

Competitività  
Regolazione  
Mercati

**CERM**

NOTA 2/2007



*Finanza Pubblica & Riforme*

**IL WELFARE SYSTEM TRA  
DIRITTI ECONOMICI SOGGETTIVI E  
DIRITTI DI CITTADINANZA**

F. PAMMOLLI e N. C. SALERNO

---

## Sommario

Continua il dibattito sulla riforma delle pensioni e, contemporaneamente ma senza una visione organica delle componenti del *welfare system*, anche quello sulla riforma degli ammortizzatori del mercato del lavoro, sulla sanità e sulle altre voci di spesa assistenziale (famiglia, maternità, non autosufficienza economica, non autosufficienza psico-fisica, etc.).

Questa Nota suggerisce di compiere un "passo indietro", per una chiarificazione dei diritti che un moderno sistema di *welfare* deve essere in grado di garantire. Ripartire dai principi di base, riscoprendoli, per scegliere gli strumenti più adatti.

Gli istituti redistributivi e assistenziali finanziati dalla fiscalità generale non possono non rivolgersi a tutta la cittadinanza. Se i flussi di redistribuzione sono "spersonalizzati" e l'interlocutore del singolo è lo Stato, con risorse raccolte grazie alla potestà impositiva generale, allora gli interventi si devono rivolgere nella stessa maniera a tutti i componenti la comunità nazionale, perché tutti detentori di eguali **diritti di cittadinanza**. L'impiego delle risorse deve sì discendere da scelte politiche sulle finalità da perseguire, ed essere guidato da criteri di selettività per individuare la casistica meritevole di intervento, ma *ex-ante* deve fare riferimento a tutti i cittadini e permettere a tutti di concorrere alle prestazioni. In caso contrario, arrivano a configurarsi violazioni dell'articolo 3 della Costituzione: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*".

Per questa stessa ragione, è improprio ricercare finanziamenti di prestazioni redistributive-assistenziali in contributi specifici levati sui redditi da lavoro: all'individuazione esatta della fonte delle risorse (il singolo contribuente) e alla specificazione di una funzione (contribuzione per ...) si contrapporrebbe un utilizzo (*in toto* o in parte) delle stesse risorse estraneo sia alla fonte sia alla funzione, un controsenso giuridico ed economico.

Sempre per la stessa ragione, inoltre, è improprio che le prestazioni assicurative contengano quote parti assistenziali che rendono necessario il ricorso al finanziamento da parte della fiscalità generale: la platea assicurata (un sottoinsieme della cittadinanza) diverrebbe un percettore privilegiato di risorse comuni, sottraendole ai programmi rivolti a tutta la cittadinanza.

L'indicazione che ne scaturisce è quella di un intervento di riforma ampio che, assieme al rafforzamento degli istituti assistenziali selettivi-universali, miri a un sistema pensionistico neutrale sul piano finanziario-attuariale, e ad assicurazioni sociali (contro la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro) autofinanziate dai contributi della platea degli assicurati (che con i "premi" acquistano il "servizio" di copertura). La stretta connessione tra contributi corrisposti dal lavoratore e valore atteso delle prestazioni lungo tutto l'arco vitale non inficia la *ratio* dell'organizzazione da parte dello Stato sia delle pensioni di base sia delle assicurazioni sociali; il mercato, infatti, non sarebbe in grado di fornirle con le stesse caratteristiche ottimali (*per le pensioni*: accesso per tutti a un tasso di rendimento nozionale a rischio basso/nulla, perfetta indicizzazione all'inflazione, contrasto della "miopia" individuale; *per le assicurazioni*: possibilità di copertura universale di tutto il lavoro, annullamento dello *screaming*, contrasto della "miopia" individuale, minimizzazione dei costi di funzionamento, coesione sociale).

Se organizzate secondo questi criteri, le prestazioni pensionistiche e assicurative assumono la connotazione di **diritti economici soggettivi** per i quali, nel rispetto delle regole di funzionamento degli istituti, devono essere garantite la più ampia appropriabilità (senza ingiustificate restrizioni nell'accesso e senza vincoli di cumulabilità a seconda dei redditi e del patrimonio del titolare), nonché la più ampia salvaguardia dai cambiamenti nelle scelte politiche.

A questa distinzione, tra diritto di cittadinanza a concorrere alle prestazioni redistributive-assistenziali da un lato e, dall'altro, diritto economico soggettivo a ricevere i frutti "esatti" dei contributi versati per le specifiche finalità della costituzione di pensione e dell'acquisto della copertura contro i rischi di disoccupazione e infortunio sul lavoro, corrispondono proprietà economiche positive degli strumenti utilizzati:

- la redistribuzione-assistenza, "svincolata" dalle regole delle pensioni e delle assicurazioni, può seguire in "presa diretta" i bisogni della comunità e guadagnare in efficienza/efficacia;
- le regole di calcolo neutrali delle pensioni diventano l'"interfaccia" ottimale con il mercato del lavoro;
- le assicurazioni, estese a tutto il lavoro (senza distinzione di comparto, settore, tipologia contrattuale) e con in evidenza il connotato di "servizio di copertura" offerto al singolo in prospettiva *ex-ante* (quando tutti hanno davanti rischi/incertezze del percorso lavorativo futuro, ma anche di quello della precedente formazione del capitale umano), avrebbero effetti distorsivi minimi e risultati massimi di coesione e protezione sociale.

Un'*agenda* per migliorare il *welfare system* e per dare contenuto ai diritti di cittadinanza, avvicinando la Costituzione "reale" alla Costituzione "formale".

