussione sul modello europeo di welfare state

Tre caratteristiche generali, comuni seppure in diverso grado ai sistemi europei di welfare, ne ostacolano la capacità di risposta ai nuovi problemi sociali. In primo luogo, istituti di sicurezza sociale tradizionalmente poggiati sullo status lavorativo presente o passato (welfare lavoristico) lasciano senza copertura porzioni sempre più ampie di popolazione e senza risposta i nuovi bisogni delle società avanzate. In secondo luogo, la configurazione prevalentemente risarcitoria della spesa per assistenza non valorizza la responsabilità individuale. Infine, l'autoreferenzialità dei soggetti erogatori dei servizi, organizzati secondo procedure burocratiche invece che in base alla valutazione dei risultati, produce servizi che non aderiscono ai bisogni dei cittadini

Ma il motivo principale che mette in discussione i welfare state di stampo europeo è che rappresenterebbero un potente freno alla crescita. Le spiegazioni esposte in letteratura sono note. Il ruolo assicurativo, che la protezione sociale svolge nei confronti dei rischi sociali, genera disincentivi di azzardo morale all'attività lavorativa e al *risk-taking*. E' la così detta *welfare-dependence* di cui esistono anche numerose verifiche empiriche. Inoltre, i meccanismi assicurativi pubblici previdenziali e assistenziali riducono la propensione al risparmio nel lungo periodo e quindi l'accumulazione del capitale privato e il tasso di crescita potenziale dell'economia che dipende da questi⁹. E poi, e soprattutto, un welfare state, che va oltre il 30% del PIL come in Italia, può frenare la crescita attraverso la tassazione distorsiva, sulle imprese e sul lavoro, necessaria per finanziarlo. Un primo nesso di causalità si ha direttamente per effetto della riduzione del rendimento del ca-

pitale e del lavoro; un secondo si ha poiché, con la pressione fiscale, cresce il *costo marginale dei fondi pubblici* e si reduce il flusso degli investimenti pubblici.¹⁰

Da sempre i sistemi nordici di welfare state sono portati ad esempio e visti come riferimenti cui tendere. Tuttavia, gli studiosi di quei paesi, ancora prima della crisi 2008-2013 (vedi il numero speciale *International Tax and Public Finance*, 2008¹¹), hanno convenuto che questi per mantenere i risultati conseguiti in passato, devono affrontare tre sfide fondamentali. In primo luogo, la crescita della popolazione anziana che espande la domanda di prestazioni costose, in secondo luogo, il "growth dilemma" secondo cui il progresso tecnico, prima, comporta una crescita dei costi del welfare state, a causa dell'effetto Baumol, poi espande la domanda di lavoro qualificato perdendo di vista i lavoratori *low-skilled*, e infine allarga la domanda di tempo libero riducendo l'offerta di lavoro. In terzo luogo, la globalizzazione con i suoi effetti sulle basi imponibili, sulla competizione fiscale, sui costi dei processi migratori ecc¹². Non si capisce perché in Italia, dove i risultati in termini di politiche sociali non sono neppure avvicinati a quelli del Nord Europa, questa riflessione non possa essere sviluppata, se non a costo di essere tacciati di conservatorismo.

5.2. Una nuova stagione di riforme per l'Italia

In sintesi le riforme del welfare state in Italia dovrebbero, a nostro avviso, uniformarsi ai seguenti principi base¹³.

In primo luogo, si dovrebbe concentrare la spesa pubblica più in servizi diretti che in benefici monetari. Conferire potere d'acquisto generale alle famiglie, con sussidi monetari o detassazione, non ga-

⁸ E' sorprendente, ma nello stesso tempo istruttivo, verificare come questa diagnosi, valida oggi, sia stata redatta quasi negli stessi termini nel Rapporto della Commissione presieduta da P. Onofri sulle *Compatibilità macroeconomiche dello stato sociale in Italia*, nominata dal Governo Prodi nel 1997.

