

RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE 2015

LA GRANDE RECESSIONE E IL WELFARE STATE

a cura di
Felice Roberto Pizzuti

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E DIRITTO

“Sapienza”, Università di Roma

MASTER DI ECONOMIA PUBBLICA

“Sapienza”, Università di Roma

Contributi di:

Piergiovanni Alleva, Roberto Artoni, Elton Beqiraj, Gianluca Busilacchi, Andrea Ciarini, Giuseppe Ciccarone, Valeria Cirillo, Riccardo Conti, Francesca Corezzi, Paolo De Ioanna, Roberto Fantozzi, Maurizio Franzini, Stefania Gabriele, Caterina Gallina, Dario Guarascio, Gianluigi Nocella, Domenico Mario Nuti, Francesco Pastore, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Chiara Assunta Ricci, Enrico Saltari, Elisabetta Segre, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra.

INDICE

7	Nota del Curatore
9	Considerazioni di sintesi
39	Capitolo 1 - «La grande recessione»: le prospettive e le politiche economico-sociali, le specificità dell'Unione Europea e dell'Italia
39	1.1 Note introduttive sullo stato della crisi e le politiche per superarla 1.1.1 Introduzione; p.39 - 1.1.2 Bilanci pubblici e crescita negli anni Duemila; p. 42 - 1.1.3 Gli effetti perversi del consolidamento fiscale e la spesa sociale; p. 46 - 1.1.4 L'ipotesi della «stagnazione secolare»; p. 49 - 1.1.5 La crisi e le sue prospettive osservate dall'Europa; p. 54 - 1.1.6 La specificità della crisi italiana; p. 61 - 1.1.7 Le prospettive dell'Unione Europea; p. 63 - 1.1.8 La questione dei debiti pubblici; p. 67
70	1.2 L'inconsistenza del «consolidamento fiscale espansivo»: la revisione dei moltiplicatori fiscali 1.2.1 Introduzione; p. 70 - 1.2.2 Il mondo in cui viviamo oggi; p. 71 - 1.2.3 Il mito del consolidamento fiscale espansivo; p. 72 - 1.2.4 Un riesame del consolidamento fiscale espansivo; p. 73 - 1.2.5 L'inesistente soglia del 90% per il rapporto debito pubblico/PIL; p. 75 - 1.2.6 La revisione al rialzo dei moltiplicatori fiscali 2012-2013; p. 77 - 1.2.7 Ulteriori prove: Batini <i>et al.</i> 2012; p. 79 - 1.2.8 Le implicazioni di moltiplicatori fiscali più elevati; p. 81
87	1.3 Il consolidamento fiscale può stimolare la crescita riducendo il rischio di default e i tassi di interesse? Il caso della periferia dell'Eurozona 1.3.1 Introduzione; p. 87 - 1.3.2 Il canale del rischio e le implicazioni per la condotta fiscale; p. 88 - 1.3.3 Il meccanismo di trasmissione della politica fiscale nei modelli monetari di equilibrio generale; p. 90 - 1.3.4 Quanto è rilevante il canale del rischio?; p. 91 - 1.3.5 Il canale del rischio alla prova dei PIIGS; p. 93
99	1.4 La spesa sociale nella grande recessione 1.4.1 Introduzione; p. 99 - 1.4.2 Gli indicatori della crisi; p. 100 - 1.4.3 La spesa per la protezione sociale secondo EUROSTAT; p. 102 - 1.4.4 Un'interpretazione dell'evoluzione italiana; p. 105 - 1.4.5 La vulnerabilità dei sistemi pensionistici; p. 107 - 1.4.6 I sistemi sanitari; p. 109 - 1.4.7 Spesa sociale privata e spesa sociale pubblica secondo l'OCSE; p. 112 - 1.4.8 - Il sistema di protezione sociale negli Stati Uniti p. 114 - 1.4.9 Il sistema previdenziale del Regno Unito; p. 121 - 1.4.10 Conclusioni; p. 124
125	1.5 Esiste una tendenza alla stagnazione secolare? 1.5.1 Introduzione; p. 125 - 1.5.2 Definizione ed evidenza; p. 125 - 1.5.3 Le cause; p. 129 - 1.5.4 Quali politiche?; p. 131
133	1.6 Gli effetti controproducenti della via tedesca alla costruzione europea 1.6.1 Introduzione; p. 133 - 1.6.2 Produttività e costo del lavoro: da dove viene la competitività?; p. 138 - 1.6.3 Considerazioni conclusive; p. 146

- 147 **1.7** **Quale competitività per l'Europa?**
1.1.7. Introduzione; p. 147 - 1.7.2. La capacità competitiva delle industrie europee; p. 150 - 1.7.3. Il cambiamento strutturale nell'Unione Europea; p. 157 - 1.7.4. La strategia di politica economica dell'Unione per contrastare crisi e polarizzazione; p. 160 - 1.7.5. Le proposte alternative per la politica industriale nell'Unione Europea; p. 163 - 1.7.6. Conclusioni; p. 164
- 165 **1.8** **Crisi e polarizzazione produttiva nei paesi della UE**
1.8.1 Polarizzazione degli *skill*; p. 165 - 1.8.2 Lavoratori dipendenti e autonomi; p. 167 - 1.8.3 Manifattura e servizi; p. 168 - 1.8.4 Migliori e peggiori *performance* settoriali; p. 169 - 1.8.5 Il *gap* occupazionale di genere; p. 170 - 1.8.6 Qualifiche e salari; p. 170 - 1.8.7 Paesi; p. 172
- 175 **1.9** **Le specificità della crisi dell'economia italiana**
1.9.1 Introduzione; p. 175 - 1.9.2 Un ritorno al passato: l'inversione di marcia dell'economia italiana; p. 178 - 1.9.3 Uno sguardo al futuro: il prodotto potenziale; p. 182 - 1.9.4 I cambiamenti del mercato del lavoro hanno guidato l'accumulazione di capitale; p. 183 - 1.9.5 I semi del declino sono stati gettati prima della crisi; p. 188 - 1.9.6 Conclusioni e opzioni per la politica economica; p. 192
- 194 **1.10** **Dalla rottura non governata della UE all'Europa federale: scenari e implicazioni per il benessere economico e sociale nel «Centro» e nella «Periferia» della UE**
1.10.1 Introduzione; p. 194 - 1.10.2 Gli scenari demografici ed economici in maggior dettaglio; p. 196 - 1.10.3 Implicazioni per la spesa per *welfare*; p. 204 - 1.10.4 Il benessere sociale nei diversi scenari; p. 207
- 211 **Capitolo 2 - Lo Stato Sociale in Europa**
- 211 **2.1** **La spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea**
2.1.1 I livelli e l'andamento della spesa; p. 211 - 2.1.2 La spesa sociale per funzioni: trasferimenti monetari e in natura, strumenti universali e *means tested*; p. 215 - 2.1.3 La spesa sociale netta: il peso del prelievo fiscale; p. 220 - 2.1.4 Le fonti di finanziamento della spesa sociale e il cuneo fiscale; p. 221
- 224 **2.2** **Gli indicatori sociali comunitari**
2.2.1 La *Strategia EU2020* e la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale; p. 224 - 2.2.2 Povertà monetaria; p. 227 - 2.2.3 Deprivazione materiale; p. 235 - 2.2.4 Esclusione dal mercato del lavoro; p. 236
- 238 **2.3** **Le politiche sociali della UE nella *Strategia Europa 2020***
- 241 **2.4** **La crisi e la disuguaglianza economica in Europa: il ruolo dei mercati e della redistribuzione**
2.4.1 Introduzione; p. 241 - 2.4.2 La disuguaglianza nei redditi disponibili in Europa durante la crisi; p. 242 - 2.4.3 La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza; p. 244 - 2.4.4 Disuguaglianze ed evoluzione dei mercati; p. 247 - 2.4.5 Conclusioni; p. 250

- 251 **2.5 Le spese per l'istruzione e i risultati: Italia ed Europa a confronto**
 2.5.1 Benefici pubblici e privati dell'istruzione; p. 251 - 2.5.2 Il finanziamento dell'istruzione; p. 253 - 2.5.3 La qualità dell'apprendimento; p. 258 - 2.5.4 Tassi di scolarizzazione e livelli d'istruzione; p. 264 - 2.5.5 Giovani e mercato del lavoro; p. 267 - 2.5.6 Conclusioni. Gli obiettivi della strategia *ET2020*; p. 270
- 271 **2.6 Senza lavoro e senza reddito? Il *welfare* europeo e italiano di fronte alla crisi**
 2.6.1. Introduzione; p. 271 - 2.6.2. Le politiche di reddito minimo in Europa: un quadro di sintesi; p. 272 - 2.6.3 Una lezione per l'Italia; p. 275 - 2.6.4 Politiche di reddito minimo e politiche del lavoro. Un raffronto con Germania e Francia; p. 277
- 281 **2.7 I centri per l'impiego nei diversi regimi di transizione scuola-lavoro**
 2.7.1 Introduzione; p. 281 - 2.7.2 Il regime liberale: Il Regno Unito; p. 282 - 2.7.3 Il regime Europeo Continentale: La Germania; p. 285 - 2.7.4 Il regime scandinavo: la Svezia; p. 289 - 2.7.5 Il regime Europeo mediterraneo: l'Italia; p. 292 - 2.7.6 Conclusioni; p. 299
- 301 **Capitolo 3 - Lo Stato Sociale in Italia**
- 301 **3.1 Evoluzione, composizione e finanziamento della spesa sociale**
 3.1.1 I dati ufficiali; p. 301 - 3.1.2 La spesa al netto delle voci non direttamente attribuibili a funzioni sociali; p. 305 - 3.1.3 La spesa per protezione sociale per funzioni e tipo riclassificate; p. 307 - 3.1.4 Il finanziamento della spesa sociale; p. 310
- 312 **3.2 Criticità del Sistema Sanitario Nazionale: tra vincoli di bilancio, squilibri regionali e diritto alla salute equamente distribuito**
 3.2.1 Una breve introduzione al tema; p. 312 - 3.2.2 Per una concezione realistica e storicamente fondata del diritto alla salute; p. 313 - 3.2.3 Per una uguaglianza tendenziale, motivata e ragionevolmente stabile delle prestazioni sul territorio; p. 315 - 3.2.4 La progressiva divaricazione regionale dei LEA: una prospettiva da arrestare; p. 317 - 3.2.5 Lo stato di «salute» dei LEA e le differenze tra le regioni p. 319 - 3.2.6 Conclusioni; p. 330
- 331 **3.3 *Jobs Act* e ammortizzatori sociali: riferimenti normativi, aspetti finanziari e valutazioni economiche**
 3.3.1 Il *Jobs Act*: sintesi dei riferimenti normativi; p. 331 - 3.3.2 L'evoluzione della spesa e dei beneficiari degli ammortizzatori sociali; p. 337 - 3.3.3 Il falso mito della rigidità del mercato del lavoro italiano; p. 341
- 351 **3.4 La recente evoluzione normativa del mercato del lavoro e della sicurezza sociale**
 3.4.1 Introduzione; p. 351 - 3.4.2 I cambiamenti introdotti dalla legge Biagi al mercato del lavoro; p. 352 - 3.4.3 Le modifiche del governo Monti all'articolo 18 e alla sicurezza sociale; p. 353 - 3.4.4 L'impostazione di riforma del governo Renzi; p. 356 - 3.4.5 L'eliminazione dell'articolo 18; p. 357 - 3.4.6 Il rilancio della precarietà; p. 359 - 3.4.7 La *flexicurity* del Governo Renzi; p. 365
- 366 **3.5 La riforma dell'ISEE**