---

## INDICE

<b>Una premessa</b>	<b>5</b>
<b>Sfere dei diritti e prestazioni del <i>welfare system</i></b>	<b>8</b>
<b>La logica dell'Economia nella logica del Diritto</b>	<b>9</b>
<b>Le fondamenta del <i>welfare system</i>: forma e sostanza</b>	<b>11</b>
<b>Note in calce</b>	<b>14</b>

©® CERM

## Una premessa

Da sempre il *welfare system* italiano si contraddistingue nel panorama internazionale per una eccessiva concentrazione della spesa pubblica sulle pensioni [1]; per converso, manca una vera e propria assicurazione contro la disoccupazione; gli interventi a favore della famiglia e dell'infanzia sono limitati (tra *Partner UE*, soltanto la Spagna vi dedica meno risorse) [2]; anche la spesa sanitaria è inferiore alla media (solo Spagna e Danimarca mostrano una incidenza sul PIL più bassa) [3]; non esistono forme di tutela del reddito sganciate dalla prestazione lavorativa [4].

La caratteristica del *welfare system* italiano emerge dall'analisi sia dei dati EUROSTAT sia di quelli ECOFIN, anche se in criteri di classificazione delle voci di spesa sono diversi: EUROSTAT adotta la classificazione "COFOG" elaborata dalle Nazioni Unite (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>), mentre ECOFIN quella discussa e adottata dal Gruppo di Lavoro sull'Invecchiamento della Popolazione (che per alcune voci si rifà alla classificazione dell'OCSE).

Questo assetto produce delle conseguenze rilevanti macro e microeconomiche.

A livello macroeconomico, l'invecchiamento della popolazione (che in Italia si manifesterà nella maniera più incisiva tra *Partner UE*), fa sì che un sistema di trasferimento del reddito nel tempo (la finalità del sistema pensionistico) totalmente basato sulla capitalizzazione nozionale finanziata a ripartizione (il "Dini" a regime) possa indurre effetti disincentivanti il lavoro e la produzione e deprimere l'accumulazione di capitale [5]. Di qui la necessità di ribilanciare la spesa tra pubblico e privato, inserendo una componente a capitalizzazione reale finanziata tramite i frutti di investimenti *ad hoc* (i.e. i pilastri privati).

A livello microeconomico, l'"egemonia" delle pensioni pubbliche e la pochezza degli altri istituti di *welfare* hanno storicamente sovraccaricato di finalità redistributive le prime [6], nonostante esse costituiscano un strumento non ottimale per effettuare redistribuzione e, soprattutto, quando forzate a questo scopo, entrino in contrasto con alcuni principi giuridici fondanti della società [7].

La riforma "Dini" del 1995 ha fatto compiere un passo in avanti significativo verso la neutralità distributiva del sistema pensionistico. Tuttavia, non solo rimangono alcuni istituti che ancora attivano flussi redistributivi tramite le regole pensionistiche (es.: riconoscimento di anzianità figurative e contribuzioni figurative; reversibilità calcolata non su ogni singolo caso di sopravvivenza attesa al *de cuius*, ma sulla base della sopravvivenza media e con vincoli di reddito bassi in capo agli eredi), ma adesso si mette in discussione lo stesso aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita [8].

Suddivisione della spesa complessiva (pubblica e privata) per *welfare* - % PIL (2004)

spesa in % del PIL anno 2004	totale spesa per <i>welfare</i>	spesa sanitaria	spesa per prestazioni agli inabili/invalidi	spesa per prestazioni di vecchiaia	spesa per prestazioni ai superstiti	spesa per prestazioni in favore delle famiglie, della maternità e dei figli a carico	spesa per ammortizzatori del mercato del lavoro	spesa di sostegno ad accesso/ conduzione della casa di abitazione	spesa per promuovere l'inclusione e la partecipazione sociale
Austria	28,3	7,1	2,3	13,3	0,4	3,0	1,7	0,1	0,4
Belgio	27,9	7,7	1,9	9,6	2,7	2,0	3,5	0,1	0,4
Danimarca	29,8	6,1	4,1	11,1	0,0	3,9	2,8	0,7	1,0
Finlandia	25,9	6,6	3,4	8,6	1,0	3,0	2,5	0,3	0,5
Francia	29,3	8,8	1,7	10,9	1,9	2,5	2,3	0,8	0,4
Germania	28,4	7,7	2,2	12,0	0,4	3,0	2,4	0,2	0,5
Grecia	25,2	6,7	1,3	11,9	0,9	1,7	1,5	0,6	0,6
Irlanda	16,3	6,9	0,9	3,0	0,8	2,5	1,3	0,5	0,4
<b>ITALIA</b>	<b>25,2</b>	<b>6,5</b>	<b>1,5</b>	<b>12,9</b>	<b>2,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Olanda	26,2	8,1	2,9	9,6	1,4	1,3	1,7	0,3	1,3
Portogallo	23,2	7,1	2,4	9,3	1,6	1,2	1,3	0,0	0,2
Spagna	19,5	6,0	1,5	7,9	0,6	0,7	2,5	0,2	0,2
Svezia	31,7	8,0	4,7	12,0	0,7	3,0	2,0	0,6	0,7
Regno Unito	25,8	7,8	2,4	10,7	0,9	1,7	0,7	1,5	0,2
<b>media</b>	<b>25,9</b>	<b>7,2</b>	<b>2,4</b>	<b>10,2</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>

fonte: EUROSTAT (*database on-line*)

