

CITTADINANZA UNIVERSALE, WELFARE E SANITÀ

Per una forza “rosso-verde” come quella che vogliamo costruire la prospettiva centrale è quella di uno sviluppo non solo sostenibile ma anche umano. Uno sviluppo cioè che oltre a garantire il rispetto e la salvaguardia dell’ambiente ponga al centro il benessere delle persone, inteso come la loro possibilità di autodeterminazione, di scegliere un proprio progetto di vita.

Perché lo sviluppo sia umano non è sufficiente, per quanto sicuramente necessario, che alle persone sia garantito il sostentamento, ma bisogna prendere in considerazione tantissime altre dimensioni dello stare bene: l’accesso alla istruzione, alla salute, l’essere sostenuti e accuditi nei periodi di non autosufficienza (infanzia, disabilità, anzianità,) il diritto ad una casa. A cui si deve affiancare un altro diritto fondamentale: la possibilità di partecipare alle scelte collettive.

E’ quindi evidente che un’opzione per un welfare universale e con esso per una cittadinanza universale deve essere al centro della nostra azione politica.

Perché la nostra azione sia efficace dobbiamo però approfondire il tema. Abbiamo chiesto ad alcune persone esperte di aiutarci a discuterne secondo questo schema.

1) La sanità al centro

Le politiche per la tutela della salute giocano un ruolo fondamentale per il benessere delle persone e per la coesione sociale. Secondo l’Ocse, però, il livello delle prestazioni sanitarie erogate dal sistema pubblico è in Italia inferiore a quello dei principali paesi dell’area Euro e il divario è cresciuto nel corso del tempo, con importanti ripercussioni a carico dei gruppi più svantaggiati.

E’ allora necessario non concentrarsi solo sui settori ad alta tecnologia e intensità di ricerca, come in particolare il farmaceutico, ma anche su quelli ad alta intensità di lavoro (la gran parte dei servizi sanitari e sociali). Occorre programmare ed erogare cure personalizzate sul territorio, in cui la tecnologia si intreccia con le relazioni umane, l’assistenza primaria ha la stessa dignità dell’alta specializzazione, le persone sono assistite prevalentemente nel loro ambiente familiare, la qualità è perseguita in tutti i contesti assistenziali, la sicurezza e il decoro delle strutture è parte integrante del servizio, i malati e gli anziani non sono considerati un peso ma persone colpite da rischi a cui tutti siamo esposti e che vorremmo fossero affrontati con il contributo di tutti (e finanziati con la fiscalità generale).

Nel corso della sessione parleremo di tutti questi temi con l’aiuto di Tullia Todros- ginecologa. (Vedi allegato 1 - a cura di Nerina Dirindin)

Con approfondimenti specifici anche sulla salute mentale e sulle politiche del farmaco, (su cui ci aiuteranno a riflettere, rispettivamente Vito D’Anza - Ausl Toscana Centro e Giuseppe Traversa - Istituto Superiore di Sanità)

2) Le politiche sociali: non sono “assistenza”

Il dibattito sulle politiche sociali, chiamate spregiativamente “assistenza” è oggi più che mai concentrato sui trasferimenti monetari e in particolare sul cosiddetto reddito di cittadinanza. Proponiamo di organizzare in due parti la nostra riflessione.

a) La discussione sul reddito di cittadinanza ha segnato una regressione sul modo in cui noi guardiamo alla povertà. Il povero è considerato responsabile della sua situazione. Si evita quindi di riflettere sulla insufficienza delle nostre politiche per l’uguaglianza di opportunità inter-generazionale e delle nostre politiche economiche contro le disuguaglianze inaccettabili

Il povero è inoltre dipinto come scroccone, lavativo e imbroglione. Nei cui confronti vanno quindi applicate politiche di forte condizionalità (ti aiuto a condizione che ...) Una visione che ha stravolto anche l’impostazione dei tradizionali strumenti assicurativi come l’indennità di

disoccupazione. Dobbiamo allora interrogarci (e ci aiuterà Elena Granaglia - Università di Roma 3) su almeno tre questioni principali: i limiti etici del modello del *do ut des* che caratterizza questa visione; i rischi di spirali viziose di crescita di povertà associate a misure di obbligo al lavoro che di fatto sussidiano i datori di lavoro; i rischi di favorire abusi di potere nella gestione delle politiche e rischi di indebolimento del potere dei lavoratori (se obbligati ad accettare qualsiasi lavoro).

b) concentrare l'intervento sociale solo su trasferimenti monetari è una visione riduttiva, che confina il welfare a un ruolo residuale. Un'impostazione che va rovesciata ponendo al centro politiche sociali, per la famiglia e per la casa, sempre più centrate sui servizi e sulla cura alla persona, in cui le responsabilità familiari trovino nel pubblico un forte sostegno, non solo economico, per la qualità della vita di chi presta cura (prevalentemente donne) e di chi la riceve. I campi di intervento sono tanti, e non potremo approfondirli tutti. Fra questi:

- adozione di un piano sociosanitario nazionale per la non autosufficienza che sia incentrato sulla domiciliarità, e articolato in funzione del grado di bisogno;
- definizione di un piano integrato d'interventi a favore delle persone con disabilità, che ne favorisca la vita indipendente, che vede come ingredienti principali l'inserimento lavorativo, l'accessibilità delle case e dei luoghi pubblici, la mobilità territoriale;
- costruzione di una rete di servizi per l'infanzia e generalizzazione del tempo pieno nella scuola dell'obbligo,
- politiche per la casa che favoriscano la diffusione di abitazioni in affitto a beneficio specialmente dei giovani, con il rilancio dell'edilizia popolare pubblica.