375	3.6	Le politiche per l'istruzione dopo la riforma Gelmini-Tremonti e fino al Governo Renzi 3.6.1 Introduzione; p. 375 - 3.6.2 Il reclutamento degli insegnanti; p. 376 - 3.6.3 La valutazione degli insegnanti; p. 382 - 3.6.4 La valutazione delle scuole; p. 386 - 3.6.5 L'apprendimento permanente e il repertorio delle qualificazioni; p. 388 - 3.6.6 Conclusioni; p. 391
393		Capitolo 4 - Il sistema previdenziale italiano
393	4.1	Il sistema pubblico a ripartizione 4.1.1 L'andamento del rapporto spesa/PIL; p. 393 - 4.1.2 Prestazioni e entrate contributive; p. 395 - 4.1.3 La struttura della spesa pensionistica; p. 396
402	4.2	La previdenza complementare 4.2.1 Aspetti normativi in Italia; p. 402 - 4.2.2 Principali aspetti quantitativi; p. 404 - 4.2.3 Rendimenti e costi amministrativi; p. 412
416	4.3	Previsione a lungo termine della spesa previdenziale 4.3.1 Le ipotesi di base; p. 417 - 4.3.2 L'evoluzione futura delle pensioni erogate e in essere; p. 420 - 4.3.3 L'evoluzione futura della spesa pensionistica; p. 423
426	4.4	L'adeguatezza delle future pensioni contributive: scenari di simulazione
437	4.5	Le criticità della proposta di ricalcolo contributivo delle attuali pensioni
441	4.6	Indicazioni per un riassetto del sistema pensionistico 4.6.1 Le politiche previdenziali prevalenti nell'ultimo ventennio; p. 441 - 4.6.2 Indicazioni per un riassetto del nostro sistema pensionistico; p. 448
452	4.7	I fondi pensioni e lo sviluppo dell'economia italiana 4.7.1 Due tipologie d'impiego delle risorse dei fondi pensioni per favorire lo sviluppo economico-sociale del Paese; p. 452 - 4.7.2 Effetti macroeconomici delle due tipologie d'impiego delle risorse dei fondi pensione; p. 455
459		Appendice statistica
471		Bibliografia

Nota del curatore

Questo Rapporto beneficia del patrocinio istituzionale del Dipartimento di Economia e Diritto e del Master in Economia Pubblica di «Sapienza» Università di Roma cui sono grato per la disponibilità.

Il Rapporto nel suo insieme è frutto di un lavoro collettivo cui hanno partecipato in vario modo tutti gli Autori che ringrazio per l'impegno e per l'apporto di conoscenze e di idee. È tuttavia possibile individuare le parti più riconducibili alla specifica responsabilità di ciascuno di essi.

Le Considerazioni di sintesi a F. R. Pizzuti. I paragrafi: 1.1 e 4.6 a F. R. Pizzuti; 1.2 a D.M. Nuti; 1.3 e 1.10 a E. Beqiraj e M. Tancioni; 1.4 a R. Artoni; 1.5 e 4.3 a M. Tancioni; 1.6 a G. Nocella; 1.7 a D. Guarascio; 1.8 a V. Cirillo; 1.9 a G. Ciccarone e E. Saltari; 2.1 a F. Corezzi; 2.2 a C. Gallina e R. Tangorra; 2.3 e 3.5 a R. Tangorra; 2.4 a M. Franzini; 2.5 e 3.3.1 a E. Segre; 2.6.1 a G. Busilacchi e A. Ciarini; 2.6.2 e 2.6.3 a G. Busilacchi; 2.6.4 a A. Ciarini; 2.7 a F. Pastore; 3.1 e 4.1 a R. Fantozzi; 3.2 a P. De Ioanna e R. Fantozzi; 3.3.2 a C. A. Ricci; 3.3.3, 4.2 e 4.5 a M. Raitano; 3.4 a P. Alleva; 3.6 a S. Gabriele; 4.4 a R. Conti e M. Raitano; 4.7 a E. Beqiraj e F.R. Pizzuti.

E. Beqiraj ha collaborato alla ricerca ed elaborazione di alcuni dati, in particolare di quelli del paragrafo 1.1.

Le considerazioni espresse non possono in alcun modo essere attribuite ad enti o istituzioni con i quali gli Autori hanno rapporti.

Un sentito ringraziamento va alla Dottoressa Annarosa Arista che con spirito di collaborazione e amicizia, aiutata dalla Dottoressa Annalisa Sarrecchia, ha curato l'organizzazione editoriale del Rapporto, alla Dottoressa Denise Sarrecchia che con gentilezza e tempestività ha impaginato il testo e al Dott. Luigi Viola, della casa editrice, che da anni segue con entusiasmo il Rapporto, apportando un sovrappiù di partecipazione che ha sempre reso il lavoro più facile e piacevole.

Felice Roberto Pizzuti

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

L'evoluzione della «grande recessione» e le prospettive dell'Unione Europea

A sette anni dall'inizio della «grande recessione», si confermano le sue origini strutturali maturate nel precedente trentennio¹. Tra quelle principali di tipo reale ci sono: l'aumento delle diseguaglianze, la diffusa incertezza dei redditi da lavoro e delle condizioni di vita, l'autonomizzazione e la finanziarizzazione dei mercati rispetto alle istituzioni. A queste cause, specialmente nell'Eurozona, si sono sommati gli ulteriori danni derivanti dalla persistente influenza della visione economica che le aveva alimentate. E mentre si ripropone la previsione che sia arrivato il punto di svolta positivo, nel dibattito internazionale si diffonde anche l'ipotesi che sia iniziata una «stagnazione secolare».

I mercati, svincolati dalle istituzioni, hanno confermato i loro ben noti limiti fino a cadere in una crisi epocale di dimensioni simili a quella che nel secolo scorso terminò con la Seconda Guerra Mondiale. Al suo inizio, tra il 2007 e il 2008, tutti invocarono l'intervento pubblico, anche chi tutt'ora lo ritiene economicamente distortivo ed eticamente diseducativo. Tuttavia, già pochi mesi dopo si è riaffermata l'indicazione di consolidare e ridurre i bilanci statali.

Tra il 2007 e il 2009, nelle tre maggiori aree economiche occidentali – USA, Zona Euro e Giappone – il rapporto *deficit*/PIL era aumentato, rispettivamente, di circa 10, 8 e 6 punti percentuali, arrivando a superare, rispettivamente, il 13%, il 10% e il 6%. Da quell'anno sono iniziate le politiche di consolidamento, che hanno assunto maggior vigore nella Zona Euro dove, tuttavia, si è registrata anche la minor capacità di ritornare alla crescita; nel periodo 2008-2014, mentre negli USA il PIL è cresciuto complessivamente di 8 punti, nella Zona Euro è calato di un punto (peggio anche del Giappone, +1%). Se si analizzano i singoli paesi europei, si conferma una correlazione negativa tra il grado di «rigorosità» delle politiche di bilancio e la ripresa della crescita. Anche in Germania, dove il rapporto *deficit*/PIL è prontamente ritornato in equilibrio, la crescita nel periodo è stata inferiore a quella del Regno Unito e la metà di quella degli USA, paesi la cui politica di bilancio è stata molto meno «austera». In Italia, dove si è accettato di praticare la politica di bilancio più «rigorosa» dopo la Germania in termini di calo del disavanzo, si è registrato il peggior andamento della crescita².

Il semplice accostamento tra gli andamenti dei bilanci pubblici e della crescita ha in sé una valenza limitata. Le specificità della crisi nell'Eurozona e il declino del PIL italiano hanno radici più lontane e composite; ma la recente letteratura economica e le risultanze empiriche³ confermano la dannosità delle politiche di consolidamento fiscale tuttora in auge e l'erroneità delle argomentazioni analitiche ancora dominanti sostenute a loro favore.

¹ Sulle cause della crisi si rimanda a Pizzuti 2009, 2009b, 2011, 2013.

² Cfr. par. 1.1.

³ Ampiamente analizzate nel capitolo 1.

Gli effetti perversi delle politiche di consolidamento fiscale

In base a queste politiche, indicate anche da organismi internazionali come il Fondo Monetario Internazionale, che si riassumono nell'ossimoro della «contrazione espansiva»⁴, la riduzione dei disavanzi di bilancio avrebbe alimentato la crescita, specialmente se ottenuta riducendo la spesa anziché aumentando le entrate, contraendo dunque il ruolo pubblico⁵. In particolare, Reinhart e Rogoff⁶ sono arrivati a stabilire che quando il debito pubblico supera il 90% del PIL, la crescita si riduce considerevolmente cosicché il superamento di quella soglia diventerebbe la motivazione «oggettiva» per adottare politiche di «austerità».

Successivamente, dopo una consistente serie di studi analitici ed empirici che hanno ribadito la fallacia di quelle argomentazioni, lo stesso FMI ha preso atto che i moltiplicatori della spesa pubblica sono molto più alti⁷ e comunque superiori a quelli dei tagli alle entrate fiscali (come peraltro insegna il teorema di Haavelmo⁸). Ridurre la spesa pubblica, specialmente in condizioni di recessione e bassi tassi d'interesse, genera un effetto negativo sulla crescita e perfino il risultato perverso di aumentare il rapporto debito/PIL (poiché l'effetto di riduzione sul numeratore è inferiore a quello sul denominatore). L'esito delle politiche di consolidamento fiscale è tanto più controproducente quanto maggiori sono i valori dei moltiplicatori fiscali e tanto più se applicate in paesi con un rapporto debito/PIL elevato cioè proprio quelli cui la visione economica dominante prescrive una maggiore dose di «austerità»⁹. Inoltre, i mercati penalizzano i paesi la cui crescita è bassa aumentando i tassi d'interesse richiesti per l'emissione dei loro titoli (lo *spread*), il che contribuisce a ingrandire l'onere del loro debito e a ostacolare ulteriormente la loro ripresa, generando un circolo vizioso che alimenta la loro crisi e ne diffonde gli effetti negli altri paesi.

Un altro elemento portato a sostegno delle politiche di «austerità espansiva» è costituito dal cosiddetto *risk channel* cioè dal meccanismo in base al quale i rischi finanziari alimentati da elevati debiti pubblici farebbero aumentare i tassi d'interesse e scoraggerebbero gli investimenti privati¹⁰. Le politiche di consolidamento ridurrebbero quei rischi e i loro effetti negativi sulla crescita quindi i tagli alla spesa pubblica genererebbero un moltiplicatore addirittura po-

⁴ Cfr. par. 1.2.

⁵ Questo risultato era spiegato sulla base di indagini econometriche secondo cui gli effetti (de)moltiplicativi della contrazione della spesa pubblica sul PIL avrebbero un valore esiguo, e comunque inferiore a quello di un aumento delle entrate fiscali. Il FMI, per i quarant'anni antecedenti la crisi globale, stimava che nelle economie avanzate il (de)moltiplicatore (della riduzione) della spesa pubblica fosse pari a circa 0,5.

⁶ Cfr. Reinhart e Rogoff 2010.

⁷ Blanchard, capo economista del FMI e Leight riconoscono che i (de)moltiplicatori possono attestarsi tra 0,9 e 1,6; altri studi indicano valori anche più elevati, superiori a 3, specialmente nei periodi di recessione.

⁸ Il suo autore, Premio Nobel per l'economia nel 1989, lo espose nel 1945 (*Multiplier effect of a balanced budget*, «Cowles Commission Papers», n° 12, Chicago) è riportato nella generalità dei manuali di macroeconomia.

⁹ Cfr. Nuti 2013. Vedi anche lo studio dei ricercatori del FMI Cottarelli e Jaramillo 2012.

¹⁰ Cfr. par. 1.3.

sitivo per il PIL. Tuttavia, è stato mostrato che la riduzione della spesa pubblica genera un abbassamento della dinamica dei prezzi superiore a quella dei tassi d'interesse nominali cosicché i tassi reali crescono e disincentivano investimenti e crescita. Indagini econometriche condotte in particolare sui paesi periferici della Zona Euro confermano le indicazioni keynesiane ovvero che i moltiplicatori della spesa sono positivi, che i loro valori sono superiori a quelli delle entrate fiscali e crescono in situazioni, come quella attuale, di trappola della liquidità¹¹.