⁹ Vedi D. ACEMOGLU (2007), *Introduction to Modern Economic Growth*, The Mit Press, New York, ch. 9-11, J. HINDRIKS, G.D. MYLES (2013), *Intermediate Public Economics*, The Mit Press, Cambridge, MA, ch. 21. Questi effetti sono peraltro riconosciuti dallo stesso Tony Atkinson, uno dei più prestigiosi difensori del welfare state, in A.B. ATKINSON (1999), *The economic consequences of rolling back the welfare state*, The Mit Press, Cambridge, U.K., pp. 150-152.

¹⁰ Vedi B. DAHLBY (2008), *The Marginal cost of Public Funds, theory and applications*, The Mit Press, Cambridge, MA, pp.214-217.

¹¹ A.L. BOVENBERG, B. JACOBS e R.A. De MOOIJ (a cura di) (2008), Special Issue on Reinventing the Welfare State, *International Tax and Public Finance*, 15 (1). In precedenza vedi P. PESTIEAU (2005), *The welfare state in EU: economic and social perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

¹² T.M. ANDERSEN (2008), The Scandinavian model, prospects and challenges, *International Tax and Public Finance*, 15 (1), 45-67. Per un'analisi molto accurata e non scontata degli effetti della globalizzazione sulle dimensioni ottimali del settore pubblico vedi T.M. ANDERSEN, A.SØRENSEN (2011), Globalisation squeezes the public sector, it is so obvious?, *International Tax and Public Finance*, 18 (4), 369-382.

¹³ Vedi A. PETRETTO (2014), Per un welfare state equo ma compatibile con la crescita, in Fondazione F. Turati (a cura di), *Per un nuovo welfare: equità, crescita e sussidiarietà*, Luca Pogliese Editore, Firenze





rantisce un livello adeguato di investimento in capitale umano, dato che la scelta privata del livello di investimento è generalmente inefficiente, in quanto sotto dimensionata. Naturalmente il risultato di incentivo si può ottenere con la prestazione diretta, ma anche indiretta tramite un sistema di *vouchers* a destinazione vincolata, che lasci agli utenti la libertà di scelta dei provider. La crescita economica è influenzata dall'accumulazione di capitale umano che aumenta gradualmente la produttività del lavoro e il tempo disponibile per le attività di produzione. Inoltre, la crescita dipende anche dallo *stock* di capitale umano esistente in dato periodo di tempo, dato che questo permette di facilitare l'innovazione tecnologica, oppure i processi di imitazione e quindi di apprendimento di nuove tecnologie. Salute e istruzione innalzano entrambe le componenti del capitale umano. Un efficiente Servizio Sanitario Nazionale favorisce l'investimento in quanto produce i servizi necessari, ne garantisce l'accesso universale, influenza i prezzi di quelli ceduti nel mercato, accresce e diffonde le conoscenze e la cultura medica nella società. L'istruzione, in particolare quella superiore, d'altra parte, è un fattore produttivo complementare al capitale privato: più *ability* individuali più macchinari ad alta tecnologia, più servizi *high tech* alle imprese. D'altra parte, occorre contenere la dispersione delle stesse *earning abilities*, per eguagliare, ma verso l'alto, le opportunità di investimento: con mercati dei capitali imperfetti, la redistribuzione, se efficace e ben indirizzata, può contribuire a "finanziare" le iniziative dei meno abbienti. Inoltre, riducendo la povertà di lunga durata si limita la *welfare-dependence* che si trasmette tra le generazioni all'interno delle famiglie. Ruolo cruciale al riguardo è svolto dagli investimenti in servizi per l'infanzia che favoriscono anche la partecipazione al lavoro femminile e la produttività della donna.

In secondo luogo, si dovrebbe estendere, non solo per le pensioni, ma per tutte le prestazioni di natura assicurativa a ripartizione, quindi non assistenziali, il sistema di computo di tipo contributivo. Non solo questa realizza un obiettivo equitativo, ma è anche congeniale alla crescita. Intuitivamente, il criterio implica posizioni relative fisse, (prestazione pro-capite su salario al netto dei contributi sociali), per cui ogni incremento di produttività, determinato dal progresso tecnico, avvantaggia sia i beneficiari che i contributori. Questi ultimi sono quindi incentivati a intraprendere iniziative che aumentano a loro volta la produttività, in una spirale virtuosa.

