

La sostenibilità economica dei modelli di welfare

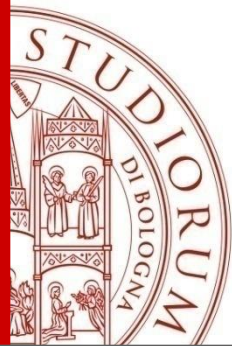
Cristina Ugolini

Dipartimento di Scienze Economiche

Scuola di Economia Management e Statistica

CRIFSP-Scuola Superiore di Politiche per la Salute

cristina.ugolini@unibo.it



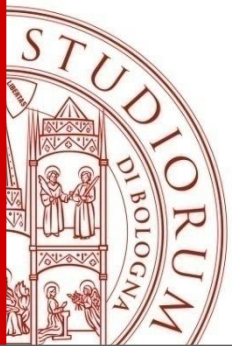
Alcuni concetti di base

Il termine WELFARE STATE comprende un insieme di istituzioni pubbliche che

- **redistribuiscono** risorse al fine di alleviare povertà e disuguaglianza
- **proteggono** la collettività da rischi individuali (disoccupazione, malattia, vecchiaia, disabilità) con programmi di tipo assicurativo

«Il welfare state è un'invenzione delle società a economia capitalistica...»

(Ranci, 2014)



Quali giustificazioni per il Welfare State?

Stimolo alla crescita

Gli istituti tipici del WS sono fondamentali per l'accumulazione di “**capitale umano**”, una delle determinanti della crescita economica di un paese (Keynes, 1939).

Ragioni di efficienza

Molti dei servizi assicurativi di welfare possono essere prodotti anche dal mercato, che però produce molteplici fallimenti: l'intervento pubblico è fondamentale per avere maggiore efficienza.