Suddivisione della spesa pubblica per *welfare* - % PIL (2004)

spesa in % del PIL anno 2004	spesa sanitaria	spesa di assistenza continuata ai non autosufficienti	spesa per pensioni	spesa per ammortizzatori del mercato del lavoro	spesa per istruzione (sino a laurea di secondo livello)
Austria	5,3	0,6	13,4	0,8	5,1
Belgio	6,2	0,9	10,4	2,3	5,6
Danimarca	6,9	1,1	9,5	1,5	7,8
Finlandia	5,6	1,7	10,7	1,5	6,0
Francia	7,7	<i>n.d.</i>	12,8	1,2	5,0
Germania	6,0	1,0	11,4	1,3	4,0
Grecia	5,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0,3	3,5
Irlanda	5,3	0,6	4,7	0,7	4,1
<b>ITALIA</b>	<b>5,8</b>	<b>1,5</b>	<b>14,2</b>	<b>0,4</b>	<b>4,3</b>
Olanda	6,1	0,5	7,7	1,8	4,8
Portogallo	6,7	<i>n.d.</i>	11,1	1,0	5,1
Spagna	6,1	0,5	8,6	1,1	3,7
Svezia	6,7	3,8	10,6	1,1	7,3
Regno Unito	7,0	1,0	6,6	0,4	4,6
<i>media</i>	<b>6,2</b>	<b>1,2</b>	<b>10,1</b>	<b>1,1</b>	<b>5,1</b>

fonte: ECOFIN, "The impact of ageing on public expenditure" (DG ECFIN), in *European Economy* – Special Report n. 1/2006

Su questo quadro di sfondo, ci sembra importante svolgere alcune considerazioni sul rapporto tra le regole del sistema pensionistico e la funzione di redistribuzione delle risorse, concentrando l'analisi sul livello microeconomico. Ci sembra che una chiarificazione sul punto sia di base a qualunque ipotesi di riforma del *welfare system*.

In passato, infatti, un sistema economico-sociale più "semplice" [9] ha nascosto i problemi economici e le contraddizioni giuridiche dell'asimmetria del *welfare system*. Né si intravedevano difficoltà nel sostenere prestazioni pensionistiche generose, grazie agli andamenti favorevoli del rapporto tra le numerosità di giovani e anziani. Adesso, i vincoli di spesa pubblica da un lato e, dall'altro, la necessità di far fronte ad una più ampia casistica di bisogni in cui il singolo può trovarsi lungo tutto l'arco della vita, obbligano ad interrogarsi su quali siano gli strumenti più adatti alle varie funzioni di cui deve farsi carico il *welfare system*, e in particolare a quali di questi assegnare compiti redistributivi e come definire le platee dei beneficiari della redistribuzione.

### **Sfere dei diritti e prestazioni del *welfare system***

Per rispondere adeguatamente a queste domande, ci sembra non si possa prescindere da una distinzione giuridica: quella tra **diritti economici soggettivi** (o diritti soggettivi in senso lato) e **diritti universali di cittadinanza**. Sciogliere ed elaborare questa distinzione è indispensabile per costruire fondamenta del *welfare system* che rispondano ad una logica unificante di funzionamento, e che si rapportino organicamente con i principi dell'ordinamento giuridico a partire da quelli di rango costituzionale. Alla distinzione tra le due sfere dei diritti corrisponde, infatti, quella tra le **prestazioni sociali di natura assicurativa** e quelle **di natura redistributiva-assistenziale**.

Le **prestazioni assicurative** discendono (dovrebbero discendere), nel diritto di accesso, da una storia contributiva individuale, che si pone come elemento qualificante per individuare la platea dei beneficiari. L'individualità non contrasta con l'obbligatorietà della copertura, in quanto, da un lato, quest'ultima ha caratteristiche di bene "meritorio" con pervasive esternalità sociali ma affetto da "miopia" (*i.e.* il singolo tenderebbe a sottovalutare l'importanza in giovane età) [10] e, dall'altro, è proprio il riferimento a platee ampie (tendenzialmente tutti i lavoratori senza distinzione di settore, categoria, comparto, tipologia contrattuale) a permettere di raggiungere il funzionamento ottimale dell'assicurazione [11].

Le prestazioni **redistributive-assistenziali**, invece, nascono (dovrebbero nascere) come declinazioni naturali dell'appartenenza dei singoli alla comunità nazionale. La loro attivazione non dipende dalla storia contributiva, ma avviene al solo manifestarsi dell'esigenza, secondo una casistica di intervento individuata come parte integrante dei doveri della società nei confronti dei suoi componenti (e, parallelamente, dei diritti riconosciuti al singolo in virtù dell'appartenenza). È in questo ambito che trovano la loro collocazione i livelli essenziali di assistenza e la principale voce di spesa assistenziale, quella sanitaria-farmaceutica.

Anche nel loro importo, le **prestazioni assicurative** devono (dovrebbero) mantenere una connessione con la storia contributiva. Nel caso delle pensioni questo si realizzerebbe con l'applicazione completa delle regole contributive, per affermare la piena neutralità

finanziario-attuariale. Nel caso delle assicurazioni contro eventi avversi (disoccupazione e infortuni sul lavoro), il collegamento si realizzerebbe con premi e prestazioni entrambi calcolati con riferimento ai redditi da lavoro, ma soprattutto con il finanziamento sempre generato dai premi degli iscritti senza integrazione della fiscalità generale (finanziamento integrale a ripartizione tra gli iscritti). *Ex-post* le assicurazioni contro eventi avversi implicano redistribuzione tra soggetti incorsi e non nell'evento, ma la finalità degli istituti non è redistributiva ma di abbattimento di rischio/incertezza grazie alla condivisione di risorse da parte dei beneficiari (*cfr.* nota 11).

Le **prestazioni redistributive-assistenziali**, al contrario, prescindono da qualunque corrispondenza tra risorse dedicate dalla società al singolo e risorse che il singolo ha trasferito (o potrà trasferire) alla società. Quanto rileva è solo l'evenienza, attuale e corrente, che il singolo si trovi in uno stato di bisogno. L'unico vincolo è dato dalle compatibilità di spesa all'interno del bilancio pubblico, da cui dipende l'insieme delle prestazioni erogabili e la definizione delle caratteristiche oggettive e soggettive che i beneficiari devono soddisfare per avervi accesso.

Ad oggi, nel *welfare system* italiano la distinzione tra prestazioni assicurative e prestazioni redistributive-assistenziali è solo in parte affermata. E questo ha un duplice effetto:

- la confusione tra le due sfere dei diritti, quelli economici soggettivi e quelli di cittadinanza;
- e la subottimalità del disegno degli istituti del sistema sociale.