3) Il sistema pensionistico: guardare al futuro

Il sistema pensionistico richiede una riflessione adeguata che si interroghi non solo sul breve, ma anche sul lungo termine. Anche a fine di evitare interventi estemporanei che favoriscono piccole platee o coorti particolari.

Occorre invece affrontare il tema in termini di equità e sostenibilità, analizzando a fondo le ragioni per cui il nostro sistema genera disavanzi, ed incentiva fortemente gli individui ad accedere al pensionamento non appena maturano i requisiti per farlo.

Bisogna guardare non solo a interventi di breve periodo, di razionalizzazione della spesa per pensioni, ma anche a interventi per il lungo periodo, da adottare subito, che riducano il rischio di generare in futuro pensioni di importo troppo basso e/o età di pensionamento troppo elevate. (Vedi allegato 2 - Carlo Mazzaferro)

4) L'impegno civico e le sue organizzazioni

La condizione di emarginazione o rischio di emarginazione, o la sua percezione, è diffusa nella società. C'è stata una sottovalutazione del bisogno di protezione.

Alle organizzazioni dell'impegno civico sono state delegate le difficoltà nel territorio. Con la scusa della sussidiarietà, si è evitato di ascoltare, comprendere e fare proprio il tema delle disuguaglianze. Un atteggiamento (su cui ci aiuterà a riflettere Pietro Barbieri - Fish) che ha generato: ripiegamenti del terzo settore e derive testimoniate da tante notizie assurde alla cronaca; il progressivo distacco dal territorio delle forze politiche del centro sinistra; un ruolo di supplenza della magistratura; un ruolo di governo ad una pubblica amministrazione pervasa dall'impostazione della "medicina difensiva".

Si è perso il territorio dove ancor di più la partecipazione è esigenza, bisogno primordiale, per affrontare le proprie ferite e quelle della persona più prossima. È l'indignazione verso l'ingiustizia. La domanda quindi è, anche in questo caso: si pensa davvero che il mero trasferimento monetario (ancorché indispensabile) produca l'effettivo "sviluppo della persona umana"?

5) Le minacce al welfare universale

Nell'iniziare ad affrontare i temi di cui sopra dobbiamo avere chiaro che welfare e sanità universali sono minacciati da tre grandi pericoli (ne parleremo con Maria Cecilia Guerra):

a) Il modo in cui si guarda al sistema fiscale:

a.1) politiche fiscali che pongono al centro la riduzione delle tasse, e quindi ch, per potere garantire più risorse ai singoli, comportano la rinuncia a un welfare il più possibile universale e pubblico, e cioè a un potente strumento di redistribuzione e quindi di uguaglianza sociale.

Per capirlo basta guardare a questi dati: nei paesi europei che hanno adottato la flat tax, la spesa pubblica è più bassa di 11,7 punti percentuali, in relazione al Pil, rispetto a quelli che non la hanno adottata, e questo si traduce in larga parte in minore spesa sociale: 12,7% del Pil nei paesi con flat tax contro 21,6% in quelli senza flat tax.

a.2) Negli ultimi 20-30 anni, la distribuzione del reddito è fortemente cambiata a favore di profitti, rendite e royalties, a scapito dei redditi di lavoro. Ciò determina uno stress fiscale molto forte per i redditi da lavoro dal momento che il sistema di welfare si basa prevalentemente sul prelievo che grava su di essi. Se si riducono i lavoratori e aumentano i robot, si riduce il monte salari, mentre aumentano le quote di reddito che non derivano dal lavoro. Se non si ripensa alla struttura complessiva del sistema fiscale, anche per questa via si rischia di compromettere il sistema di welfare universale. Occorre lavorare sulla proposta di spostare il prelievo dai redditi da lavoro all'intero valore aggiunto.

b) Il welfare aziendale

E' sempre più marcata la tendenza ad affidarsi al welfare aziendale, che grava sulla fiscalità generale ma discrimina gli individui, crea segmentazioni e gravi inefficienze nell'offerta, è accompagnato da costi eccessivi, anche di intermediazione.

Se non si creerà una coalizione di attori in grado di giocare un ruolo «ricalibratore», vi è la seria possibilità di vedere sorgere nei prossimi anni un modello di protezione dai rischi sociali ancor più dualizzato di quello attuale, con gli occupati (e, spesso, le loro famiglie) dei settori forti dell'economia (soprattutto del terziario avanzato e nei comparti industriali ad alta produttività) beneficiari di maggiori e migliori prestazioni, e viceversa tutti gli altri lavoratori necessariamente affidati ad un sistema di welfare pubblico indebolito, senza reti di protezione per rispondere ai bisogni di cura è scarsamente attento ai nuovi rischi sociali. (Allegato 3 - Emmanuele Pavolini)

3) Il federalismo differenziato

Istruzione e sanità sono gli obiettivi fondamentali del federalismo differenziato (a cui è dedicata una sessione specifica di questo incontro). Il rischio di segmentare ancora di più territorialmente l'offerta di questi servizi universali indispensabili, per favorire, assistendoli anche con risorse economiche superiori, i territori del nord a discapito di quelli del sud, è elevatissimo. Potrebbe rappresentare un passo decisivo nella disgregazione del tessuto nazionale e un attacco ferale alla coesione sociale.