In terzo luogo, bisogna prendere atto esplicitamente che non è opportuno dare servizi gratuiti anche a chi si può permettere di sostenerne il costo. Una parte della popolazione, quella più abbiente, dovrebbe, per prestazioni diciamo "minori", uscire

definitivamente dall'area della gratuità. Pertanto, occorre pensare ad alzare in modo selettivo, ma deciso, il livello della contribuzioni individuale al costo delle prestazioni, soprattutto i farmaci e le analisi. Servizi gratuiti dovrebbero essere assicurati solo per i meno abbienti e per le situazioni di cronicità. La predisposizione alla gratuità nella soddisfazione dei diritti sociali è uno dei vizi atavici nel nostro sistema di welfare. Si rifugge dalla contribuzione individuale e si pretende che sia la tassazione su altri a garantire i servizi, che vengono genericamente e spesso impropriamente definiti diritti o beni comuni. Funzionale a quest'ultimo principio è l'obiettivo di ripensare all'attuale definizione troppo ampia e onnicomprensiva dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA). La definizione di tale prestazioni segna un momento fondamentale nell'individuazione della responsabilità pubblica in un sistema di welfare. Tuttavia, impone, per l'evoluzione demografica e della tecnologia medica e assistenziale, costi sempre più elevati. La società divenendo più ricca e anziana considera un numero sempre maggiore e una qualità sempre più elevata di interventi sociali come essenziali e quindi indispensabili, "a prescindere". Occorre, quindi, ribaltare l'idea che tutte queste prestazioni siano finanziate dalla fiscalità generale: la pressione fiscale che ne deriverebbe sarebbe alla lunga insostenibile. E' opportuno, quindi, lasciare una quota non meramente residuale di prestazioni extra-LEA al finanziamento tramite forme assicurative, regolate dal settore pubblico. Ciò libererà risorse pubbliche e attiverà forme evolute di risparmio privato¹⁴.

Inoltre, bisogna assicurare *l'enforcement* delle norme sociali. C'è attualmente una notevole dispersione degli interventi in campo sociale, che sono sovente erratici e *target inefficient*, per cui il loro notevole costo ha benefici limitati. Numerosi sono i beneficiari di servizi socio-assistenziali che non ne hanno titolo, forte è l'evasione contributiva e tariffaria a fronte di servizi comunque assicurati. Si forma una rendita di posizione acquisita da una imperfetta selezione dei beneficiari che, oltre che iniqua, frena la crescita. Si distolgono infatti gli incentivi da individui predisposti, se aiutati, a compiere attività economica e a impegnarsi nella società, favorendo spesso categorie parassitarie.

Infine è necessario limitare l'estensione della sfera della produzione pubblica dei servizi alla persona (di prossimità), i cui costi non sono più facil-

¹⁴ Questa tendenza alla combinazione di diverse fonti di finanziamento è, in specie nella sanità, prevalente nei principali paesi industrializzati, vedi M. STABLE e S. THOMSON (2014), The changing role of Government in financing health care: an international perspective, *Journal of Economic Literature*, 52 (2), 480-510.

mente controllabili con interventi di mero efficientamento. Ciò richiede una meno accentrata e integrata organizzazione pubblica della fornitura dei servizi, con una più sistematica e diffusa rete di attori privati e non-profit nei diversi processi assistenziali. Lo sviluppo di questi mercati secondari amplierà l'offerta di servizi di prossimità e creerà attività economica e posti di lavoro fuori dalla sfera della pubblica amministrazione.

In conclusione, la sfida che i paesi europei, in primis l'Italia, hanno davanti è conciliare gli ideali di solidarietà e universalismo, perseguibili con gli strumenti di welfare, con gli stimoli alla crescita economica, i nella convinzione, anche, che la relazione è biunivoca. Un "buon" welfare può assecondare la crescita e un sostenuto tasso di crescita può finanziare un "buon" welfare, a pressione fiscale costante. La ricerca di questa nuova dimensione del welfare state è un modo razionale per uscire dalla più profonda crisi recessiva dal dopoguerra, addirittura con un sistema di intervento pubblico in campo economico rafforzato nei risultati.