### **La logica dell'Economia nella logica del Diritto**

Le **prestazioni che redistribuiscono risorse dalla collettività ai singoli** non possono non porre sullo stesso piano tutti gli appartenenti alla comunità nazionale titolari dello *status* di cittadinanza. Se si riconosce la necessità/opportunità di un intervento a risoluzione di una condizione di bisogno, con finanziamento a carico della fiscalità generale [12], allora la platea dei possibili beneficiari non può non corrispondere alla cittadinanza intera. In caso contrario, si opererebbe una discriminazione tra cittadini, e il rapporto che lega i singoli alla comunità nazionale e che crea **diritti e doveri di cittadinanza** (il "contratto di cittadinanza" per appunto) assumerebbe caratteristiche diverse a seconda della casistica con cui sono riconosciute le prestazioni assistenziali. Ne deriverebbe, *in primis*, una violazione dell'articolo 3, comma primo, della Costituzione, lì dove si afferma che: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*".

Dopo che le risorse sono entrate nelle disponibilità dello Stato in virtù della capacità impositiva generale (non *pre* condizionata all'erogazione di specifiche prestazioni [13]), l'impiego di queste risorse risponde sì a delle preferenze politiche sulle finalità da perseguire ma, all'interno di queste, si deve rivolgere nella stessa maniera a tutti i cittadini [14]: selettività nella finalità e nei requisiti oggettivi e soggettivi per la definizione della platea dei beneficiari, ma apertura *ex-ante* a tutta la cittadinanza.

Alla luce di queste osservazioni, quale *ratio* giuridico-economica può valere per la redistribuzione attraverso il sistema pensionistico e il concorso della fiscalità generale al pagamento di assegni non neutrali sul piano finanziario-attuariale? Quale *ratio* può giustificare l'intervento della fiscalità generale per finanziare integrazioni alle pensioni basse, senza che questo giusto obiettivo non diventi una concretizzazione specifica di un più ampio istituto di reddito minimo o di prestazioni reali minime per le categorie deboli?. Oppure, perché i disabili e i genitori di disabili possono usufruire di giornate di assenza da lavoro pagate dalla fiscalità generale, senza che il problema delle disabilità venga affrontato indipendentemente dalla condizione occupazionale?. Un discorso equivalente può valere per le pensioni di invalidità e di inabilità, per la parte riconducibile al riconoscimento di contribuzioni/anzianità figurative. Così come per il calcolo più favorevole della pensione ottenibile dalle lavoratrici che hanno avuto figli (applicazione di un coefficiente di trasformazione maggiore): perché la fiscalità generale "predilige" la maternità degli occupati, oltretutto erogando prestazioni monetarie "sfasate" nel tempo rispetto all'insorgenza dei bisogni e inadatte a migliorare le compatibilità tra maternità e lavoro (*cfr. infra*)?. Non sarebbe più corretto individuare le prestazioni (in forma monetaria e/o *in-kind*) adatte a sostenere la donna e la famiglia quando la maternità è vissuta, per poi darvi accesso universale sulla base di criteri selettivi (reddito, patrimonio, ma anche l'impegno in attività lavorativa o lo stato non volontario di disoccupazione con la conseguente ricerca di lavoro)?.

È una prospettiva (se ne è consapevole) che, tentando di affermare una logica sistemica di funzionamento, chiede la revisione delle prestazioni erogabili, secondo la normativa corrente, a soggetti che comunque si trovano o potrebbero trovarsi in condizioni di bisogno. Tuttavia, un giudizio di questo genere può essere solo parziale, rispecchiando al limite la difficoltà di compiere riforme dello stato sociale e di transitare verso un equilibrio migliore. La scelta di allargare a tutti i cittadini, senza distinzione di categorie, le prestazioni assistenziali, e di dedicarvi, in maniera esclusiva e trasparente, le risorse provenienti dalla fiscalità generale, mira a rafforzare la rete di sicurezza e la capacità di inclusione sociale.

Riconosciuti i diritti di cittadinanza nelle prestazioni redistributive-assistenziali del *welfare system*, è poi possibile riconoscere pieno valore di **diritti economici soggettivi** alle prestazioni assicurative: sia quelle pensionistiche sia quelle di assicurazione contro eventi avversi.

Il **diritto soggettivo** può essere definito come la facoltà che la norma (il diritto oggettivo codificato) riconosce al cittadino di pretendere che gli altri assumano un determinato comportamento. Viene configurato come "*quella posizione giuridica soggettiva di vantaggio che l'ordinamento giuridico conferisce ad un soggetto, riconoscendogli determinate utilità in ordine ad un certo bene, nonché la tutela degli interessi afferenti al bene stesso in modo pieno ed immediato*" (F. Galgano, "*Istituzioni di diritto privato*"). Dove, nel caso specifico, pienezza ed immediatezza derivano dal fatto che le prestazioni pensionistiche e assicurative rimangono, benché organizzate attraverso l'interposizione dello Stato e rispondenti a delle precise regole di funzionamento, completamente incluse nella sfera patrimoniale privata (quando rispondenti ai principi sopra esposti e senza concorso della fiscalità generale). Il diritto alla loro erogazione può esser visto come una "variante" del diritto di proprietà.

Una volta rese neutrali sul piano finanziario-attuariale le pensioni, allora la prestazione diviene un diritto soggettivo pieno [15], affievolibile soltanto dalla previsione di un'età anagrafica minima coerente con la finalità "meritoria" di indurre il più possibile i lavoratori ad entrare in quiescenza con adeguati flussi reddituali. Finalità che, peraltro, sarebbe perseguita dalle stesse regole di calcolo degli assegni, premianti l'allungamento delle carriere e l'accumulazione (in capitalizzazione composta) dei rendimenti nozionali (*i.e.* l'età minima

potrebbe rivelarsi un obbligo solo formale, superata dalla coerenza delle regole con gli incentivi individuali). Come diritto soggettivo pieno, la pensione diverrebbe totalmente cumulabile con redditi da lavoro *post* pensionamento, e anche per questa via risulterebbero incentivati i prolungamenti delle carriere [16].