Allegato 1

La tutela della salute

Per non rassegnarsi al declino della sanità pubblica.

(Nerina Dirindin - Università di Torino)

Le scelte di politica economica (austerità e riduzione della spesa pubblica) stanno colpendo pesantemente il settore sanitario. Da molti anni, le diverse coalizioni che si sono succedute al Governo non hanno inserito nella loro agenda politica il tema della tutela della salute o lo hanno inserito in modo del tutto marginale. La consapevolezza della qualità del nostro sistema (spendiamo poco e otteniamo buoni risultati) appare spesso estranea alle conoscenze dei decisori. Il ruolo delle politiche per la tutela della salute quale strumento fondamentale per il benessere delle persone e per la coesione sociale è al massimo declinato come dichiarazione di principio, ma non è tradotto in azioni conseguenti. Solo i settori ad alta tecnologia e intensità di ricerca, in particolare il farmaceutico, sono oggetto di attenzione in quanto fattore di sviluppo e di occupazione, mentre i settori ad alta intensità di lavoro (la gran parte dei servizi sanitari e sociali) sono percepiti come improduttivi, costosi, poco qualificati, superati e da considerare marginali. E invece il futuro è in buona parte nelle mani di chi sa programmare ed erogare cure personalizzate sul territorio, in cui la tecnologia si intreccia con le relazioni umane, l'assistenza primaria ha la stessa dignità dell'alta specializzazione, le persone sono assistite prevalentemente nel loro ambiente familiare, la qualità è perseguita in tutti i contesti assistenziali, la sicurezza e il decoro delle strutture è parte integrante del servizio, i malati e gli anziani non sono considerati un peso ma persone colpite da rischi a cui tutti siamo esposti e che vorremmo fossero affrontati con il contributo di tutti (e finanziati con la fiscalità generale).

Le continue restrizioni stanno inoltre aggravando le diseguaglianze sociali e territoriali già esistenti nel Paese. Chi non ha strumenti (o conoscenze) per superare le barriere all'accesso ai servizi, chi vive in territori interessati dal ridimensionamento dell'offerta, chi necessita di assistenza socio-sanitaria sempre più carente, finisce col perdere la fiducia nel sistema ed è costretto a rinunciare alle cure, o a parte dei propri risparmi. Non a caso secondo l'Oecd, il livello delle prestazioni sanitarie erogate dal sistema pubblico è in Italia inferiore a quello dei principali paesi dell'area Euro e il divario è cresciuto nel corso del tempo, con importanti ripercussioni a carico dei gruppi più svantaggiati.

Di fronte a tali difficoltà, non possiamo rassegnarci: il nostro sistema di welfare non può essere accantonato per lasciare spazio alle logiche del profitto; al contrario, deve essere rinnovato e rafforzato per evitare di lasciare in eredità alle future generazioni una società completamente priva di tutele.

In primo luogo è necessario allineare il finanziamento della sanità pubblica al resto d'Europa. È necessaria una inversione di tendenza rispetto al finanziamento del Ssn, evitando ulteriori riduzioni del rapporto spesa sanitaria/Pil e puntando gradualmente al raggiungimento di livelli di finanziamento in linea con quelli europei o almeno pari al 7%.

Il welfare aziendale non può essere una risposta alle difficoltà attuali del sistema. La sanità integrativa (oggi, di fatto, in gran parte sostitutiva) è meno equa e più costosa della sanità pubblica. Ed è pagata dalla generalità dei contribuenti, compreso chi non ne usufruisce. In tale contesto va completamente ripensato il ruolo e il trattamento fiscale dei fondi sanitari (e del welfare aziendale), ai quali va chiesta maggiore trasparenza in ciò che fanno e come spendono. Una operazione verità rispetto a uno strumento destinato a *ingigantire*, più che a risolvere, i problemi di equità e di efficienza più volte sottolineati da chi al contrario ne propone il loro sviluppo.

Con riguardo al **personale**, i molteplici vincoli imposti alla spesa e alle dotazioni stanno indebolendo il servizio sanitario in tutte le regioni, demotivando e destrutturando la principale risorsa su cui può contare un sistema di servizi alla persona, con conseguenti carenze di

professionalità, fuga di giovani laureati all'estero e crescente ricorso alle esternalizzazioni di servizi anche sanitari. Preoccupa l'uso intensivo della forza lavoro, con turni sempre più massacranti, largo impiego di precariato, penalizzazioni economiche e di carriera, fenomeni rilevati anche dall'Europa e dalla Corte di Giustizia europea. Dal 2000 al 2017, l'incidenza della spesa per il personale dipendente si è ridotta del 19% (rispetto alla spesa totale), mentre gli acquisti dall'esterno sono in continuo aumento.

Al contempo vanno recuperati **elementi di umanizzazione delle cure e di fiducia degli assistiti**: semplificazione della burocrazia, relazioni meno impersonali e frammentate, presa in carico effettiva e continuità dei percorsi, capacità di comunicazione e di iniziativa, promozione della scelta consapevole dell'individuo, sicurezza e qualità dei luoghi delle cure, ecc..