Un'ulteriore contraddizione nell'odierna riproposizione delle politiche di contrazione dell'intervento pubblico e dei suoi bilanci si rinviene negli effetti riduttivi che esse esercitano sulle istituzioni del *welfare* e sulle spese sociali¹². Infatti, il loro sviluppo storico – stimolato particolarmente dalla grande crisi degli anni Trenta – deriva non solo da ragioni sociali, ma anche dalla necessità di stabilizzare e favorire la crescita e lo sviluppo. Nell'attuale «grande recessione», le istituzioni dello stato sociale hanno fortemente contribuito ad attenuarne le conseguenze, specialmente nei paesi dove sono più presenti. Tuttavia, le politiche di consolidamento dei bilanci pubblici hanno indebolito i sistemi di *welfare* proprio nel momento di loro maggiore utilità; in particolare, le privatizzazioni, collegando le prestazioni sociali alle *performance* dei mercati, ne hanno cambiato gli effetti in senso prociclico.

L'ipotesi della stagnazione secolare

Nel dibattito sulla crisi si è riaffacciata l'ipotesi – già fatta da Alvin Hansen durante la grande depressione degli anni Trenta – che sia in atto una «stagnazione secolare». La questione è quale sia il senso storico e prospettico del riproporsi di una grande crisi dell'economia di mercato, che segue la precedente dopo un periodo certamente lungo ma nel quale, tuttavia, si sono succeduti: prima, la più devastante guerra della storia umana; poi, il trentennio avviato dalla ricostruzione e continuato con risultati notevoli di crescita ed equità distributiva, raggiunti tuttavia con il forte contributo dell'intervento pubblico; infine, il successivo trentennio di ritorno all'autonomia dei mercati e al peggioramento distributivo, circostanze tipiche dello sviluppo capitalistico antecedente la Prima Guerra Mondiale che, tuttavia, hanno progressivamente creato i presupposti della nuova depressione. C'è allora da chiedersi se le due grandi crisi siano intermezzi nella storia dello sviluppo capitalistico che da esse esce rafforzato o se siano le fasi acute di problematiche strutturali che nel trentennio della *golden age* sono state attenuate da quello che è stato il tentativo più efficace, ma delimitato, di conciliare il capitalismo con la democrazia¹³.

La stagnazione è ravvisata nella combinazione di diverse tendenze in atto negli ultimi anni: bassi tassi di crescita reali, distanza dal pieno impiego, andamento dei prezzi prossimo alla deflazione e tassi d'interesse molto bassi o negativi¹⁴. Tornando indietro nel tempo, trovano conferma andamenti di più lunga durata: nei tre periodi 1950-1970, 1970-1990 e

¹¹ Cfr. anche Beqiraj e Tancioni 2014.

¹² Cfr. par. 1.4.

¹³ Cfr. Crouch 2008.

¹⁴ Cfr. par. 1.5.

1990-2012, nei paesi dell'Europa occidentale i tassi medi annui di crescita del PIL sono calati, rispettivamente, dal 4,9% al 2,6% e all' 1,9%; nel Nord America sono scesi dal 3,9% al 3,3% e 2,4%¹⁵. Dunque si registra un comune rallentamento della crescita, anche se più accentuato in Europa che negli USA dove però i tassi iniziali erano più bassi.

Nei due periodi 1950-1980 e 1980-2012, la media annua dei tassi di crescita del prodotto *pro capite* in Europa, Nord America e Giappone è scesa, rispettivamente, dal 3,6% all' 1,6%, dal 2,8% all' 1,6% e dal 6,7% all' 1,5%¹⁶.

Un'interpretazione possibile è che la crisi attuale abbia accentuato un rallentamento della crescita già in atto da tempo.

Nel dibattito sulla stagnazione secolare, le motivazioni d'ordine reale cui si fa riferimento sono essenzialmente due: il calo della crescita demografica nei sistemi economici più sviluppati e le maggiori difficoltà dello sviluppo tecnologico di tradursi in aumenti della produttività. Si può aggiungere che la valenza di queste due cause è maggiore di quanto si pensi¹⁷.

Le ragioni demografiche trovano un rafforzamento nel calo della natalità in atto anche nei paesi emergenti. La diffusione geografica di questa causa di stagnazione ne moltiplicherà gli effetti complessivi.

Il calo della produttività sarà accentuato da una caratteristica assunta dallo sviluppo capitalistico, ovvero dalla combinazione tra il forte peso acquisito dal settore dei servizi e il cosiddetto «morbo di Baumol», ovvero le maggiori difficoltà di questo settore a incorporare l'evoluzione tecnologica nei propri processi produttivi.

È azzardato chiedere alla scienza economica previsioni ragionevolmente credibili che vadano oltre il breve periodo. Anzi, se si cede alla presunzione di poterlo fare, ne possono derivare comportamenti controproducenti. Ciò premesso, tra la fine del 2014 e i primi mesi del 2015 sono stati segnalati alcuni elementi di speranza che sia stata imboccata la via d'uscita dalla crisi: la ripresa negli USA, il basso prezzo del petrolio, il *quantitative easing* finalmente attuato anche dalla BCE. Tuttavia, se si fa riferimento alle cause strutturali della crisi (iniquità distributiva, maggiore incertezza nel mercato del lavoro, squilibri istituzionali e nei rapporti stato-mercato), e alla sua più accentuata complessità nell'Unione Europea all'orizzonte non s'intravedono segnali affidabili di svolta positivi. D'altra parte, nei mercati finanziari continuano ad essere presenti elevate e non ben precisate quantità di «titoli tossici» e la grande liquidità disponibile alimenta i valori di Borsa anche in presenza di bassi tassi di crescita e occupazione.

I dati sulla distribuzione del reddito indicano una caduta di lungo periodo della quota dei salari sul PIL che non accenna a invertirsi.

Nell'evoluzione della legislazione sociale e del mercato del lavoro persiste la tendenza a traslare gli effetti dell'instabilità dei mercati dalle imprese ai dipendenti, con riflessi negativi sulla domanda.

¹⁵ Cfr. Piketty 2014.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. par. 1.1.

Le politiche di compressione dell'intervento pubblico continuano a ridurre il suo contributo all'innovazione, alla domanda e alla stabilizzazione del ciclo.

Anche il sostegno alla domanda derivante dallo sviluppo delle relazioni internazionali sembra essersi arrestato o comunque si è ridotto d'intensità. Tra il 2008 e il 2014, le esportazioni cinesi sono diminuite del 26% e le importazioni di oltre il 13%. Non da ultimo per importanza, stanno crescendo preoccupanti tensioni politiche come quelle ai confini tra Unione Europea e Russia, in Medio Oriente e in Africa e connessi ai processi migratori.

In definitiva, non sembrano prospettarsi inversioni rispetto alle motivazioni strutturali che hanno fatto maturare la «grande recessione», ma si aggiungono nuove tensioni. Anche la spinta proveniente dal portentoso sviluppo dei paesi emergenti registrato prima dell'inizio della crisi si è molto ridotta; in Cina, la crescita prevista per il 2015 è ancora molto elevata, il 7%, ma è la metà rispetto al 2007; così pure si è passati dal 10% al 3% in India, dal 6% all'1,5% in Brasile e dall'8,5% allo zero in Russia.

Non mancano dunque gli elementi a favore dell'ipotesi che la «grande recessione» possa durare e addirittura scivolare nella «stagnazione secolare».

Le prospettive appaiono ancora meno ottimistiche se osservate dall'Europa.

La crisi e le sue prospettive osservate dall'Europa

Il processo d'unificazione avrebbe potuto essere una circostanza capace di attenuare le cause e gli effetti della crisi globale; invece è accaduto il contrario.

Le modalità seguite per la creazione dell'Unione Europea sono state controproducenti anche perché basate su una visione che considera le istituzioni un intralcio al funzionamento dei mercati. La BCE, la sola istituzione comune europea di politica economica, rispetto alle altre banche centrali è stata concepita con obiettivi e strutture meno idonee a favorire la crescita e l'occupazione.

Ma le difficoltà specifiche dell'Eurozona non si limitano alle sue carenze istituzionali; dipendono anche dai limiti del modello economico-sociale tedesco che si vorrebbe estendere all'intera Unione. Pensare di espandere la sua impostazione *export-led* soffre di un evidente problema di fallacia di composizione. Eppure, tra i vincoli posti a ciascun paese dell'Unione c'è che il saldo della bilancia commerciale non superi il 6% del PIL. La ragione d'essere di questo divieto affonda nell'ovvia, ma poco metabolizzata considerazione che in un'area economica, ad avanzi commerciali di alcuni paesi devono necessariamente corrispondere disavanzi di altri e l'insieme dei primi e dei secondi indica uno squilibrio economico la cui pericolosità cresce con la sua dimensione.

A tale riguardo, vale ricordare che tra gli squilibri che hanno causato la crisi globale c'erano anche quelli nel commercio internazionale¹⁸. Nel 2007, il saldo commerciale cinese, dopo quattordici anni di valori positivi tendenzialmente crescenti, era arrivato a superare il 10% del suo PIL, per un valore di circa 350 miliardi di Dollari. Negli USA, invece, dopo

¹⁸ Cfr. par 1.1.

quindici anni di saldi commerciali negativi, nel 2007 il disavanzo era di circa 700 miliardi di Dollari, quasi il 5% del PIL. Solo dopo la crisi, i saldi commerciali cinese e statunitense, pur rimanendo il primo positivo e il secondo negativo, sono entrambi regrediti a valori assoluti intorno al 2%.

In Germania il saldo commerciale è positivo da 13 anni, dal 2006 supera il 6% del PIL (con l'eccezione del 5,9% nel 2009) e negli ultimi tre anni ha superato il 7%. L'avanzo registrato nel 2014, pari al 7,3% del PIL, è stato pari di circa 280 miliardi di Dollari. Se il modello *export-led* della Germania si estendesse a tutta la Zona Euro e se il rapporto tra il saldo commerciale e il PIL della prima fosse replicato dalla seconda, il suo ammontare sarebbe di quasi 1000 miliardi di Dollari l'anno. Si tratterebbe di uno squilibrio commerciale dirompente per la stabilità delle relazioni internazionali, di dimensioni comunque superiori a quello americano (di segno inverso) del 2007 cioè alla vigilia dell'esplosione della crisi.

Ma il modello economico tedesco va valutato anche per i risultati raggiunti nella stessa Germania e per i suoi effetti sulla costruzione europea¹⁹.

Nel corso degli anni Duemila, fino al 2005, la crescita tedesca è stata sistematicamente inferiore a quella francese e italiana; i risultati migliori conseguiti successivamente sono stati trainati essenzialmente dalle esportazioni, per via di un miglioramento della competitività conseguito non tanto con l'innovazione e gli aumenti di produttività quanto con la compressione dei salari e una conseguente redistribuzione del reddito che ha fortemente limitato la domanda interna. Tale strategia ha lasciato particolare spazio ai settori produttivi tradizionali nei quali occorre una forza lavoro meno specializzata e possibilità d'impiego molto flessibili.

Queste caratteristiche dell'economia tedesca, unitamente agli stretti vincoli posti alle politiche di bilancio nazionali, hanno inevitabilmente condizionato le modalità della crescita negli altri paesi dell'Eurozona.

Con la moneta unica e il venir meno degli aggiustamenti degli squilibri nazionali tramite il cambio, mancando politiche attive comuni a livello fiscale, sociale, industriale e, in particolare, per l'innovazione, sotto la spinta della concorrenza tedesca, in tutti i paesi dell'Eurozona si è rafforzata la tendenza a cercare la competitività seguendo la «via bassa» della riduzione del costo del lavoro²⁰. Così, nell'intera area, oltre a peggiorare le condizioni sociali, è diminuito il tradizionale vantaggio competitivo fondato sulla qualità della produzione.