Corrispondentemente, una volta che le assicurazioni contro gli eventi avversi siano rese indipendenti dal concorso della fiscalità generale ed organizzate come istituti di condivisione di risorse e abbattimento di rischio/incertezza di tutti i lavoratori, allora anche a queste prestazioni si deve riconoscere la natura di diritti soggettivi, condizionati solo dalle regole di funzionamento della copertura assicurativa, ma pieni in quanto ad appropriabilità e il più possibile preservati dai cambiamenti delle scelte politiche. In qualità di diritti soggettivi, essi diverrebbero totalmente cumulabili con gli altri redditi e con la dotazione patrimoniale:

- nel caso della prestazione per disoccupazione, con gli altri redditi non da lavoro [17];
- nel caso di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, con qualunque tipo di reddito, anche da lavoro e da pensione [18].

### Le fondamenta del *welfare system*: forma e sostanza

Se si rispettano le due diverse sfere dei diritti, gli strumenti del *welfare system* assumono *naturaliter* **un assetto ottimale di funzionamento, in cui forma e sostanza possono ricomporsi pienamente** [22]:

1. Quando le **prestazioni pensionistiche** sono rese neutrali sul piano finanziario-attuariale, il più possibile appropriabili nei tempi e nei modi e preservate da cambiamenti normativi, queste regole diventano l'“interfaccia” migliore tra il sistema pensionistico e il mercato del lavoro [19]. Sono coerenti con gli incentivi individuali al lavoro e alla produttività, e non interferiscono con il *turnover* giovani-anziani. Per quest'ultimo, anzi, riescono ad aprire possibilità nuove configuranti miglioramenti paretiani, favorendo il ricorso ai contratti parasubordinati e *part-time* nella fase finale della carriera e lasciando quelli regolari *full-time* alle fasi iniziali e centrali [20].
2. L'allungamento volontario delle carriere, l'andamento positivo della produttività e un *turnover* generazionale non in forma *aut-aut* (che facilmente arriva a contrapporre giovani e anziani), sono tutti elementi di primaria importanza nel garantire il buon funzionamento delle **assicurazioni contro la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro**. Quanto più ampia è la platea degli iscritti (dovrebbe corrispondere a tutti i lavoratori), tanto maggiore è l'abbattimento di rischio/incertezza e più contenuti i contributi (i “premi”) con cui ciascuno deve concorrere al finanziamento a ripartizione delle prestazioni. A sua volta, il buon funzionamento delle due assicurazioni sociali concorre a determinare equilibri virtuosi sul mercato del lavoro, perché contrasta la dispersione del capitale umano e rende sostenibili le fasi della carriera caratterizzate da rapporti di lavoro flessibili (fa emergere gli aspetti migliori della flessibilità). Regole trasparenti e semplici, che rendano evidente la funzione delle due assicurazioni nella prospettiva *ex-ante* del singolo iscritto e facciano percepire appieno il “servizio” individuale acquistato con i contributi, minimizzerebbero i possibili effetti distorsivi e massimizzerebbero quelli di coesione sociale e di protezione dagli eventi avversi [21].

3. Sistematizzate le prestazioni pensionistiche e assicurative, la **funzione redistributiva-assistenziale** sarebbe perseguita nella maniera più efficiente ed efficace, con finanziamento totalmente a carico della fiscalità generale ed erogazioni il più possibile "in presa diretta" sulla realtà economico-sociale. Il finanziamento da parte della fiscalità generale permette l'"indipendenza" da un predefinito bacino di beneficiari e da singole prescelte prestazioni riferibili solo a quel bacino, e di rivolgersi alla cittadinanza intera perseguendo la rimozione di situazioni di bisogno in cui posso incorrere tutti i cittadini. In primo piano sarebbe la finalità e non lo *status* occupazionale, l'appartenenza alla comunità nazionale e non l'appartenenza alla categoria, l'attualità dei bisogni e non la "promessa" di interventi futuri.
4. Infatti, la redistribuzione avviene in maniera più efficiente/efficace quando non deve passare per il "filtro" delle regole delle pensioni e delle assicurazioni sociali che sono disegnate per perseguire altri obiettivi e rispettare altri ordini di vincoli. Un esempio particolarmente esplicativo: la redistribuzione attraverso le pensioni, oltre che discriminare i cittadini in base alla partecipazione al mercato del lavoro, si concretizza (in forma monetaria) nella fase finale della vita, e così rimane "sfasata" nel tempo rispetto alla maggior parte dei bisogni del singolo e della famiglia. Si veste di un connotato negativo "risarcitorio", invece che rimuovere/alleviare il bisogno quando esso si presenta e così ampliare le possibilità di scelta dei cittadini.
5. In tema di ottimizzazione degli strumenti del *welfare* sottesa alla distinzione tra sfere del diritto, non si può non sottolineare come anche il disegno stesso della fiscalità generale (delle persone fisiche e giuridiche) sia strumento di redistribuzione. Affidare al gettito della fiscalità generale il finanziamento degli altri istituti di redistribuzione (monetari e *in-kind*) ha, di conseguenza, il pregio di porre in connessione logica e funzionale tutti gli strumenti che partecipano al sistema complessivo della redistribuzione. Il lato della raccolta delle "risorse comuni" entra in un disegno organico con la scelta degli istituti di spesa redistributiva-assistenziale.
6. Da ultimo, l'organizzazione delle prestazioni in coerenza con i diversi diritti che esse devono soddisfare rimuove un vero e proprio paradosso del *welfare system*: la possibilità che si possa "accumulare" nel tempo il diritto alla redistribuzione futura, cioè che i flussi di ricchezza redistribuita dalla comunità nazionale al singolo possano esser guadagnati con la partecipazione al mercato del lavoro e la contribuzione alle assicurazioni sociali, e non destinati, invece, anno per anno, in "tempo reale" con impieghi verificabili in tutti gli aspetti [23], alla rimozione dei bisogni di tutti gli appartenenti alla stessa comunità. Una redistribuzione siffatta è, come si è già argomentato, priva di una giustificazione di diritto e anche foriera di effetti distorsivi sul piano economico (altera la remunerazione del lavoro e disincentiva la produzione).
7. Se la redistribuzione dalla comunità nazionale al singolo è contenuta nelle regole delle pensioni e delle assicurazioni sociali, allora diritti di cittadinanza, che dovrebbero trovare eguale riconoscimento per tutti, vengono alterati in diritti economici soggettivi pieni, riconosciuti soltanto a un sottoinsieme della cittadinanza. Diritti che discendono dal "contratto" originario di appartenenza alla comunità nazionale, la cui realizzazione è affidata alle scelte politiche sotto il vincolo della disponibilità di risorse pubbliche, sono riferiti soltanto ad alcuni e trasformati in diritti economici soggettivi, esplicitamente affermati nel "contratto" di partecipazione al sistema pensionistico e in quello di partecipazione alle assicurazioni sociali. La funzione redistributiva-assistenziale viene "ingessata" e la politica perde il contatto diretto con la società.