Alcuni ulteriori argomenti per la discussione:

- **la politica del farmaco**, un mercato di quasi 30 miliardi di euro, la cui governance è sempre più debole: scarso utilizzo dei farmaci equivalenti (18% dei consumi, contro una media UE del 52%, dati Oecd 2014), uso eccessivo di antibiotici, contratti segreti (per l'epatite C), ricerca indipendente a singhiozzo, assenza di una strategia per i farmaci veramente innovativi, ecc.

- la revisione del **sistema dei ticket** e delle esenzioni, a partire dall'abolizione del superticket, che rende più costoso il ricorso alle strutture pubbliche rispetto a quelle private;

- **l'ammodernamento strutturale e tecnologico** della sanità pubblica, con investimenti pubblici, per evitare complessi e costosi progetti di finanza privata destinati a condizionare per decenni il costo e il funzionamento dei servizi;

- **l'integrazione socio sanitaria, la non autosufficienza e il sostegno alla domiciliarità**, evitando ovunque possibile il ricovero in strutture residenziali che mortifica le capacità residue delle persone fragili, peggiora la qualità della loro vita e comporta costi molto elevati;

- la qualificazione dell'**assistenza territoriale**,

- i processi di informatizzazione e la sicurezza delle infrastrutture critiche del sistema sanitario;

- ecc.

Per tutte queste ragioni non possiamo venir meno a un dovere di verità e di coerenza, ritornando a discutere in modo profondo e libero sul futuro della sanità, con cittadini, esperti ed operatori.

Allegato 2

Il sistema pensionistico

(Carlo Mazzaferro - Università di Bologna)

In questa nota analizziamo sinteticamente i principali aspetti problematici del sistema pensionistico italiano. Per comodità espositiva, ma anche in termini sostanziali, appare ragionevole distinguere gli aspetti relativi al disegno di lungo termine del sistema pensionistico e quindi le problematiche che hanno a che fare con le condizioni delle generazioni oggi giovani e di quelle che entreranno nel prossimo futuro nel mercato del lavoro, da quelli che riguardano le implicazioni di breve e medio termine dell'attuale assetto del sistema.

Questa distinzione appare particolarmente importante nel caso del sistema pensionistico italiano a causa della lunghissima transizione verso la regola contributiva, iniziata nel 1992 e non ancora terminata, che ha di fatto creato due sistemi pensionistici completamente differenti, uno per i pensionati correnti e i lavoratori più anziani ed uno per i lavoratori più giovani e quelli che entreranno nel mercato del lavoro nei prossimi decenni.

Senza pretesa di generalità ci pare opportuno valutare il sistema pensionistico alla luce di tre dimensioni:

- i) la sua adeguatezza, ovvero la capacità di assicurare ai suoi aderenti prestazioni pensionistiche in linea con il livello di reddito raggiunto in prossimità del pensionamento e comunque non inferiori ad un livello minimo, fissato politicamente;
- ii) la sua sostenibilità, ovvero la capacità del sistema di generare flussi di contribuzione e di spesa sostanzialmente uguali, al netto di scostamenti legati a variazioni che possono intervenire nella dinamica delle variabili economiche e demografiche nel breve-medio termine;
- iii) la sua neutralità, ovvero la capacità del sistema di non influenzare con le sue regole la scelta relativa all'età di pensionamento e alla quantità di lavoro durante la fase attiva degli assicurati.

Il sistema pensionistico nel breve-medio periodo. Parliamo dell'assetto attuale del sistema e di quello che esso avrà nei prossimi 10-15 anni. Giova ricordare che in questo lasso temporale saranno in pensione gli individui nati tra gli anni '40 e gli anni '70 del secolo scorso. Si tratta di generazioni che hanno attraversato, con minore o maggiore intensità, la fase di crescita dell'economia italiana del dopoguerra e che appartengono, nella loro maggioranza ai baby boomers, generazioni numericamente ampie, rispetto alle precedenti ed alle successive. Nel medesimo periodo saranno attive le generazioni nate dopo il 1970, numericamente meno forti, caratterizzate da un più alto livello di capitale umano, ma entrate nel mercato del lavoro in una fase in cui la crescita macroeconomica è stata decisamente inferiore, così come più bassi sono i salari in entrata e più magre le prospettive individuali di crescita retributiva.

Nei prossimi 10-15 anni il sistema pensionistico italiano sarà ancora caratterizzato ed influenzato, seppure in maniera sempre meno intensa, dalle norme vigenti prima della lunga fase di riforma iniziata all'inizio degli anni '90 del secolo scorso. Questo aspetto è vero soprattutto per quanto riguarda la formula di computo della pensione, quella retributiva, nettamente più generosa rispetto a quella contributiva, mentre lo è di meno rispetto all'età alla quale gli individui potranno maturare il requisito di pensionamento.

Sotto il profilo dell'adeguatezza il sistema pensionistico italiano presenta in questa fase numeri confortanti. Le comparazioni internazionali e gli studi empirici sulle condizioni dei pensionati italiani e delle loro famiglie evidenziano, in maniera sufficientemente condivisa, come il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione rimarrà su valori medio-alti fino al 2035. Al tempo stesso le evidenze empiriche confermano che la povertà tra gli anziani è nettamente meno diffusa rispetto a quanto accade per altri gruppi economico-sociali.