L'affermazione del modello tedesco ha accentuato la polarizzazione delle condizioni economiche e sociali dei paesi membri della Zona Euro²¹, che è l'esatto contrario di quanto dovrebbe accadere in un processo unitario di successo. Con l'esplosione della crisi, i suoi effetti si sono avvertiti maggiormente nei paesi della periferia i quali, per ridurre il loro *gap* negativo, avevano più bisogno di politiche industriali, ma – invece – hanno avuto meno possibilità di attuarle per i vincoli più stringenti imposti alle loro politiche di bilancio nazionali. Dopo

¹⁹ Cfr. par. 1.6.

²⁰ Cfr. par. 1.7.

²¹ Cfr. par. 1.8.

una fase iniziale della costruzione europea con effetti positivi diffusi, la crisi ha evidenziato ed esaltato gli effetti disgreganti derivanti dal modello tedesco nella Zona Euro²².

Il divario del PIL *pro capite* medio – a prezzi costanti e a parità di potere d'acquisto – tra i paesi «periferici» e quelli «centrali» tra il 1995 e il 2005 era diminuito del 60%, ma nei successivi 8 anni è aumentato del 422%. Il tasso di disoccupazione medio ponderato dei paesi «periferici» era sceso nel primo periodo dal 10% al 7,3% nel 2007 (valore perfino inferiore a quello dei paesi del «Centro»), ma poi è schizzato fino al 19% nel 2013, superando di circa 12 punti il valore dei paesi del «Centro». Il Rapporto debito/PIL è cresciuto per tutti i paesi dell'Unione, ma molto di più nei paesi «periferici» costretti dalla Commissione Europea a politiche fiscali particolarmente restrittive che si sono confermate altrettanto controproducenti; il divario tra le due aree è cresciuto da 27 punti nel 2007 a 66 nel 2013.

Le prospettive dell'Unione Europea

Dopo l'annuncio delle elezioni anticipate in Grecia e poi con la formazione del nuovo governo Tsipras, il processo d'unificazione europeo è andato involvendosi, facendo pensare che si stia avvicinando la resa dei conti sul «se» e sul «come» potrà andare a compimento.

L'evoluzione della «questione greca» conferma che i contrasti nell'Unione Europea continuano a concentrarsi sulle politiche di bilancio da attuare (o imporre) nei paesi membri e il suo esito sta assumendo una valenza più di tipo dimostrativo che non legata ai suoi concreti contenuti economico-sociali e agli effetti che ne discenderanno per il futuro stesso della costruzione europea. Considerate le dimensioni economiche della Grecia – relativamente molto piccole rispetto a quelle dell'Eurozona (il rapporto tra i rispettivi PIL è pari all'1,8%) – la sua uscita dall'area valutaria comune avrebbe come effetto di gran lunga più rilevante quello – anch'esso dimostrativo – sicuramente controproducente per tutti – che dall'Euro si può tornare indietro, indicando la strada per gli euroscettici di altri paesi e nuove prospettive di profitto per la speculazione internazionale.

Un efficace processo d'unificazione implica che le aree più arretrate siano messe nelle condizioni di recuperare il loro ritardo. Tuttavia, questa consapevolezza – che pure aveva guidato le autorità della Germania dell'Ovest in occasione della riunificazione tedesca – non ha trovato spazio adeguato nel processo unitario europeo. Cosicché, mentre la Germania continua a contravvenire la regola che il saldo commerciale non superi il 6% del PIL, il *Fiscal compact* si erge come ostacolo alla ripresa specialmente per i paesi già maggiormente in difficoltà.

Questi esiti nefasti erano stati lucidamente previsti già negli anni Settanta del secolo scorso quando si discutevano i progetti della costruzione europea. Federico Caffè, in un convegno organizzato nel 1979 sul progetto d'unificazione europea²³, diceva: *«In questo processo di avvicinamento delle economie esistono diverse velocità di percor-*

²² Cfr. par. 1.1.

²³ Cfr. Caffè 1979.

so; ... Tutto il nostro impegno deve essere posto nell'eliminare le tensioni che derivano da queste diverse velocità. ... «la stabilità monetaria da sola non basta. In altri termini lo sviluppo dell'occupazione non può considerarsi come una conseguenza necessaria della stabilità monetaria; purtroppo, alla luce delle evidenze empiriche, nemmeno una conseguenza probabile». ... «In queste forme di ingegneria monetaria, malgrado tutto quello che si sostiene non si è assolutamente affrontato il problema del parallelismo degli obblighi che devono essere a carico dei Paesi eccedentari». E con riferimento a questo mancato parallelismo, Caffè segnala due pericoli strettamente connessi: «il predominio economico della Germania e un'accresciuta influenza, a livello europeo, di concezioni economiche poco favorevoli al sostegno dell'occupazione». Infine aggiunge: «L'aggravamento del ristagno e della disoccupazione sarebbero modi ben gravi per realizzare una convergenza degli andamenti economici».

Questo è quanto una buona economia avrebbe potuto indicare per una costruzione europea più equa e produttiva; e non si tratta d'insegnamenti fatti con il senno del poi; anzi! Era noto ciò che si doveva fare per costruire efficacemente l'Unione Europea e beneficiare dei suoi vantaggi che sarebbero stati, e ancora sarebbero, particolarmente utili nella crisi attuale.

Conferme vengono da una simulazione più recente sugli effetti macroeconomici e sociali di diversi scenari ipotizzabili per l'Unione Europea²⁴: 1) accentuazione delle attuali politiche di consolidamento fiscale; 2) rottura non governata dell'Eurozona e dell'area di libero scambio europea; 3) rottura governata dell'Eurozona, ma non dell'area di libero scambio; 4) creazione dell'Europa federale, finalizzando le politiche fiscali e monetarie alla crescita e alla riduzione delle diseguaglianze.

Le simulazioni indicano che sia nei paesi del «Centro» che della «Periferia», l'occupazione e la crescita crescerebbero più negli scenari 3 e 4 che in quelli 1 e 2. La distruzione dell'area valutaria avrebbe effetti peggiori per i paesi attualmente più competitivi e in condizione di *surplus* commerciale. Gli indicatori di benessere sociale – come l'aspettativa di vita in buona salute, la diffusione dell'istruzione e la riduzione della povertà – migliorerebbero maggiormente nello scenario 4 in tutte e due le aree, con benefici più elevati nei paesi della «Periferia». Negli scenari più vicini alla situazione attuale dominata da politiche di consolidamento fiscale si verificherebbero i risultati peggiori, sia dal punto di vista economico che sociale sia per i paesi del «Centro» che per quelli della «Periferia».

Anche con riferimento ai risultati di queste simulazioni, pur essendo chiari i limiti delle modalità seguite nella costruzione europea, rispetto alle prospettive auspicabili dell'Unione Europea si possono fare tre considerazioni.

La prima è che nessuno dei paesi membri – nemmeno il più grande e ricco – abbia un'alternativa nazionale economicamente superiore rispetto alla sua collocazione nell'Unione Europea.

²⁴ Cfr. par. 1.10.

La seconda è che nuove istituzioni comuni operanti su scala continentale ridurrebbero l'attuale squilibrio indotto dalla globalizzazione tra la sfera d'azione dei singoli stati nazionali e quella dei mercati sovranazionali e delle loro attività speculative; uno squilibrio che – insieme ai forti peggioramenti distributivi – ha avuto una grande responsabilità in questa crisi.

La terza considerazione, più immediatamente rilevante, va fatta sull'ipotesi di una rottura del progetto europeo, la cui irrazionalità e pericolosità non assicurano affatto che sarà evitata. L'aspetto da considerare è che sarebbe necessaria molta più cooperazione per tornare ordinatamente anche solo dalla moneta comune a quelle nazionali che non per andare avanti verso gli Stati Uniti d'Europa. Ma è più verosimile che tornare indietro innescherebbe una conflittualità nazionalistica, suscettibile di travalicare la sfera economica.

In sintesi, un'ipotesi ragionevole – sperabilmente non illusoria – è che l'inasprirsi del confronto tra i paesi membri della UE sulla «questione greca» indichi non una volontà di rottura, ma «solo» l'accelerazione verso la «contrattazione finale» su come definire la costruzione della UE. Gli stessi mercati, nonostante alcuni toni inizialmente allarmistici emersi nel dibattito, sembrano comprensibilmente preoccupati più da una rottura che da un accordo con la Grecia, la cui possibilità di essere prima rispettato ed poi efficace per il futuro dell'Unione richiede che sia accompagnato da riaggiustamenti nell'immediato delle condizioni di rientro dal debito e da un cambiamento di rotta rispetto alla visione del «rigore» asimmetrico.

D'altra parte, nel dibattito sulle prospettive dell'Euro e dell'Unione Europea, se è certamente istruttivo analizzare e marcate carenze del percorso finora seguito; sarebbe un grave errore perdere di vista che oggi non è più in discussione se costruire *ex novo* l'Unione e/o la moneta unica. Oggi, la questione è come procedere alla necessaria riqualificazione delle scelte sbagliate già fatte, tenendo conto che tornare indietro sarebbe non solo una soluzione peggiore per tutti, ma anche una strada difficile da gestire in modo ordinato.

Le politiche sociali dell'Unione Europea

Il declino degli obiettivi sociali nelle strategie comunitarie

Le prospettive dell'Unione Europea dipendono dalla capacità che avranno le sue ancora inadeguate istituzioni e quelle dei paesi membri di correggere sostanzialmente le politiche controproducenti finora seguite e di ribaltare la conseguente tendenza al rallentamento – se non al declino – socio-economico e alla disillusione delle popolazioni europee verso questo obiettivo storico.

La dimensione sociale delle scelte economiche è una questione centrale che ha valenza anche politica; essa è radicata nella cultura e nel senso comune degli europei così da costituire un loro elemento caratterizzante e unificante. Tuttavia, l'attenzione a questo aspetto da parte dei responsabili delle politiche nazionali e comunitarie è andato sbiadendosi e gli effetti negativi si sono avvertiti non solo sulle tendenze economiche, ma anche sulla coesione sociale europea; essa non è cresciuta perché affidata alla sola unificazione dei mercati e della moneta,

invece è diminuita per la mancata integrazione delle altre sue istituzioni e delle loro politiche necessarie ad avvicinare le condizioni di vita degli europei.

Fin dalla *Strategia di Lisbona* presentata nel 2000, gli obiettivi sociali hanno sempre trovato un posto ben visibile nelle dichiarazioni d'intenti degli organismi comunitari, ma all'atto pratico sono stati sempre più sacrificati rispetto alle priorità finanziarie²⁵. Nonostante i sistemi di *welfare* abbiano attutito non poco gli effetti della crisi, le politiche di consolidamento fiscale hanno progressivamente fagocitato la dimensione sociale che era tipica dell'economia europea. Nei documenti della Commissione, che dal 2010 ha assunto il compito d'indirizzare direttamente le strategie dei singoli paesi, obiettivi come la lotta alla povertà hanno decisamente perso di rilievo. Viceversa sono cresciuti i richiami per il rispetto della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e sanitari pubblici (ma non più all'Italia, dopo la lunga serie d'interventi restrittivi fatti nell'ultimo ventennio). Nella prima *Growth survey* annuale della nuova Commissione a guida Juncker, che cerca di spostare troppo timidamente l'accento dall'*austerità* alla necessità d'investimenti, non trovano posto obiettivi specifici di carattere sociale. La speranza cui si affida l'impostazione della politica economica comunitaria – legata alla visione che i sistemi di *welfare* siano un costo e non un investimento – è che dalla ripresa auspicata (ma non certo favorita da questa strategia economica) possano derivare maggiori risorse anche per gli obiettivi sociali (siamo vicini alla tradizionale e fallimentare idea che dalla crescita possa «sgocciolare» qualcosa anche a fini sociali). Si aggiunga – ma in questo contesto comunitario non è sorprendente – che anche i *target* sociali fissati dai singoli paesi membri nei loro margini di autonomia sono ben lontani dal poter consentire il raggiungimento dell'obiettivo fissato nella *Strategia Europa 2020* di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri nell'Unione. Non è strano, dunque, che dal varo di quella *Strategia*, le persone «a rischio di povertà» o di «esclusione sociale»²⁶, anziché diminuire, siano aumentate di 7 milioni, arrivando ad essere nel 2013 circa 123 milioni, pari al 24,5% della popolazione residente. Le differenze tra i vari paesi sono molto ampie; nel nostro paese, le persone comprese in quest'area sono più di 17,3 milioni – circa 2,6 milioni più che nel 2010 – pari al 28,4% della popolazione (tra i 15 paesi originari della UE, solo Portogallo e Grecia hanno valori maggiori).