In conclusione, alla vigilia di riforme importanti del sistema pensionistico e di *welfare* [24], una riflessione sui principi e sulle fondamenta deve essere elaborata e condivisa dalle parti politiche e sociali. È necessario, se si vuole avviare un processo riformista che miri ad un disegno solido, completo e coerente in tutte le sue parti. La chiarezza sui principi, sin dal momento in cui si definiscono diritti e doveri dell'appartenenza alla comunità nazionale, è un presupposto indispensabile per poi scegliere gli strumenti migliori attraverso cui perseguire le varie finalità del *welfare system*.

In Italia stenta ad affermarsi una visione organica del *welfare system*, e questo, oltre che essere un'eredità storica del modo on cui i vari istituti si sono avvicendati e sovrapposti durante il secolo scorso, rappresenta l'ostacolo principale al rinnovamento. Un approccio che ridesse voce ai principi ispiratori concorrerebbe ad ampliare le possibilità di convergenza politica. Inserita in un contesto di rafforzamento degli istituti assistenziali e di allargamento delle assicurazioni sociali a tutti i lavoratori (senza differenza tra settori, comparti, tipologie contrattuali), la riforma delle pensioni, ben lungi dall'apparire un arretramento rispetto alle conquiste *welfariste* del Novecento, si rivelerebbe strumentale a realizzare valori già scritti nella nostra Costituzione.

E allora si potrebbe con più energie e con più risorse a disposizione discutere di come la spesa redistributiva-assistenziale debba concretamente suddividersi tra prestazioni monetarie e offerta di beni e servizi (prestazioni *in-kind*), che rappresenta un tema di primo piano per l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Un'*agenda* per migliorare il *welfare system* e per dare contenuto ai diritti di cittadinanza, avvicinando la Costituzione "reale" alla Costituzione "formale".

4 Maggio 2007

## Note in calce

[1] Cfr. Tito Boeri e Roberto Perotti (2002), *“Meno pensioni, più welfare”*, Il Mulino. Cfr. anche *“Relazione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale”* (1997), a cura della cosiddetta Commissione “Onofri” [[http://www.capp.unimo.it/pubblicazioni/altre\\_pubblicazioni/C\\_OnofriRelFin\\_1997.pdf](http://www.capp.unimo.it/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/C_OnofriRelFin_1997.pdf)].

[2] Tra l'altro, è singolare osservare come i due Paesi a più consolidata tradizione cattolica siano anche quelli con la più debole rete di sicurezza sociale per le famiglie e per l'infanzia.

[3] In altri documenti CERM (cfr. per esempio Quaderno n. 2-06, *“Spesa sanitaria, demografia, governance istituzionale - Tra trend storici e proiezioni a lungo termine”*) si porta evidenza di come la forte ripresa della crescita della spesa sanitaria pubblica sul PIL degli ultimi anni (dal 2001 ad oggi) stia avvenendo non come il risultato di una programmata destinazione di maggiori risorse, ma come una “deriva” in cui rimangono deboli i requisiti di efficienza ed efficacia.

[4] Nell'Europa Occidentale, l'Italia è l'unico Paese privo dell'istituto del reddito minimo di cittadinanza. Soltanto gli invalidi civili e gli anziani poveri sono destinatari di prestazioni che salvaguardano la disponibilità minima di reddito.

Cfr. P. Van Parijs e Y. Vanderborght (2007), *“Il reddito minimo universale”* (prefazione all'edizione italiana a cura di C. Saraceno).

[5] Il punto è meglio elaborato in Pammolli-Salerno, *“Non si sottragga il TFR allo sviluppo del sistema pensionistico multipilastro”*, Nota CERM n. 1-07 su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it). Cfr. anche Pammolli-Salerno, *“PIL, fondi pensione e TFR”*, e Pagano-Jappelli, *“Meno risorse per l'accumulazione”*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info); nonché Pammolli-Salerno, *“Pensioni, perché sosteniamo che due pilastri sono meglio”*, su [www.eguaglianzaeliberata.it](http://www.eguaglianzaeliberata.it).

[6] Cfr. Boeri-Perotti (2002), *cit.*.

[7] Cfr. *“Sommario non tecnico”* e *“Scheda descrittiva”* in *“Nuove pensioni per un nuovo welfare”*, proposta di disegno di legge delega per la riforma del sistema pensionistico, disponibile su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it).