Aspetti maggiormente problematici emergono quando si passa a valutare il sistema dal punto di vista della sostenibilità finanziaria e della neutralità. A ben vedere i due profili,

sostenibilità e neutralità, sono collegati tra loro: il sistema pensionistico italiano è stato in passato, e a causa della lunghissima transizione verso il sistema contributivo, continuerà ad essere generoso nei confronti di coloro che accedono al pensionamento. Questa generosità può essere misurata, a livello individuale osservando che le regole di calcolo della pensione e quelle di determinazione delle condizioni di età e contribuzione per l'accesso alla pensione stessa, generano una spesa pensionistica maggiore dei contributi pagati, quando queste due poste sono misurate lungo il ciclo di vita di un individuo. Non deve quindi stupire che in un assetto di questo tipo il sistema pensionistico generi disavanzi, né che gli individui siano incentivati ad accedere al pensionamento non appena maturano i requisiti per farlo.

Il sistema pensionistico nel più lungo termine. Stiamo parlando delle caratteristiche che avrà il sistema pensionistico quando gli individui oggi più giovani si troveranno nella condizione di pensionati. Due aspetti vanno considerati contemporaneamente: i) per queste generazioni il sistema pensionistico sarà completamente di tipo contributivo. Questo implica che per ottenere livelli della pensione comparabili con quelli assicurati dal regime retributivo, l'età di pensionamento deve essere tendenzialmente superiore ai 65 anni. Inoltre la regola di computo, correlando l'importo della pensione anche all'aspettativa di vita al pensionamento, rende tendenzialmente neutrale il sistema pensionistico rispetto alla scelta dell'età di pensionamento; ii) lo scenario macro economico nel quale queste generazioni hanno trascorso la parte attiva della loro vita è radicalmente peggiore rispetto a quello delle generazioni che le hanno precedute e le prospettive (macro) per i prossimi decenni non lasciano immaginare cambiamenti radicali rispetto a quanto fino ad oggi accaduto.

L'interagire di questi due aspetti, unito al forte irrigidimento delle regole per l'accesso al pensionamento dopo il 2012, prefigura una situazione nella quale l'adeguatezza del sistema pensionistico italiano è raggiungibile solo a condizione che gli individui abbiano carriere contributive lunghe e continue ed età di pensionamento elevate e comunque maggiori rispetto a quelle attuali. Come anticipato sopra il forte irrigidimento delle condizioni in uscita impedisce al sistema pensionistico futuro di erogare prestazioni troppo basse rispetto alla retribuzione percepita in prossimità del pensionamento, ma per realizzare questo obiettivo alza in maniera drastica l'età di pensionamento, in alcuni casi anche sopra i 70 anni. D'altra parte non bisogna scordare che la regola contributiva correla l'importo della pensione alla dinamica della crescita economica registrata durante la fase attiva. Da questo punto di vista le magre performances dell'economia italiana degli ultimi 15 anni hanno già ridotto in maniera significativa l'importo della pensione futura rispetto a quanto il legislatore ha immaginato nel 1995, al momento dell'introduzione del sistema contributivo e le prospettive per il futuro non sono incoraggianti.

Sotto il profilo più squisitamente tecnico infine non bisogna scordare che il sistema contributivo italiano presenta, anche nel lungo periodo, aspetti non risolti. Le scelte fatte nel 1995 relativamente alla combinazione dei parametri che determinano la pensione hanno privilegiato profili temporali piatti in termini reali per le medesime. L'obiettivo di mantenere il più possibile elevato il tasso di sostituzione in prossimità del pensionamento, garantendo al tempo stesso la sostenibilità finanziaria del sistema, pone però i problemi tipici delle pensioni di annata, aspetto che in una fase di bassa crescita come l'attuale è meno evidente, ma che potrebbero riproporsi in scenari di ripresa, ancorché graduale dell'economia italiana.

Proposte di policy. Alla luce delle considerazioni esposte sopra una serie di interventi appaiono auspicabili.

1. Sotto il profilo della sostenibilità e della neutralità nell'immediato sarebbero auspicabili interventi volti a razionalizzare la spesa per pensioni. Questo tipo di politica, in un contesto di crescita bassa come quello italiano potrebbe permettere al sistema pensionistico di trovare al suo interno le risorse per migliorare le sue performances distributive. Gli interventi potrebbero riguardare sia le componenti assistenziali della spesa, che sono frutto di un'infinita serie di interventi marginali, spesso incoerenti tra loro e incapaci di esprimere un disegno coerente, sia quelle previdenziali quando l'importo delle medesime non risulta coerente con i criteri di sostenibilità e neutralità previsti nel lungo periodo. In particolare si potrebbe rivedere e unificare il procedimento di prova dei mezzi con cui attribuire le integrazioni sociali, le maggiorazioni sociali, le pensioni di reversibilità

e le altre forme di prestazioni di tipo assistenziale. Evidenze empiriche mostrano in maniera forte come una quota non trascurabile della spesa pensionistica a carattere assistenziale vada a soggetti che si trovano nella parte centrale o anche in quella alta della distribuzione dei redditi. Risparmi realizzati in questi ambiti coniugherebbero due obiettivi spesso contrastanti tra loro: efficienza ed equità. Un secondo suggerimento potrebbe riguardare l'introduzione di forme di correzione attuariale all'importo della prestazione. Queste potrebbero riguardare soprattutto le pensioni da erogare nel corso dei prossimi anni per la loro componente retributiva. Per le pensioni in essere forme differenziate di indicizzazione potrebbero costituire un correttivo, seppure parziale e imperfetto.