La povertà

Nel 2013, le persone incluse nella sola categoria «a rischio di povertà» nell'Unione erano 83 milioni (16,7% della popolazione), circa 1,5 milioni in meno rispetto al picco del 2011. In Italia erano 10,2 milioni (19,4% della popolazione) e anche nel nostro paese c'è stato un calo (però più lieve) rispetto a due anni prima. Va tuttavia precisato

²⁵ Cfr. par. 2.3.

²⁶ In questa categoria sono incluse le persone a rischio di povertà, quelle con gravi deprivazioni materiali (chi non può permettersi almeno 4 di 9 beni e servizi considerati basilari per il benessere di una famiglia) e chi vive in famiglie i cui componenti in età attiva lavorano meno del 20% del loro potenziale. Cfr. par. 2.2.

che, trattandosi di un indicatore di tipo relativo²⁷, il suo calo nell'ultimo biennio è influenzato – specialmente nel nostro paese – dall'abbassamento della soglia di povertà conseguente alla diminuzione del reddito *pro capite*. Essendoci stato un impoverimento complessivo, e un conseguente abbassamento del valore della mediana, il numero di coloro che sono al di sotto del 60% di quel valore – e per questo considerati «poveri» – è diminuito. Se si tiene ferma la soglia di povertà (adeguandola solo all'inflazione) a quella del 2008 – l'inizio della crisi – l'incidenza dei poveri nella media dell'Unione è aumentata, con incrementi particolarmente più elevati nei paesi «periferici» (Spagna esclusa), tra cui l'Italia.

La povertà è misurata anche per la sua intensità ovvero per la distanza media dei poveri dalla soglia di povertà²⁸. La media comunitaria è del 24%²⁹, il valore italiano è superiore di 4,2 punti³⁰. Va poi considerata la persistenza della povertà³¹ che in tre paesi su quattro dell'Unione è stata verificata per oltre la metà delle persone a rischio. Anche in questa classifica l'Italia è tra le posizioni peggiori, seguita solo da Romania e Grecia.

Le diseguaglianze

Un importante aspetto del malessere sociale, che è tra le cause e le conseguenze della crisi, è costituito dalle diseguaglianze del reddito e della ricchezza.

In base ai dati EUROSTAT riferiti ai redditi del 2012, nella media europea il quinto della popolazione con entrate maggiori riceve un reddito pari a cinque volte quello del quinto più povero. L'Italia ha un valore più elevato (5,7) e nella classifica per diseguaglianza di reddito dei 28 paesi della UE si colloca all'ottavo posto (indicazioni simili emergono dall'indice di Gini).

In gran parte dei paesi membri dell'Unione Europea, prima dell'inizio della crisi, le diseguaglianze nella distribuzione interna dei redditi e della ricchezza erano già elevate e superiori rispetto ai decenni precedenti³². I dati OCSE fino al 2011 mostrano che nella sua area le cose sono ulteriormente peggiorate e che la distribuzione dei redditi europea si è avvicinata a quella americana, tradizionalmente caratterizzata da una sperequata maggiore

²⁷ Si considera povero chi ha un reddito *pro capite* equivalente inferiore a quello mediano nazionale. La scala di equivalenza utilizzata è la cosiddetta «OCSE modificata» che assegna valore 1 al primo membro della famiglia, 0,5 ai successivi e 0,3 se si tratta di bambini. Naturalmente, il reddito *pro capite* mediano è anche molto differente da paese a paese per cui chi è di poco sotto la soglia di povertà in un paese a elevato reddito *pro capite* dispone di un reddito superiore a chi sta di poco sopra a quella soglia in un paese a basso reddito *pro capite*.

²⁸ Il *poverty gap* è calcolato come la distanza percentuale dalla soglia di povertà del reddito del povero mediano; sarà tanto minore quanto più i redditi dei poveri sono concentrati vicino alla soglia.

²⁹ Cioè la metà delle persone a rischio di povertà ha avuto un reddito inferiore di almeno il 24% rispetto alla soglia.

³⁰ Dunque il nostro divario rispetto alla media europea in termini d'intensità della povertà è superiore a quello rispetto all'incidenza.

³¹ Misurata dalla percentuale di popolazione a rischio di povertà che lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

³² Cfr. par. 2.4.

sperequazione. Dal 2007 al 2011, l'indice di Gini³³ è aumentato nella generalità dei paesi membri, ma non nel Regno Unito (dove è rimasto costante, però al valore europeo più elevato di 34,4) e in Olanda, dove è diminuito da 28,6 a 27,8. Il maggior incremento si è avuto in Spagna (da 31,5 a 34,4); in Italia è salito da 31,7 a 32,1; negli Stati Uniti è passato da 37,8 a 38,9. Questo andamento e le posizioni relative sono sostanzialmente confermate dall'analisi del rapporto tra le quote di reddito detenute dal 10% della popolazione più ricca e dal 10% di quella più povera, tranne che con questo indicatore la distribuzione italiana diventa la più sperequata dopo quella spagnola.

I dati sulla distribuzione della ricchezza – pur essendo meno attendibili e confrontabili di quelli sul reddito – da un lato, confermano l'aumento delle diseguaglianze negli anni della crisi (tra il 2007 e il 2014) d'altro lato, mostrano una classifica diversa dei vari paesi. La quota di ricchezza detenuta dal 10% più ricco è aumentata in quasi tutti i paesi (tranne in Germania e in Svezia, mentre negli USA è leggermente diminuita). Nella graduatoria, l'Italia, pur avendo avuto l'incremento maggiore, registra ancora il valore più basso, mentre i paesi scandinavi sono nelle posizioni più elevate e vicine a quella americana.

Un'informazione di particolare interesse è data dal confronto tra gli andamenti delle diseguaglianze nei redditi di mercato e in quelli disponibili, cioè prima e dopo la redistribuzione operata dall'intervento pubblico con il prelievo fiscale e i trasferimenti alle famiglie. Durante gli anni della crisi (2008-2011), il peggioramento distributivo è stato più consistente per i redditi di mercato e meno per quelli disponibili dopo l'azione redistributiva dei sistemi di *welfare* (tranne in Svezia). L'aumento delle diseguaglianze tra i redditi di mercato in alcuni paesi europei è stato maggiore che negli USA, ma dove ciò si è verificato i sistemi di *welfare* sono stati più efficaci nell'azione redistributiva. In sintesi, da un lato, i mercati anche in Europa hanno accentuato le differenze tra i redditi da essi generati, riducendo le differenze con gli USA; d'altro lato, i sistemi di *welfare* hanno attenuato la crescita delle diseguaglianze, ma in misura diversa nei vari paesi.

Le politiche per il reddito minimo garantito e la ricerca del lavoro

Come si è visto, la povertà e le diseguaglianze prima ancora di essere accentuate dalla crisi avevano contribuito a generarla. Adesso vengono alimentate, da un lato, dall'aumento della disoccupazione e della precarizzazione del lavoro, d'altro lato, dagli ostacoli che le politiche di consolidamento fiscale pongono alle misure di sostegno al reddito da parte dei sistemi di *welfare*. Anche per queste misure va rilevata la duplicità della loro funzione che non è solo di sollievo all'indigenza, ma pure di ammortizzatore sociale e di sostegno alla domanda.

Tutti i membri dell'Unione a 28 paesi, esclusa l'Italia e la Grecia, sono dotati di misure di «reddito minimo garantito» (RMG), cioè di prestazioni assistenziali finanziate dalla fiscalità generale e riconosciute a tutti coloro che dimostrano di essere nelle condizioni di

³³ Il suo valore va da zero (caso di perfetta eguaglianza) a 1 (caso di massima diseguaglianza, cioè tutto il reddito è detenuto da una sola persona).

bisogno stabilite (*universalismo selettivo con la prova dei mezzi*)³⁴. Si tratta di politiche per lo più valide sull'intero territorio nazionale (in alcuni casi sono organizzate su base federale), che erogano trasferimenti a tempo illimitato se sussistono le condizioni (tranne a trasformarsi in prestazioni pensionistiche più generose superati i 65 anni) e associate a misure per l'inserimento nel mercato del lavoro. Le differenze riguardano i requisiti d'accesso, legate alla condizione di residenza o di nazionalità, e la generosità dei trattamenti previsti che, in media, arrivano a poco più della metà della soglia di povertà, dunque offrono una copertura scarsa (ma in Danimarca superano addirittura la soglia di povertà). L'efficacia di queste misure può essere accresciuta se sono inserite in uno schema più generale di politiche assistenziali e previdenziali integrate che possono sostenere il reddito di chi perde il lavoro lungo varie fasi successive a copertura decrescente, fino alle prestazioni del RMG.

Le esperienze tedesca e francese mostrano due diverse modalità di utilizzare le misure di RMG.

In Germania, le riforme del mercato del lavoro fatte nei primi anni Duemila – che hanno favorito la crescita dell'occupazione mediante la diffusione dei *part time*, dei cosiddetti *minijobs* e con la forte accentuazione della dualità del mercato del lavoro – hanno sensibilmente ridotto i salari in generale, creandone di particolarmente bassi associati a minori tutele e ridotti oneri contributivi. La forte crescita di queste figure di lavoratori di categoria inferiore è stata favorita dalla riduzione dei sussidi di disoccupazione e poi dalla possibilità di trovare qualche integrazione ai loro redditi bassi e precari nelle misure di RMG. I titolari di *minijobs* possono cumulare i loro bassi salari (al massimo 450 Euro mensili) con i benefici del RMG e agevolazioni per la casa, cure mediche, trasporti e la cura dei figli.

In Francia, già nell'ultimo decennio del secolo scorso e per diverso tempo, le misure di RMG si sono collocate tra forme di sovvenzionamento di lavori a basso reddito e incentivi alla formazione e all'inserimento nel mercato del lavoro. Con le riforme del 2009, si è accentuato il dualismo del mercato del lavoro e l'affidamento dei lavoratori meno garantiti alle tutele di tipo assistenziali; esse generano una spesa di contrasto alla povertà più alta che in Germania, ma le quote di popolazione a rischio di povertà sono arrivate ai bassi livelli scandinavi, ben inferiori a quelli tedeschi, spagnoli e italiani.

In Italia il dibattito sull'introduzione di misure di RMG rimane aperto e condizionato dai vincoli del bilancio pubblico, anche se la spesa che comporterebbero è molto variabile; gli oneri di progetti studiati in passato oscillavano tra i 4 e i 10 miliardi, in funzione della generosità della copertura e delle modalità di raccordo e sostituzione delle prestazioni rispetto ad altre misure di natura previdenziale esistenti³⁵.

Anche ai fini dell'introduzione nel nostro paese di prestazioni di tipo universalistico-selettive, va segnalato che dal primo gennaio 2005 è entrato effettivamente in vigore il nuovo ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), uno strumento pensato proprio per assicurare l'equità nell'accesso alle prestazioni del *welfare*³⁶.

³⁴ Cfr. par. 2.6.

³⁵ Cfr. par. 2.6.

³⁶ Per l'analisi del nuovo ISEE, cfr. par. 3.5.