[8] L'aggiornamento avrebbe dovuto essere effettuato nel 2005. Inoltre, per scongiurare l'attivazione di flussi di redistribuzione intergenerazionali (con una discontinuità ogni dieci generazioni) e intragenerazionali (con compromissione della neutralità finanziario-attuariale e creazione di una quota-parte degli assegni di natura assistenziale a carico della fiscalità generale), l'aggiornamento dovrebbe esser reso annuale ed automatico.

[9] L'occupazione era quasi tutta regolare. L'uomo lavoratore “bread winner” era il punto di riferimento come percettore di redditi e prestazioni sociali da distribuire anche a moglie e figli. La società era solidamente imperniata sulla famiglia “tradizionale”, dove spesso trovavano soluzione i bisogni non affrontati istituzionalmente. La platea dei lavoratori e delle loro famiglie coincideva sostanzialmente con la platea dei cittadini, cosicché il welfare system, organizzando gli interventi sociali come derivazioni dell'occupazione dei primi, riusciva a rivolgersi alla intera cittadinanza.

[10] Si pensi alla pensione pubblica, che soddisfa l'esigenza di richiedere che tutti i lavoratori provvedano a costituire disponibilità monetarie per la quiescenza, in modo da garantirsi un sufficiente livello di autonomia e indipendenza, evitando anche future pressioni sulle Finanze Pubbliche attraverso spese assistenziali. Oppure, si pensi all'assicurazione contro la disoccupazione che, oltre a perseguire la coesione sociale tra lavoratori (più o meno validamente, a seconda di come è disegnata), è essenziale per il buon funzionamento del mercato del lavoro. Anche l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro soddisfa l'esigenza che i lavoratori si premuniscano con dotazioni economiche in caso di eventi inabilitanti/invalidanti, condividendo delle risorse.

[11] Le due più grandi assicurazioni sociali contro eventi avversi, la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro (la pensione è una particolare assicurazione sulla lunghezza della vita), non sarebbero fornite dal mercato o lo sarebbero con costi proibitivi e con fenomeni di screaming tra i lavoratori non accettabili sul piano politico. L'obbligatorietà della copertura tramite l'interposizione dello Stato, invece, permette di abbattere i costi di funzionamento con il finanziamento a ripartizione e di includere tutti i lavoratori.

L'ottimalità di una partecipazione di tutti i lavoratori, in maniera omogenea (in proporzione ai redditi) a queste due assicurazioni, deve essere valutata ex-ante, quando ognuno ha di fronte una carriera soggetta a rischi e incertezze e che si svilupperà, non solo attraverso un percorso reddituale, ma anche attraverso diverse fasi contrattuali (cfr. *“Nuove pensioni per un nuovo welfare”*, *cit.*, a proposito delle proposte del sistema di assicurazioni sociali italiane). Se si adotta questo punto di vista, allora la natura assicurativa dei due istituti appare predominante su quella redistributiva (tra lavoratori giovani e maturi, tra comparti, tra settori, etc.).

Per quanto riguarda, invece, le prestazioni pensionistiche, si consideri che esistono due funzioni importanti erogabili soltanto dal pilastro pubblico, proprio in virtù della sua obbligatorietà che permette il finanziamento a ripartizione: l'accumulazione nozionale ad un tasso a rischio basso/nulla (quello di crescita del PIL) reso accessibile a tutti, e la perfetta indicizzazione delle pensioni all'inflazione (opzione non offerta sui mercati, o offerta a costi elevati).

[12] Con interposizione dello Stato e "spersonalizzazione" dei rapporti di "dare e avere", come è giusto che sia affinché sia chiaro che la prestazione sorge come diritto connaturato allo *status* di cittadinanza, e essa non finisca con l'assumere, invece, caratteristiche di erogazioni di beneficenza tra gruppi sociali.

[13] Come nel caso dei contributi pensionistici o assicurativi (*cfr. infra*).

[14] Un principio che ha una applicazione immediata nei confronti delle prestazioni assistenziali ma che, *mutatis mutandis*, può essere generalizzato al complesso della spesa pubblica (corrente e in conto capitale).

[15] La prestazione deriva integralmente da risorse prodotte dal singolo e, di conseguenza, i diritti sulla stessa dovrebbero essere riconosciuti nella maniera più ampia, sullo stesso piano dei diritti di proprietà.

[16] *Cfr. "Sommario non tecnico" e "Scheda descrittiva" in "Nuove pensioni per un nuovo welfare"*, proposta di disegno di legge delega per la riforma del sistema pensionistico, disponibile su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it).

[17] *Cfr. articolo 14 (pagina 55 e seg.) e suo commento (pagine 111-116) in "Nuove pensioni per un nuovo welfare", cit..*

[18] *Cfr. articolo 19 (pagina 61 e seg.) e suo commento (pagine 123-124) in "Nuove pensioni per un nuovo welfare", cit..* Il diritto di piena cumulabilità con la pensione discende *tout court* dal fatto che entrambe le prestazioni derivano da risorse individuali non integrate dalla fiscalità generale; perché se ne dovrebbe limitare l'appropriabilità?

Meno intuitiva è, invece, la ragione per cui le prestazioni assicurative per eventi inabilitanti/invalidanti debbano essere pienamente cumulabili con redditi di lavoro. Raramente l'evento conduce a menomazioni che impediscano lo svolgimento di qualunque tipo di attività lavorativa, anche diversa (per impegno, responsabilità, obblighi di presenza, etc.) rispetto a quella precedente. In molti casi, il proseguimento del lavoro, anche con maggior fatica e maggior disagio, può essere una scelta che il lavoratore desidererebbe compiere: in questi casi, perché limitare l'appropriabilità di prestazioni derivanti da risorse prodotte dal singolo?. Si consideri, infine, che la piena cumulabilità di prestazioni assicurative contro gli infortuni, redditi da lavoro e pensioni è coerente con l'obiettivo di promuovere l'allungamento delle carriere e l'adeguatezza dei redditi prima e dopo il pensionamento. Quale logica può suggerire di porre limiti?.