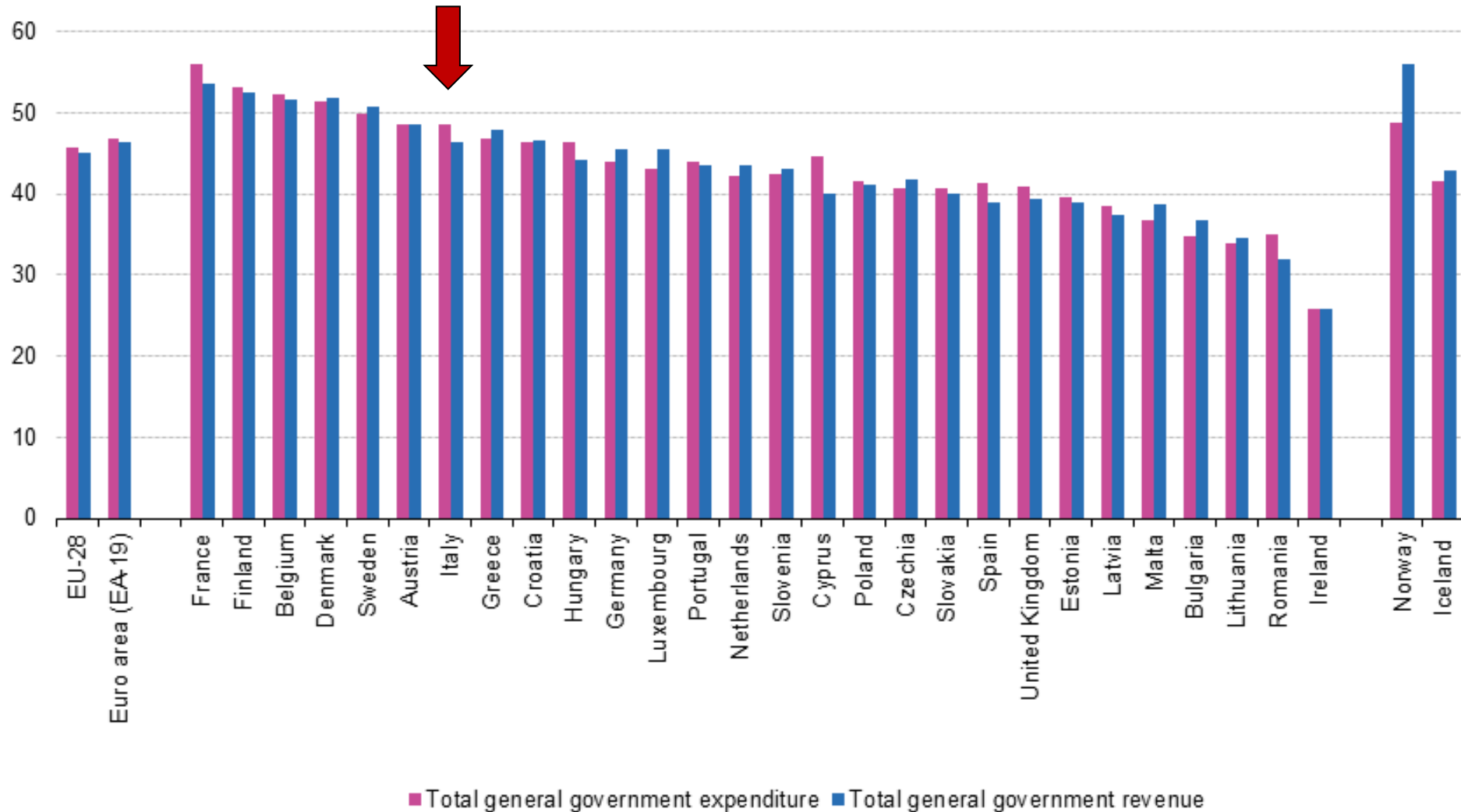
Ragioni di equità: la meritorietà

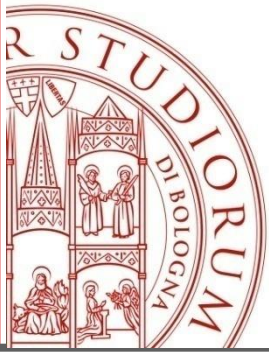
Lo Stato può ritenere che alcuni bisogni dei cittadini debbano essere soddisfatti «forzatamente» mediante **beni considerati meritori** per un maggiore benessere sociale.



Esiste una dimensione ottimale del settore pubblico?

Government revenue and expenditure, 2018 (1)
(% of GDP)

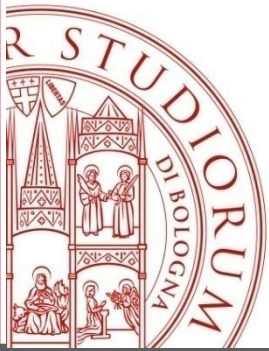




Welfare state e giustizia sociale

La dimensione dello stato sociale di un paese dipende dalla sua visione di giustizia sociale, un'espressione molto diffusa ma il cui significato non è spesso chiaro («soggettiva come la bellezza»).

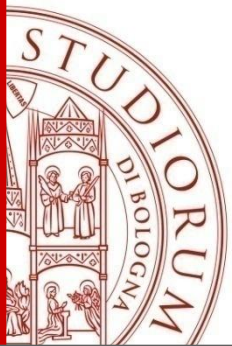
La giustizia sociale mira a rendere accessibili a tutti i diritti sociali di libertà: pensiero, espressione, religione e associazione, libertà di movimento e in generale d'iniziativa economica, attenuando povertà, disuguaglianza, sfruttamento, tramite programmi politici di attuazione di riforme particolari dell'economia e in generale della società.



Welfare state e giustizia sociale

Se riteniamo che sia compito dello Stato attuare la giustizia sociale e rimuovere tutti gli impedimenti che la ostacolano allora sosterrremo un *welfare state* ampio e generoso.

Concetto non economico ma economiche sono le risorse che vanno trovate e le scelte politiche devono tenerne conto.



Il finanziamento del WS

1. Regolamentazione

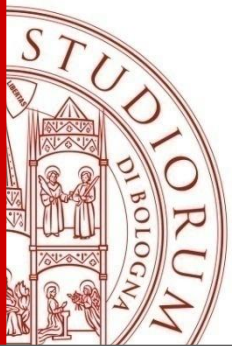
Lo Stato rende obbligatoria l'assicurazione e lascia la determinazione del premio al mercato.

2. Assicurazione sociale

Lo Stato rende obbligatoria l'assicurazione e impone un premio "medio" che può essere commisurato al livello di reddito degli assicurati (contributi sociali).

3. Prestazioni universali

Lo Stato assicura ed eroga i servizi a tutti i cittadini che finanzia attraverso imposte generali.



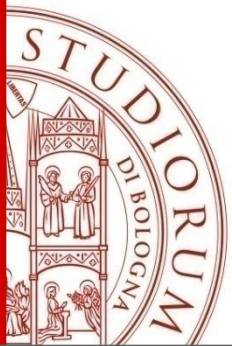
Modalità di intervento

Via diretta

vengono pagate ed erogate direttamente dallo Stato le prestazioni di welfare

Via indiretta

attraverso **agevolazioni fiscali**, promozione e finanziamento dei servizi di welfare forniti da attori privati di vario tipo, sostegno alle capacità di autoaiuto dei cittadini e delle famiglie.