Vicine alle politiche per il RMG sono quelle che affrontano i problemi di transizione dallo studio al lavoro e che si occupano dell'organizzazione dei Centri Per l'Impiego (CPI). Queste problematiche trovano soluzioni molto diverse nei differenti sistemi di *welfare* esistenti³⁷. Le diversità si riscontrano nelle modalità del rapporto pubblico-privato, nei diversi servizi offerti dai CPI, nel grado di diffusione e nell'efficacia della loro attività d'intermediazione e nei costi di gestione. Tuttavia, un aspetto che potrà sorprendere è che anche nei sistemi più efficaci, le assunzioni create tramite questi centri sono solo una piccola parte di quelle complessive.

Nel sistema vigente in Germania, modificato in connessione alle riforme del mercato del lavoro prima ricordate, a fronte di una ingente spesa, pari al 3% del PIL, si raggiunge la quota massima dell'intermediazione delle nuove assunzioni, ma il suo valore non supera il 13%. In Svezia, fino al 1993 i CPI erano monopolio pubblico e non esisteva il lavoro temporaneo. Dopo quell'anno il sistema è stato radicalmente deregolamentato, pur rimanendo forte il ruolo del sindacato. La quota d'intermediazione dei nuovi assunti è del 12%, anche se la spesa è molto inferiore (1,3% del PIL). In un sistema considerato efficace e poco costoso come quello britannico, particolarmente capace di ridurre la disoccupazione di lunga durata, la quota si ferma sotto l'8%. In Italia si arriva solo al 3,7%, con una spesa comunque pari all'1,3% del PIL e un numero di disoccupati per addetto dei CPI pari a 150 che non depone bene per la sua efficacia; infatti, si tratta del secondo valore più alto in Europa dopo quello della Spagna (229), e sensibilmente maggiore rispetto a quelli della Germania (49), della Svezia (29) e del Regno Unito (24).

La dinamica e la composizione della spesa sociale

In Europa, dopo circa un ventennio nel quale la spesa si era stabilizzata tra il 25% e il 26% del PIL, con l'inizio della crisi si è verificato un aumento di quasi tre punti dovuto, tuttavia, non solo alle maggiori prestazioni indotte dalla crisi, ma anche dal calo del PIL³⁸. L'ultimo dato, del 2012, per l'UE-28 è del 28,3%³⁹. I valori più elevati si riscontrano in Danimarca (33,1%) e in Francia (32,1%) e quelli più bassi (intorno al 15-16%) nei paesi nuovi entranti. Il dato italiano (29%) è superiore alla media UE-28 e leggermente inferiore a quello della UE-15 (29,2%), ma nell'aumento del rapporto incide molto la bassa dinamica del PIL. Se si confrontano i dati della spesa *pro capite* a prezzi costanti, fatto pari a 100 il valore della UE-15, quello italiano è significativamente più basso e continua a diminuire: da 90,8 nel 1998, si è ridotto a 81,4 nel 2007 e poi fino a 74,8 nel 2012⁴⁰.

In tutti i paesi della UE-28, tranne l'Irlanda, le principali voci della spesa sociale sono quella pensionistica (15,2%) e quella sanitaria (8,4%). In Italia esse sono pari, rispettivamente, al 19,6% e al 7,0%. La superiorità del nostro dato previdenziale non è tuttavia anomala come i dati indicherebbero poiché essi presentano delle significative disomogeneità statisti-

³⁷ Cfr. par. 2.7.

³⁸ Cfr. par. 2.1.

³⁹ Che sale al 29,5% considerando anche i costi amministrativi e altre spese.

⁴⁰ Per un'analisi disaggregata della spesa sociale italiana e del suo finanziamento cfr. par. 3.1.

che⁴¹. In primo luogo, l'EUROSTAT include nella spesa pensionistica italiana i trattamenti di fine rapporto⁴², pari complessivamente all'1,7% del PIL, che non esistono in nessun altro paese e che comunque non sono prestazioni pensionistiche, ma salario differito. Inoltre, i prepensionamenti – da noi inclusi nella voce pensioni – in altri sistemi di *welfare* vengono più correttamente inseriti tra gli ammortizzatori sociali o tra le uscite di politica industriale. Si deve anche tener presente che in altri paesi dove la previdenza privata è più diffusa, quella pubblica inevitabilmente lo è di meno; ma dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica, è indifferente che i trasferimenti intergenerazionali seguano canali privati o pubblici, cosicché il paragone limitato a questi ultimi sovradimensiona la spesa pensionistica italiana. Infine, va considerato che la spesa pensionistica è confrontata usando dati al lordo delle ritenute d'imposta, ma le somme che effettivamente escono dai bilanci pubblici a favore dei pensionati sono quelle al netto. Tuttavia, mentre in Italia le aliquote sono le stesse applicate ai redditi da lavoro⁴³ – determinando un ammontare trattenuto pari a circa il 2,6% del PIL – in altri paesi spesso sono inferiori e in Germania sono addirittura nulle⁴⁴, cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.

L'OCSE, nel valutare i trasferimenti monetari per motivi sociali, tiene conto della loro riduzione dovuta alle imposte dirette e indirette sui beni e servizi acquistati con quei redditi; d'altro canto, aggiunge i benefici fiscali (*tax expenditures*) riconosciuti per motivi sociali. Così calcolate, le entrate nette dei beneficiari in Italia si riducono del 3,9%, in Francia del 3,5%, in Germania dell'1,8%, nel Regno Unito dell'1,3% e in Spagna dell'2,3%; le riduzioni sono maggiori in paesi come Danimarca (6,7%) e Svezia (4,7%) – dove però sono nettamente superiori i servizi erogati in natura – mentre negli USA, dove pesano molto le detrazioni fiscali a favore delle assicurazioni private, la spesa pubblica netta per prestazioni sociali è addirittura superiore a quella lorda dell'1,1%. Tenendo conto di queste disomogeneità, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando in linea, ad esempio, con quelle di Francia e Germania.

In ogni caso, il nostro sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, ma, anzi, lo migliora con un *trend* costantemente positivo dal 1998. Infatti, da allora le entrate contributive superano le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali; il saldo ha raggiunto nel 2008 un ammontare di 33,1 miliardi di Euro, pari al 2,1% del PIL e nel 2012 è stato pari all'1,3%⁴⁵.

Se si escludono i trattamenti di fine rapporto e si tiene conto delle trattenute fiscali, anche l'ammontare complessivo della spesa sociale si riduce significativamente e la sua incidenza sul PIL scende ben al di sotto della media europea.

⁴¹ Si tratta di aspetti già segnalati nelle precedenti edizioni del Rapporto che vengono aggiornati nella loro dimensione quantitativa.

⁴² Il TFR nel settore privato e il TFS nel settore pubblico.

⁴³ Dunque, sono superiori a quelle sulle rendite finanziarie.

⁴⁴ In Germania il prelievo fiscale avviene nella fase contributiva.

⁴⁵ Cfr. par. 4.1.

«LA GRANDE RECESSIONE»: LE PROSPETTIVE E LE POLITICHE ECONOMICO-SOCIALI, LE SPECIFICITÀ DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ITALIA

1.1 Note introduttive sullo stato della crisi e le politiche per superarla

1.1.1 Introduzione

A sette anni dall'inizio della «grande depressione», la sua evoluzione e il relativo dibattito, da un lato, offrono conferme delle sue motivazioni strutturali già evidenziate in passate edizioni del Rapporto sullo stato sociale¹; d'altro lato, suscitano ulteriori considerazioni critiche rispetto alle politiche in atto per superarla, specialmente nell'Unione Europea. La visione delle misure messe in opera per fronteggiare la crisi continua ad essere la stessa che ha contribuito a determinarla cosicché, accanto al puntuale ripetersi delle previsioni ottimistiche che sia arrivato il punto di svolta positivo, è stata riportata in discussione anche la possibilità che si sia entrati in una «stagnazione secolare».

Pur essendosi inizialmente manifestata prevalentemente a livello finanziario, la crisi affonda le sue radici principali nei meccanismi fondanti del modello di crescita affermatosi nelle principali economie occidentali a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso.

Tra questi caratteri strutturali, l'aumento delle diseguaglianze, la riduzione e l'incertezza dei redditi da salario (quelli medio-bassi) e il contenimento della dinamica della spesa pubblica hanno avuto un ruolo significativo nel comprimere la domanda e pregiudicarne l'equilibrio con la dinamica della capacità produttiva. L'accelerazione del processo di finanziarizzazione dell'economia e la globalizzazione dei mercati che si sono verificati in questo periodo, se hanno creato nuove occasioni di reddito e maggiori possibilità di finanziamento del consumo anche per gli strati di popolazione meno abbienti, hanno reso più instabile la crescita, ovvero la formazione dei redditi e i loro legami con la sottostante base dell'economia reale. L'assetto del sistema capitalistico globale se, da un lato, ha tratto stimoli positivi dal forte sviluppo delle economie emergenti e dall'espansione delle relazioni internazionali, d'altro lato, è stato reso più fragile dall'aumentata incidenza dei debiti e crediti (privati e pubblici, interni e internazionali), dai più elevati rischi di solvibilità finanziaria ritenuti accettabili, dalla maggiore facilità di contagio delle crisi locali e dal crescente squilibrio tra le sfere d'influenza territoriale dei mercati globalizzati e delle istituzioni rimaste per lo più ancorate ai confini nazionali. L'indebolimento relativo delle seconde ha ridotto la loro possibilità di interagire positivamente con i primi e di compensarne i tradizionali limiti resi più accentuati proprio dai processi di globalizzazione e di finanziarizzazione.

¹ Si vedano, in particolare, le edizioni del 2013 (Pizzuti 2013), del 2011 (Pizzuti 2011) e del 2010 (Pizzuti 2009a).

I sostanziali cambiamenti neolibéristi apportati alle relazioni stato-mercato che avevano accompagnato il trentennio keynesiano successivo alla seconda guerra mondiale, si sono estesi dalla sfera economica a quella sociale e al ruolo dei sistemi di *welfare*.

La riproposizione rafforzata della piena fiducia nei mercati liberati da condizionamenti pubblici si è basata sulla rivalutazione delle tradizionali posizioni liberiste, analitiche ed etiche, secondo cui: il benessere non solo degli individui, ma anche dell'intera collettività dipenderebbe solo dalla composizione delle preferenze e degli interessi individuali affidata a mercati efficienti; il buon funzionamento di questi ultimi – che garantirebbe il pieno impiego – scaturirebbe primariamente dalle condizioni dell'offerta e dalla flessibilità sia delle condizioni d'uso delle risorse produttive sia dei loro prezzi, a cominciare dai lavoratori e dai loro salari; l'intervento pubblico e le sue istituzioni avrebbero effetti distorsivi sull'efficienza economica; i disavanzi dei bilanci pubblici, oltre che accentuare le distorsioni, implicherebbero comportamenti lesivi del modello comportamentale secondo cui né gli individui né la collettività possono e debbono vivere al di sopra dei propri mezzi (stabiliti dai mercati); i sistemi di *welfare state* intaccherebbero non solo l'efficienza economica, ma la stessa libertà degli individui che sarebbe fondata sulla loro autonoma capacità di badare a se stessi (darwinismo sociale).

Le politiche del «rigore» applicate ai bilanci pubblici si fondano dunque su considerazioni anche di tipo etico-morale. Tuttavia, a parte le consolidate critiche analitiche e le ripetute smentite fattuali accumulate nei confronti di queste posizioni, va rilevato che i diffusi ed elevati peggioramenti registrati negli ultimi anni dai bilanci pubblici (vedi figure 1.1 e 1.2) sono stati essenzialmente provocati dalle richieste generalizzate e pressanti provenienti proprio dal mondo del mercato e dei suoi operatori per ripianare le conseguenze finanziarie di loro comportamenti analiticamente infondati, inefficienti e rivelatisi molto poco «rigorosi».