2. Per quanto attiene al disegno di lungo termine del sistema pensionistico, risultano auspicabili interventi che riducano il rischio di generare in futuro pensioni di importo troppo basso e/o età di pensionamento troppo elevate. Un primo intervento è quello relativo all'eliminazione del vincolo che rende effettiva la maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia solo in presenza di una pensione pari ad almeno 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale. Questa previsione normativa di fatto determina una polarizzazione dei pensionati nella quale quelli con redditi più bassi sono costretti ad andare in pensione più tardi (anche oltre i 70 anni). La filosofia del sistema contributivo rende possibile l'introduzione di forme più forti di flessibilità nella scelta relativa all'età di pensionamento. Naturalmente in questo caso diventa cruciale disegnare meccanismi capaci di rendere mutualmente compatibili la componente previdenziale con quella assistenziale della pensione, che potrebbe assumere la forma di "pensione di base" il cui importo andrebbe, nella logica del sistema contributivo, correlato all'età di pensionamento. Sempre nel lungo periodo diventa importante dotare il sistema contributivo di maggiori strumenti per la gestione degli effetti finanziari e distributivi che possono derivare dalla presenza di shock demografici ed economici. A questo proposito potrebbe essere importante dare la possibilità al policy maker di utilizzare in maniera più ampia (analogamente ad esempio a quanto accade nel sistema pensionistico svedese) lo strumento dell'indicizzazione delle pensioni in essere, soprattutto in un contesto nel quale diventi più sostenuta la dinamica dei prezzi. Potrebbe poi essere sviluppata una forma di accumulazione differenziata dei diritti pensionistici in modo da rendere meno forte l'effetto regressivo che i sistemi pensionistici contributivi determinano in presenza di sistematiche differenze nell'aspettativa di vita al pensionamento in relazione a differenti condizioni sociali ed economiche. Si potrebbe in questo modo risolvere in maniera meno episodica rispetto a quanto fatto fino ad ora la questione delle categorie che svolgono lavori usuranti e/o disagiati.

Allegato 3

Welfare aziendale e welfare pubblico in Italia: quali intrecci

(Emmanuele Pavolini - Università di Macerata)

Nell'ultimo ventennio il ruolo delle parti sociali e delle aziende nella fornitura diretta di prestazioni di welfare è sensibilmente cresciuto in Italia, grazie a un'accelerazione avvenuta negli anni più recenti. Con welfare aziendale si intende appunto la fornitura diretta di servizi di welfare da parte delle imprese, a seguito di una loro scelta autonoma o di forme di contrattazione con i sindacati.

Alla crisi del compromesso economico e sociale fordista ha fatto seguito una trasformazione delle relazioni industriali in direzione neo-liberista e caratterizzata da una maggiore discrezionalità datoriale. In questo quadro, il sistema italiano pare particolarmente avviato verso un maggiore protagonismo delle imprese e più in generale delle parti sociali come soggetti "produttori" di welfare, a fronte di un ridotto ruolo dei soggetti pubblici. In altre parole, il «pendolo» fra protezione sociale come conseguenza della «cittadinanza» e protezione sociale legata alla «partecipazione al lavoro» si sta muovendo verso il secondo «modello».

Tutti i tre principali attori delle relazioni industriali italiano hanno spinto, in varia maniera, verso la crescita del welfare aziendale: lo stato; le aziende e le loro associazioni; i sindacati.

I vari governi nazionali succedutisi nell'ultimo quarto di secolo in Italia hanno promosso, esplicitamente o implicitamente, la diffusione di tale forma di welfare. La riforma delle pensioni dei primi anni '90 ed i successivi interventi, così come quella sanitaria e la normativa più recente sugli enti bilaterali, sembrano tutti puntare verso una direzione, abbastanza estesa, ma precisa: il rafforzamento della capacità di produrre interventi di protezione sociale a partire da accordi fra le parti sociali e dalle scelte autonome aziendali.

In questo quadro, lo Stato generalmente interviene con la definizione di cornici regolative che solitamente non prevedono un intervento economico diretto dello stesso, bensì spesso un sostegno indiretto tramite forme di defiscalizzazione degli oneri. Accanto allo stato centrale, negli anni più recenti si stanno muovendo anche le amministrazioni regionali e locali, interessate ad aprire nuove forme di collaborazione con le parti sociali e le aziende private, in un periodo – specialmente quello più recente, dopo il 2008 - in cui le risorse disponibili per il welfare si stanno drammaticamente assottigliando.

Le ragioni alla base di questo approccio da parte dei governi sono soprattutto due: motivazioni strettamente economiche (con un debito pubblico pari a quello italiano, l'idea di trovare fonti di finanziamento del welfare al di fuori dei confini dei bilanci pubblici è senz'altro attraente per le amministrazioni e i governi in carica; l'«onda lunga» di un approccio culturale "liberal-comunitario", che sposta le responsabilità dallo Stato ai singoli e alle loro organizzazioni (anche economiche).

L'orientamento politico dei governi nazionali non sembra giocare un ruolo particolarmente rilevante in questa ottica. Il succedersi di governi di centro-destra e centro-sinistra non ha sostanzialmente fatto mutare le principali traiettorie di sviluppo del welfare aziendale in Italia.