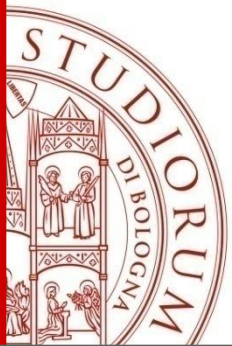


LA TASSAZIONE NON E' NEUTRALE

Esiste un limite massimo alla spesa pubblica?

Finanziare la spesa pubblica per il WS richiede *prima o poi* che si ricorra ad una maggiore tassazione.

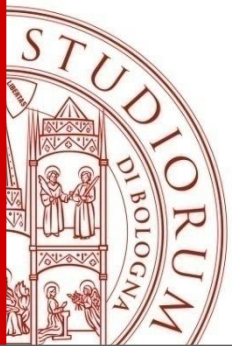
La tassazione trasferisce risorse dai consumatori e dalle imprese allo Stato, provocando una diminuzione del loro potere di acquisto (minore reddito netto) e una distorsione delle loro scelte (modifico le decisioni di consumo o di produzione).



La tassazione non si limita a redistribuire risorse (il soggetto tassato può decidere di lavorare meno, lavorare in nero, cambiare paese) ma altera il meccanismo di funzionamento automatico del mercato e può deprimere la crescita economica.

Le prestazioni del WS “controbilanciano” gli effetti negativi sulla crescita determinati dalla necessità di un’elevata pressione fiscale necessaria per finanziarle?

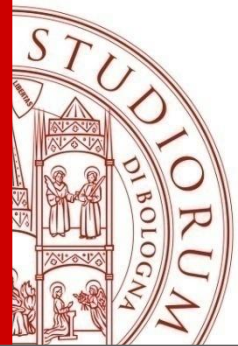
L’effetto del WS può essere indeterminato dal punto di vista teorico.



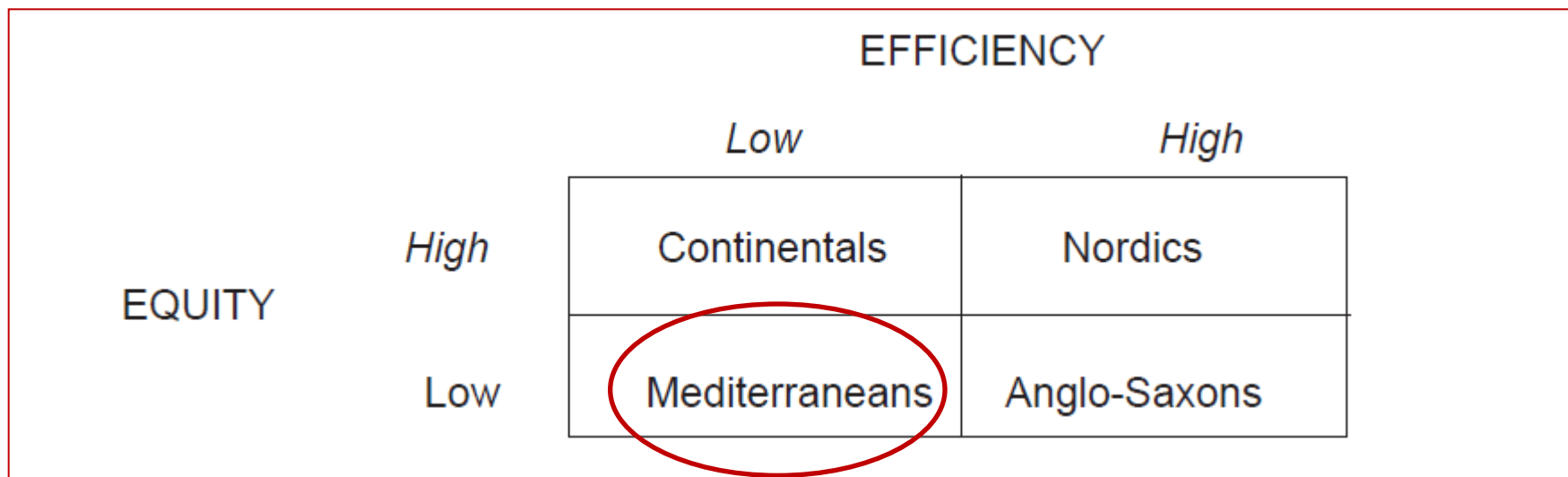
Ancora sul modello **MEDITERRANEO**

Ibridazione dei diversi modelli europei con ruolo significativo della famiglia come “ammortizzatore sociale”