Oltre alle derive opportunistiche che hanno contrassegnato i comportamenti dei responsabili dell'alta finanza, le loro scelte hanno spesso trovato supporto in alcune indicazioni della teoria economica neolibérista affermatesi nei tre decenni antecedenti la crisi: in particolare, nella sua concezione delle aspettative razionali che ha derubricato l'incertezza in rischio probabilisticamente prevedibile e nello sviluppo di modelli matematici accreditati della capacità di definire *asset* finanziari compositi ritenuti affidabili pur se inclusivi di titoli ad elevata rischiosità. Più in generale, non sempre è stato fatto un uso appropriato della matematica².

Il risultato dei comportamenti degli operatori di mercato sostenuti dalle indicazioni della teoria economica *mainstream* è stato di abbassare la soglia delle garanzie di solvibilità

² Come giustamente nota Piketty: «Diciamolo francamente: la disciplina economica non è mai guarita dalla sindrome infantile della passione per la matematica e per le astrazioni puramente teoriche, sovente molto ideologiche, a scapito della ricerca storica e del raccordo con le altre scienze sociali. Troppo spesso gli economisti si preoccupano di piccoli problemi matematici che interessano solo loro, problemi che, con poco sforzo, li fanno sentire scienziati e che li esonerano dall'impegno di rispondere alle questioni ben più complesse poste dal mondo circostante». Cfr. Piketty 2014, pag. 59.

per la concessione di prestiti; ciò ha generato sia il vorticoso aumento della commercializzazione di nuovi prodotti finanziari e dei relativi profitti, sia il forte incremento del credito al consumo; entrambi hanno sostenuto la domanda altrimenti depressa dalla riduzione dei salari e della loro stabilità. Tuttavia, l'aumento dei rischi d'inadempienza presenti nelle nuove attività finanziarie e il loro collegamento sempre più labile con il settore reale dell'economia, hanno favorito la creazione di molteplici bolle speculative la cui contemporanea esplosione, seguita a una lunga serie di crisi parziali, ha sancito il sopravvento della sfiducia nei mercati a livello globale.

L'iniziale disorientamento generato dalla crisi spinse anche i più convinti sostenitori dell'efficienza e delle capacità autoregolanti dei mercati a richiedere massicci interventi pubblici a sostegno del loro funzionamento e delle imprese private. Tuttavia, solo pochi mesi dopo il fallimento di Lehman Brothers, l'indicazione prevalente dei responsabili della politica economica, riallineandosi alla visione del *Washington Consensus* che aveva dominato nei precedenti decenni, è tornata ad essere la contrazione dell'intervento pubblico e dei disavanzi dei suoi bilanci.

Le politiche di consolidamento fiscale si sono tradotte in nuovi oneri a carico degli stessi strati di popolazione già penalizzati dall'organizzazione produttiva e dagli aspetti distributivi del modello economico affermatosi nei tre decenni precedenti. Ma a parte le valutazioni sociali ed etiche, queste politiche hanno esercitato effetti particolarmente negativi nella Zona Euro, sia per le carenze istituzionali della sua costruzione sia perché applicate senza mediazioni pragmatiche, come invece è accaduto negli USA. Le conseguenze sono state ancora peggiori in Italia il cui sistema economico è ulteriormente condizionato da suoi limiti strutturali operanti già dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso.

Nei successivi sette punti del presente paragrafo 1.1 verranno approfondite le problematiche della crisi e delle politiche per superarla; lo si farà introducendo e integrando con ulteriori analisi i risultati degli studi che sono esposti nei paragrafi successivi del capitolo.

Nei prossimi due punti saranno esaminate criticamente le politiche adottate per fronteggiare la crisi: nell'1.1.2, le contraddizioni riscontrabili tra gli obiettivi e i risultati delle politiche del «rigore» sperimentate nelle maggiori economie dei paesi sviluppati nel corso degli anni Duemila; nell'1.1.3, le spiegazioni analitiche dei loro effetti perversi, richiamando i risultati esposti nei paragrafi 1.2, 1.3 e 1.4 del presente capitolo.

La persistenza della crisi ha riaperto il dibattito sull'ipotesi che sia in corso una «stagnazione secolare»; questa prospettiva viene esaminata nel punto 1.1.4 partendo dall'analisi svolta nel paragrafo 1.5.

Nei punti 1.1.5 e 1.1.6 vengono indagate le specificità dei problemi che attanagliano, rispettivamente, la Zona Euro e il sistema economico italiano, partendo dai corrispondenti studi svolti nei paragrafi 1.6, 1.7, 1.8 e nel paragrafo 1.9.

Nel punto 1.1.7 sono discusse le prospettive dell'Unione Europea, sottolineando come i problemi attuali generati dalle modalità seguite nella sua costruzione fossero stati già previsti negli anni Settanta del secolo scorso, quando, purtroppo, si affermò la visione economica che ha contribuito alla stessa crisi globale. Oggi, tuttavia, il pro-

blema prospettico che abbiamo di fronte non è più se e come impostare la costruzione europea, ma se e come andare avanti e quali sarebbero i costi per tornare indietro. A questo riguardo vengono richiamati i risultati, dettagliati nel paragrafo 1.10, di una simulazione degli effetti economici e sociali, nei paesi centrali e in quelli periferici dell'Unione Europea, in presenza di diversi scenari che includono: l'ipotesi che poco o nulla cambi nelle politiche di consolidamento in atto; che si proceda a rotture ordinate o disordinate della Zona Euro; che si verifichi una svolta rispetto alle politiche attuali, aumentando il bilancio della UE e i trasferimenti fiscali interni a fini perequativi e procedendo verso l'Europa federale.

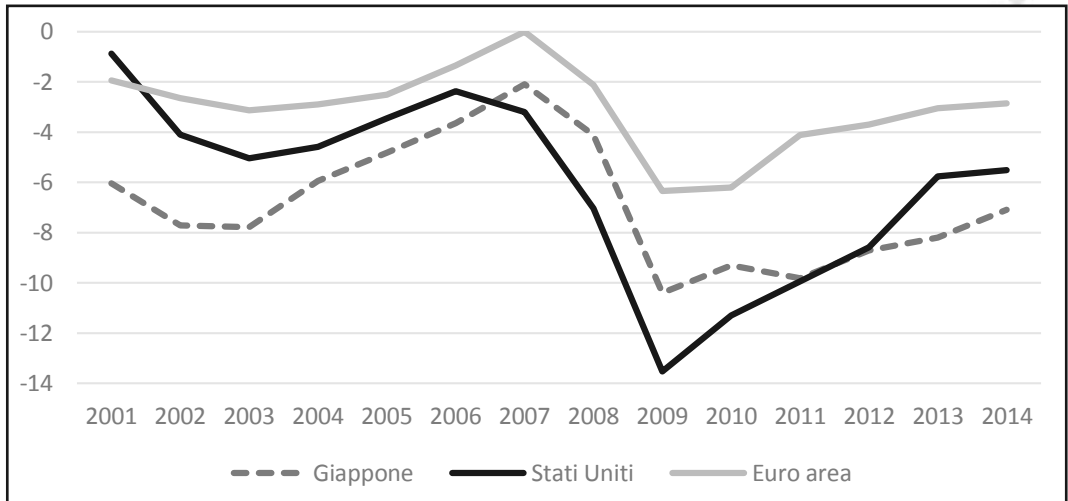
Nell'ultimo punto, l'1.1.8, viene richiamata la questione dei debiti pubblici, sottolineando due aspetti: primo, che essi non sono tutti eguali per origine e composizione, il che influenza anche la convenienza dei diversi modi possibili per ripianarli o ridurli; secondo, che contesti macroeconomici e istituzionali diversi possono cambiare di molto gli oneri per il risanamento dei debiti pubblici i quali potrebbero anche essere ripagati dalla crescita nell'ambito di una Unione Europea federata capace di sfruttare le sue potenzialità di sviluppo.

1.1.2 Bilanci pubblici e crescita negli anni Duemila

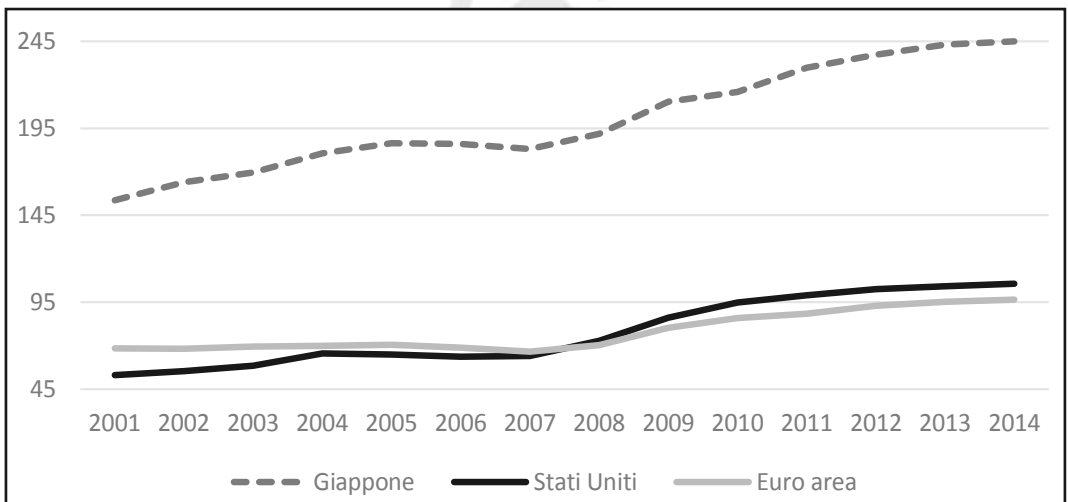
In tutte e tre le maggiori aree economiche occidentali – Zona Euro, Giappone e USA – nei cinque anni antecedenti lo scoppio della crisi, erano in atto politiche di contenimento dell'incidenza del *deficit* sul PIL. Come mostra la figura 1.1, con lo scoppio della crisi, la tendenza alla riduzione del rapporto *deficit*/PIL s'inverte bruscamente e nei due anni 2008 e 2009 i disavanzi aumentano fortemente, fino a raggiungere valori superiori al 13% negli USA, al 10% in Giappone e al 6% nell'Euro Zona. Pur nell'ambito di una tendenza comune, specialmente negli USA, ma anche in Giappone, il ricorso al bilancio pubblico per fronteggiare la crisi è molto più accentuato che nella Zona Euro, dove si registra una maggiore resistenza della politica fiscale ad assecondare le necessità anticicliche generate dalla crisi. Dal 2009 ripartono le politiche di consolidamento e nella Zona Euro, per tutta la rimanente parte del periodo, si registra il *deficit* meno elevato, con una differenza che nel 2014 è di circa 3 punti rispetto agli USA e di circa 5 punti rispetto al Giappone.

Dunque, nell'intero periodo, la politica fiscale della Zona Euro è maggiormente improntata alla restrizione che nelle altre due aree e la differenza diventa particolarmente sensibile dopo lo scoppio della crisi.

Naturalmente, come mostra la figura 1.2, i valori negativi del saldo corrente si riflettono sull'andamento del debito. Dopo l'inizio della crisi, il suo rapporto con il PIL aumenta in tutte e tre le aree, in misura superiore in Giappone e negli USA il cui valore sorpassa quello della Zona Euro, la quale diventa l'area relativamente «più virtuosa».