Se spostiamo l'attenzione dallo Stato alle imprese, emergono invece sostanzialmente due motivazioni alla radice dell'interesse per il welfare aziendale, a livello di contrattazione categoriale così come di singola azienda: motivazioni collegate alla produttività e al contenimento del costo del lavoro (salari); motivazioni collegate alla fidelizzazione dei propri dipendenti. In particolare nell'ultimo decennio le imprese hanno cercato di favorire quanto più possibile in molti settori economici forme di moderazione salariale, soprattutto nei settori esposti maggiormente a

concorrenza (internazionale), al fine di recuperare in produttività. Ciò è legato ai gravi problemi in questo senso di buona parte dell'economia italiana, che dalla fine degli anni Novanta ha perso terreno rispetto a tutte le principali economie occidentali. Pertanto, in molti settori, in fase di rinnovo dei contratti categoriali le aziende e le associazioni di rappresentanza hanno iniziato a proporre a sindacati e lavoratori uno scambio: moderazione salariale da un lato, più welfare aziendale dall'altro. Un aumento netto salariale comporta infatti per le aziende un incremento di costi ben superiore - legato anche al pagamento agli oneri sociali - rispetto alla trasformazione dell'aumento salariale in prestazioni di welfare (fondo sanitario, etc.), dato che quest'ultimo non presenta, invece, costi aggiuntivi e può addirittura essere collegato a forme di agevolazione fiscale per le imprese. La relazione fra produttività e offerta di prestazioni di welfare da parte delle aziende si gioca anche in un'altra direzione. In un contesto di crescente difficoltà del welfare pubblico nel far fronte alla domanda sociale, le imprese possono scegliere di offrire ai loro dipendenti e familiari una serie di strumenti volti a limitare le assenze dal lavoro: fondi sanitari che offrono pacchetti di prevenzione secondaria (*screening*) o che accelerano i tempi per effettuare visite specialistiche ed, eventualmente, interventi chirurgici, servizi di supporto ai compiti di cura dei lavoratori (e, soprattutto, delle lavoratrici) nei confronti di figli piccoli o di genitori anziani diventano, ad esempio, anche strumenti che possono ridurre (potenzialmente anche in maniera sensibile) le assenze dei lavoratori.

Accanto al tema del contenimento dei salari e del recupero in produttività, emerge inoltre chiaramente l'idea di promuovere forme di welfare aziendale per fidelizzare e rendere più soddisfatti i lavoratori. Molte delle esperienze di welfare, più a livello aziendale che di settore, vanno infatti nella direzione della creazione di servizi che facilitino la conciliazione. Sono soprattutto le imprese di medie (e grandi) dimensioni attive nel terziario avanzato e in buona parte della manifattura del Centro-Nord Italia ad investire nella provision di welfare per far fronte ai limiti dell'intervento pubblico nazionale in questo campo e alla necessità di rilanciarsi ed essere competitivi a livello internazionale, anche tramite recuperi in produttività e fidelizzazione della forza lavoro qualificata. Buona parte della recente esperienza del welfare aziendale italiano va, quindi, letta come una dimensione rilevante entro questa più ampia strategia di riposizionamento del mondo imprenditoriale italiano nel contesto internazionale.

Nella prospettiva del sindacato, la contrattazione in Italia è diventata sempre più concessiva, in buona parte dettata dalle imprese, con il sindacato spesso costretto ad accettare uno scambio fra diritto *al* lavoro e diritti *nel* lavoro. In questo quadro, che chiaramente assume tratti differenti da settore a settore (a seconda delle caratteristiche dello stesso e della forza contrattuale dei rappresentanti dei lavoratori), il sindacato oggi si trova a dover compiere le sue scelte strategiche. Inoltre, il sindacato, o almeno una buona parte di esso, sta tentando di adoperare la contrattazione collettiva per contrapporsi al complessivo ridimensionamento delle condizioni dei lavoratori, ivi compresi i loro riflessi nel campo del welfare state.

Il mix fra affermarsi della contrattazione concessiva e indebolimento del welfare pubblico sembra fra le ragioni principali per cui il sindacato ha accettato - ed in alcuni casi si è fatto promotore di - iniziative di welfare aziendale, specie se nel solco di quanto previsto dai contratti nazionali di lavoro.

Volendo offrire una valutazione complessiva del welfare aziendale nel caso italiano, esso si presenta in maniera decisamente ambivalente: da un lato, a livello di singola categoria o azienda, dispensa interventi che migliorano effettivamente ed efficacemente la vita di molti lavoratori e delle loro famiglie, così come, probabilmente, promuove maggiore produttività e qualità nella produzione; dall'altro, rischia di ottenere risultati, a livello aggregato, molto meno positivi sia rispetto al funzionamento del welfare state italiano, già per suo conto carente sotto molti profili, sia in termini di disuguaglianze sociali ed occupazionali sotto vari profili. Tali disuguaglianze di accesso ricalcano alcune fratture tipiche del mercato del lavoro italiano: il tipo di settore dell'impresa (in genere il welfare aziendale va a vantaggio dei settori più dinamici e a maggiore valore aggiunto / produttività), professionalità del lavoratore che ne beneficia (in genere il welfare

aziendale va più a vantaggio dei lavoratori più qualificati).