- **ritardato sviluppo industriale**
- **dualismo territoriale**
- **fattori di natura politica**
- **elevato grado di particolarismo nelle funzioni di spesa sociale**
- **forte disomogeneità nelle prestazioni**
- **frodi e manipolazioni clientelari**
- **evasioni contributive su larga scala**

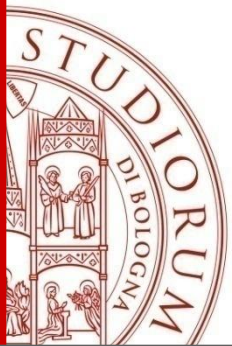


Globalizzazione e riforma dei modelli sociali europei

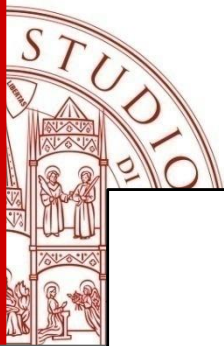


NON SOSTENIBILE

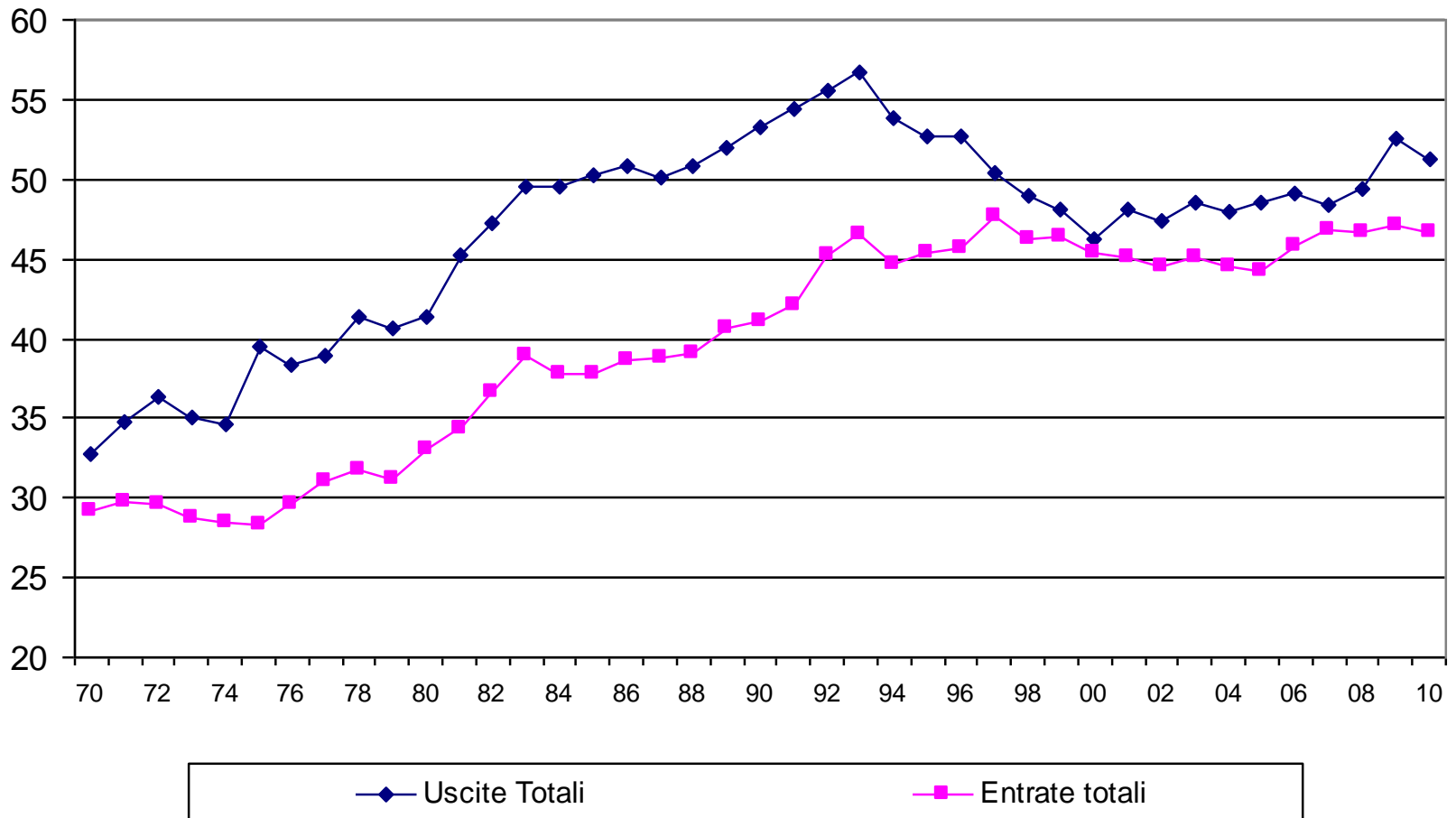
Sapir (2006)