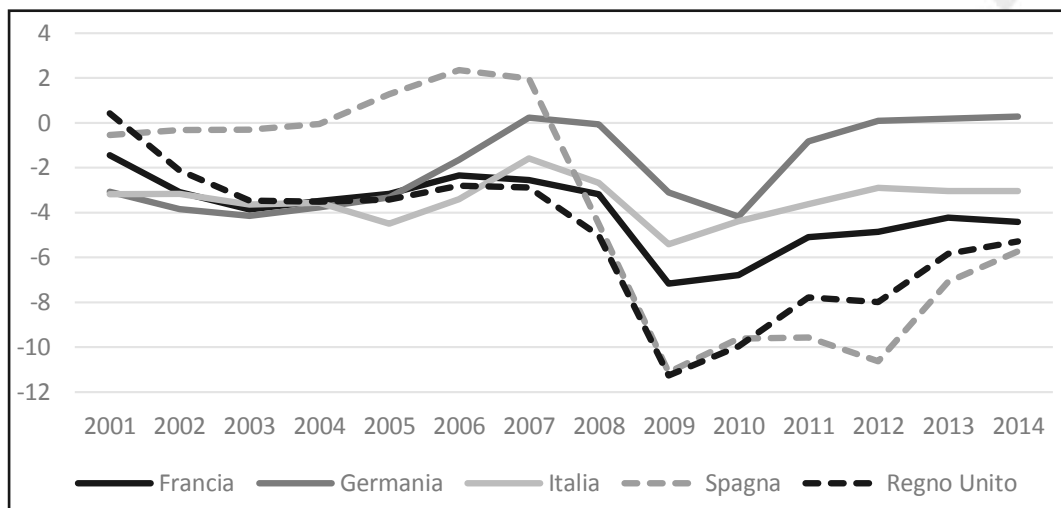
Fig. 1.1 - Deficit pubblico/PIL

Fonte: FMI World Economic Outlook, ottobre 2014

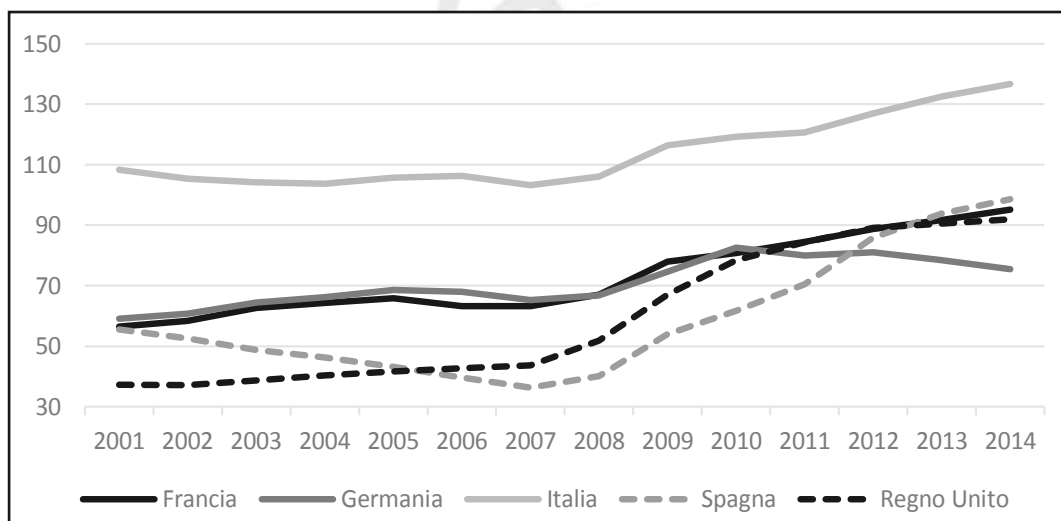
Fig. 1.2 - Debito pubblico/PIL

Fonte: FMI World Economic Outlook, ottobre 2014

Le figure 1.3 e 1.4 mostrano gli andamenti dei rapporti *deficit*/PIL e debito/PIL di quattro paesi della Zona Euro (Francia, Germania, Italia e Spagna) e del Regno Unito. I bilanci pubblici che risentono maggiormente degli effetti negativi della crisi sono, nell'ordine, quelli della Spagna (che ha il *deficit* più basso nel 2007, cioè prima della crisi, e il più alto dopo), del Regno Unito, della Francia e dell'Italia; la Germania che era in equilibrio nel 2007, ci ritorna nel 2012, dopo la parentesi di valori negativi nel triennio 2008-2011.

Fig. 1.3 - Deficit pubblico/PIL

Fonte: FMI Worl Economic Outlook, ottobre 2014

Fig. 1.4 - Debito pubblico/PIL

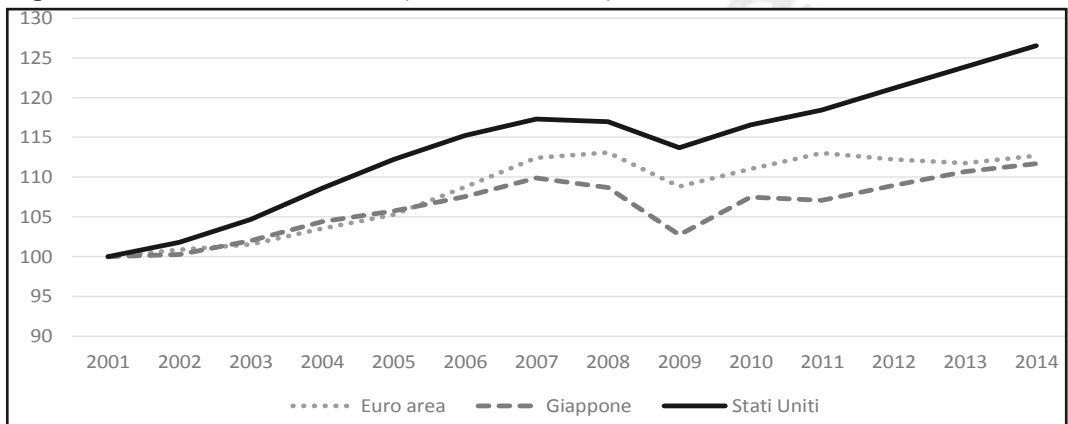
Fonte: FMI Worl Economic Outlook, ottobre 2014

Le figure 1.5 e 1.6 riportano gli andamenti del PIL; la prima, nelle tre aree Zona Euro, USA e Giappone; la seconda nei cinque paesi già considerati nelle precedenti figure 1.3 e 1.4.

Nella figura 1.5 si evidenzia l'effetto della crisi sulla crescita di tutte e tre le aree. Si può notare che negli USA – dove la politica di bilancio è stata meno «rigorosa» che nella Zona Euro (vedi fig. 1.1) – dopo il 2009 la crescita riprende con valori sempre positivi, mentre

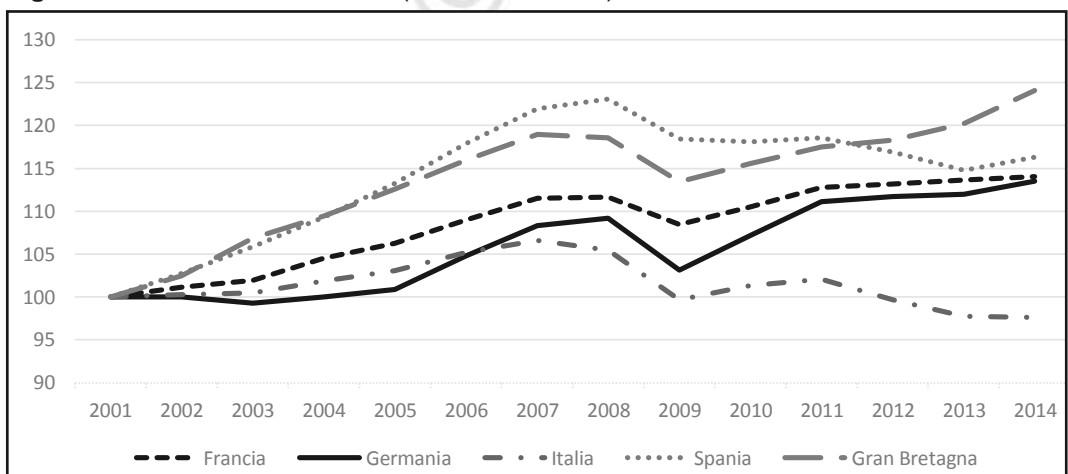
nella Zona Euro c'è una ricaduta che allontana significativamente la sua tendenza da quella americana (nel periodo 2008-2014, mentre negli USA il PIL è cresciuto di circa 8 punti percentuali, nella Zona Euro è diminuito di un punto). Anche nel Giappone, dove dopo l'inizio della crisi la politica fiscale è stata più permissiva che nella Zona Euro (nonostante i molto più elevati valori di partenza del rapporto debito/PIL), i valori della crescita sono stati relativamente migliori di quelli della Zona Euro (un aumento di quasi due punti).

Fig. 1.5 - Variazioni del PIL reale (indice 2001=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE³

Fig. 1.6 - Variazioni del PIL reale (indice 2001=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE⁴

³ Dati 2014 non definitivi.

⁴ Idem.

La figura 1.6 mostra che dal 2007 al 2014, l'Italia, la cui politica di bilancio è stata la più «rigorosa» dopo quella della Germania, ha registrato il peggiore andamento del PIL in termini reali (ha perso circa nove punti percentuali); la Germania, che ha praticato la politica fiscale più «rigorosa», ha avuto la crescita superiore rispetto agli altri paesi dell'Euro Zona, ma inferiore, anche se di poco, a quella del Regno Unito e pari a circa la metà di quella degli USA; tuttavia, in questi ultimi due paesi la politica di bilancio è stata molto meno «austera» (vedi figure. 1.1 e 1.3).

Questi accostamenti tra l'evoluzione dei bilanci pubblici e del PIL considerati a se stanti avrebbero una significatività limitata; ma come si vedrà già in questo paragrafo e con molto più approfondimento nei paragrafi seguenti di questo capitolo, gli effetti negativi delle politiche fiscali improntate al consolidamento dei bilanci pubblici sono ben argomentati sia a livello analitico che empirico.

1.1.3 Gli effetti perversi del consolidamento fiscale e la spesa sociale

Le contraddizioni delle politiche di risanamento dei bilanci pubblici sono state ben evidenziate nel ricco dibattito sulle loro applicazioni che sono risultate particolarmente incongrue nel contesto della tendenziale stagnazione determinata dalla crisi; le più recenti evidenze empiriche e analitiche mostrano gli effetti perversi di queste politiche rispetto agli obiettivi della crescita e dello stesso miglioramento dei bilanci pubblici.

Nel paragrafo 1.2 viene dettagliatamente illustrato come nei due decenni a cavallo tra il vecchio e il nuovo secolo, le indicazioni di politica economica sostenute dalla visione teorica dominante e adottate da organismi internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale, si riassumevano nell'ossimoro della «**contrazione espansiva**»: l'**effetto restrittivo sulla domanda** esercitato dalla riduzione della spesa pubblica e dal miglioramento dei bilanci statali sarebbe stato più che compensato dal loro stimolo espansivo sulla spesa privata, con il risultato complessivo di favorire la crescita. Il consolidamento fiscale avrebbe alimentato la crescita specialmente se ottenuto riducendo la spesa anziché aumentando le entrate, cioè con l'effetto ulteriore, e non secondario, di contrarre la dimensione complessiva del bilancio pubblico. Questo risultato era spiegato sulla base di indagini econometriche secondo cui gli effetti (de) moltiplicativi della contrazione della spesa pubblica sul PIL avrebbero un valore esiguo, e comunque inferiore a quello di un aumento delle entrate fiscali⁵.

In particolare, Reinhart e Rogoff, in uno studio del 2010⁶, non solo ribadivano gli effetti negativi sulla crescita esercitati dal debito pubblico, ma arrivavano a stabilire che quando quest'ultimo supera il 90% del PIL, i tassi di crescita si riducono considerevolmente. Il superamento della soglia del 90% da parte del rapporto debito/PIL diventava dunque la giustificazione «oggettiva» delle politiche di «austerità». Successivamente, una consistente serie di

⁵ Il FMI, per i quarant'anni antecedenti la crisi globale, stimava che nelle economie avanzate il (de)moltiplicatore (della riduzione) della spesa pubblica fosse pari a circa 0,5.

⁶ Cfr. Reinhart e Rogoff 2010.