Sarebbe difficile, e non avrebbe troppo senso, chiedere alle aziende uno sforzo autonomo nella direzione della omogeneizzazione delle prestazioni offerte per evitare eccessive frammentazioni e riproduzioni di diseguaglianze a livello aggregato. Questo ruolo dovrebbe toccare, invece, innanzitutto allo Stato e alla politica. L'orientamento politico-ideologico potrebbe giocare da questo punto di vista un ruolo importante: mentre in questi anni il centro-destra in Italia ha dimostrato di intendere il welfare aziendale e contrattuale come «grimaldello» per scardinare una parte del sistema di protezione pubblico, magari adottando forme silenti e non frontali di trasformazione, il centro-sinistra ha cercato di vedere tale welfare più in funzione integrativa dello Stato sociale, senza però avere la forza/capacità di sottrarsi alla «filosofia neo-liberista».

Il «welfare-nel-posto-di-lavoro» ha per definizione una capacità «inclusiva» ridotta: si trova agli antipodi del «welfare-di-cittadinanza». Lavoratori a tempo determinato, inoccupati, disoccupati, larga parte del lavoro pubblico e coloro che lavorano nell'economia informale, si trovano al di fuori del perimetro interessato dal «welfare-nel-posto-di-lavoro»: si è visto, inoltre, come le differenze fra coloro che si trovano «dentro» sono assai rilevanti, distinguendo per settore, per qualifica, per dimensione aziendale e per collocazione territoriale (nord/sud).

Anche per il sindacato si pone perciò una sfida importante, che consiste nel limitare il livello di frammentazione e segmentazione che il welfare aziendale porta con sé, promovendo maggiore omogeneizzazione fra quanto garantito dai diversi contratti e quanto ottenibile da un cittadino in quanto tale. In particolare occorrerebbe un maggiore intervento delle confederazioni nel fornire linee guida contrattuali a tutte le categorie.

Certo è che se non si creerà una coalizione di attori in grado di giocare un ruolo «ricalibratore», vi è la seria possibilità di vedere sorgere nei prossimi anni un modello di protezione dai rischi sociali ancor più dualizzato di quello attuale, con gli occupati (e, spesso, le loro famiglie) dei settori forti dell'economia (soprattutto del terziario avanzato e nei comparti industriali ad alta produttività) beneficiari di maggiori e migliori prestazioni, e viceversa tutti gli altri lavoratori necessariamente affidati ad un sistema di welfare pubblico indebolito, che, ad esempio, continua a non offrire alcuna rete minima di protezione di tipo assistenziale o è scarsamente attento ai «nuovi rischi sociali».

E' forse ancora presto per comprendere se siamo di fronte ad una svolta decisiva che acutizzerà ulteriormente la tendenza al dualismo» (come in altri paesi europei di impronta bismarckiana), o se la politica vorrà/saprà avviare un processo di ricalibratura che «affianchi» il «welfare-nel-posto-di-lavoro», impegnandosi in una ri-declinazione del paradigma della cittadinanza, evitando così l'affermarsi una deriva del welfare aziendale in Italia, che appare sempre più «sostitutiva» e sempre meno «integrativa». Comunque occorre porsi con sempre maggiore forza la domanda se sia in atto un processo di americanizzazione del sistema di welfare italiano.

Si tenga, infine, presente come il welfare aziendale sia in buona parte un welfare «fiscale» e cioè basato sulle agevolazioni date ad imprese e lavoratori, sotto forma di detrazioni e deduzioni fiscali, per erogare direttamente prestazioni di protezione sociale. Se abbia senso che lo Stato italiano investa soldi in agevolazioni fiscali per favorire il welfare aziendale, mentre allo stesso tempo taglia la spesa per il welfare pubblico, è un punto che merita attenzione e riflessioni. Mentre in alcuni casi sembra sensato (si pensi agli incentivi per politiche ed interventi volti a favorire la conciliazione fra compiti di cura e lavoro), in altri appare decisamente problematico. E' quest'ultimo il caso della sanità, *dove nel 2016 il costo stimato di deduzioni e detrazioni fiscali per i fondi sanitari* categoriali dei lavoratori dipendenti e dai datori di lavoro è stato compreso *fra i 400 ed i 600 milioni annui*. Non si dimentichi che, come termine di paragone, nel 2016 la compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (la spesa per ticket a carico dei cittadini) ha avuto un valore pari a 1.3 miliardi. Se si tiene presente che una quota non indifferente delle prestazioni dei fondi sanitari va a rimborsare i costi dei ticket dei cittadini per l'accesso al SSN, ci si può domandare se abbia senso, da un lato, spendere in welfare fiscale-aziendale (incentivando la

crescita di fondi sanitari), dall'altro indirizzare una parte consistente di tale spesa verso la copertura dei costi di compartecipazione, che sempre lo stato chiede ad una parte dei suoi cittadini.

Forse si possono (e si debbono) utilizzare meglio quei 400-600 milioni di welfare fiscale a supporto del welfare aziendale, investendoli invece in servizi direttamente erogati dal SSN de tagliando gli incentivi fiscali. Se aziende e sindacati vogliono promuovere fondi sanitari lo facciamo liberamente, senza incentivi fiscali (e soldi dei contribuenti sottratti ad altre finalità, fra cui rilanciare il SSN).