[19] *Cfr. "Pensioni e mercato del lavoro: uniti da una riforma liberale"*, su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it) [<http://www.cermlab.it/oped.php?topic=1&item=7558723492>].

[20] *Cfr.*, in particolare, commi 9 e 10 dell'articolo 14 in *"Nuove pensioni per un nuovo welfare"* e la relativa scheda descrittiva alle pagine 114 e 115 dello stesso documento.

[21] *Cfr. Boeri-Perotti, cit.*, pagina 108. I contributi a carico dei lavoratori sono tanto meno distorsivi quanto più evidente è la relazione attuarialmente neutra tra loro e i benefici sull'intero arco dell'esistenza. Sono tanto meno distorsivi, quanto più è chiaro ai contribuenti la loro natura di costo ("premio") per l'acquisto di un "servizio" che, benché intermediato dallo Stato per garantire l'ottimalità di funzionamento (ovviando alla "miopia", all'incompletezza dei mercati, ai costi elevati di gestioni alternative, etc.), mantiene una dimensione individuale e una finalità specifica, sin dal primo momento, da quando, *ex-ante* ad inizio carriera, ognuno ha di fronte rischi ed incertezze. Qui si coglie perfettamente la differenza tra le prestazioni assicurative (rivolte a predefinita platea e finanziate da quella stessa platea) e prestazioni redistributive-assistenziali (a carico della comunità e rivolte a tutti i componenti la comunità).

[22] Né si può dire che la prima (la forma) provenga dal Diritto e la seconda (la sostanza) dall'Economia, perché la coerenza di forma e sostanza risiede nella logica unificante con cui dalla definizione delle sfere dei diritti si passa alla individuazione dei titolari degli stessi, quindi alla fase di effettivo riconoscimento che non può prescindere dalla scelta degli strumenti economici più adatti e dalla loro implementazione.

[23] Quando incorporata nelle regole delle pensioni o delle assicurazioni sociali e "sfasata" nel tempo rispetto ai bisogni correnti, la redistribuzione deve essere decisa *ex-ante*, a volte anche diversi anni prima che le prestazioni diventino esigibili ed erogabili. In un certo senso, ci si "lega le mani" e si rinuncia alla possibilità di seguire l'evoluzione dei bisogni della società e di adattarvi il sistema redistributivo-assistenziale (si limitano le scelte politiche).

Inoltre, *ex-ante* non si possono conoscere tutte le caratteristiche che il singolo possiederà quando diverranno esigibili le prestazioni pensionistiche o quelle assicurative, e di qui scaturisce la complessità che i "contratti" pensionistici o di assicurazione sociale devono assumere quando contributi e prestazioni attese non siano in relazione attuarialmente

neutra (vincoli di cumulabilità, limiti alla reversibilità a seconda della situazione economico-patrimoniale dell'erede, etc.). Questo "legarsi le mani" è una conseguenza del fatto che diritti di cittadinanza, che dovrebbero essere alla base dell'azione redistributiva-assistenziale e riconosciuti a tutti i cittadini secondo le priorità individuate dalla politica, sono trasformati in diritti economici soggettivi pieni, creando delle "aspettative" di futura redistribuzione sui cui è poi difficile effettuare modifiche normative (*i.e.* il problema dei diritti acquisiti con cui inevitabilmente si scontrano le riforme pensionistiche; *cfr. infra*, successivo punto 7.).

Si rimarca come i flussi redistributivi-assistenziali cui si fa riferimento sono quelli che muovono dalla società al singolo tramite l'interposizione dello Stato e finanziati dalla fiscalità generale. È vero che le pensioni e le assicurazioni sociali implicano, anche quando contributi e prestazioni attese sono legati da relazioni attuariali, flussi redistributivi (da chi vive meno a chi vive più dell'età media, da chi non incorre a chi incorre nell'evento avverso); ma in questo caso la redistribuzione rimane interna alla platea degli assicurati ed è parte del "servizio di copertura" dal rischio che i contribuenti acquistano pagando il "premio" (è la *ratio* stessa dell'assicurazione).

[24] Si sta discutendo della riforma delle pensioni, annunciata dal Governo entro il 2007 per evitare l'applicazione del cosiddetto "scalone Maroni-Tremonti" a partire dal 1° Gennaio 2008. Contemporaneamente, il dibattito riguarda anche gli interventi a favore delle famiglie e soprattutto la riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione (*cfr.* R. Ciccimessere e L. Mondauto (2006), "La riforma dei sussidi di disoccupazione: alcune proposte" in "Diritto e Libertà", vol. 12, anno VII). Inoltre, è sempre alla ricerca di un assetto definitivo di *governance* la voce più rilevante della spesa assistenziale, quella sanitaria-farmaceutica (sul punto, *cfr.* Quaderno CERM n. 2-06, "[Spesa sanitaria, demografia, governance istituzionale - Tra trend storici e proiezioni a lungo termine](#)" e, per resoconti del dibattito in corso, documenti disponibili su [www.regioni.it](http://www.regioni.it)).

**CERM** - *Competitività, Regolazione, Mercati*  
Via G. Poli n. 29  
00187 ROMA, Italy  
Tel.: 06 - 69.19.09.42  
Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)  
[cermlab@cermlab.it](mailto:cermlab@cermlab.it)

Competitività  
Regolazione  
Mercati

**CERM**

**CERM** pubblica

Note, Quaderni e Rapporti



nell'ambito delle Aree Tematiche:

**FR** - *Finanza Pubblica & Riforme* | **LR** - *Liberalizzazioni & Regolazione* | **IP** - *Innovazione & Produttività*