Il welfare italiano

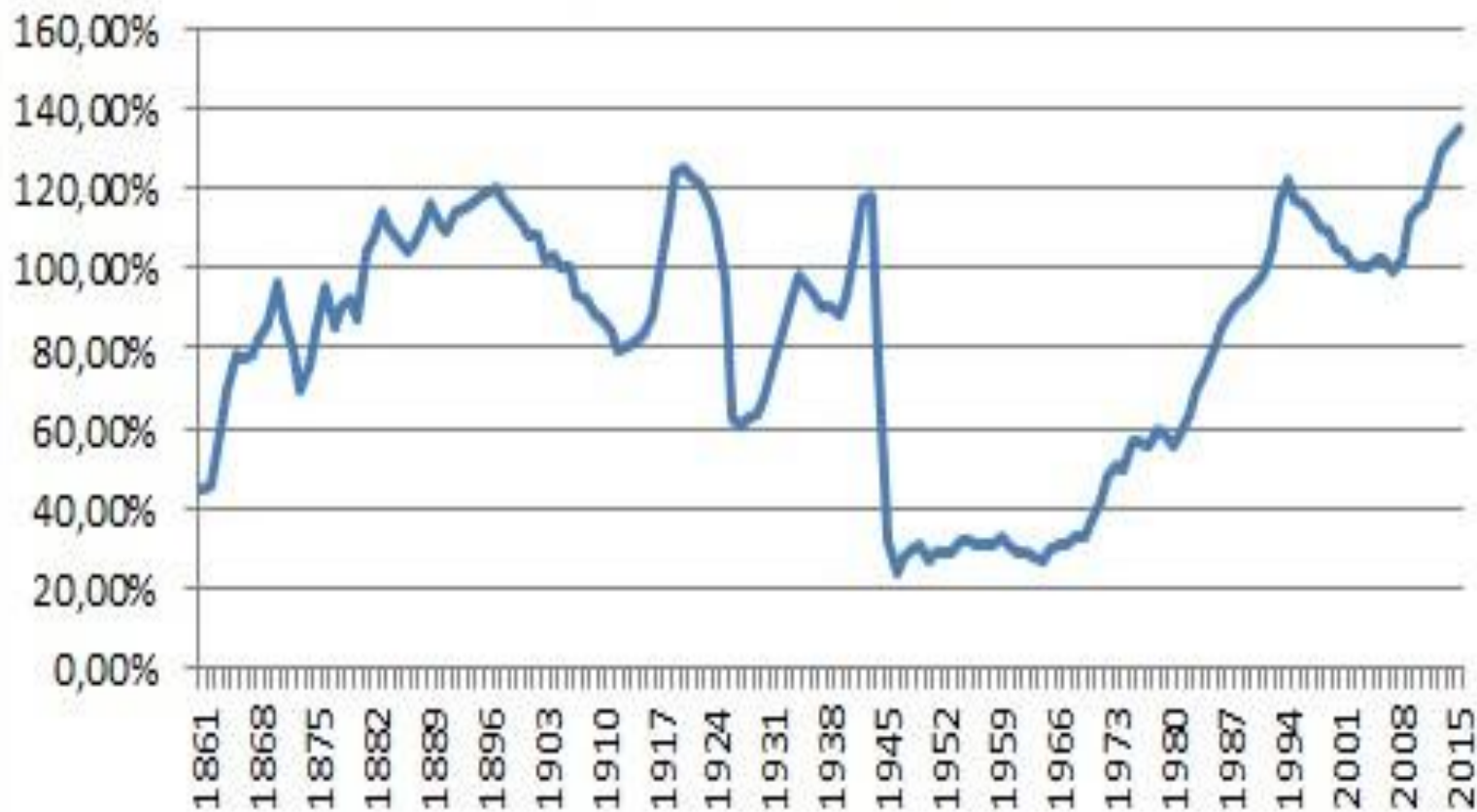


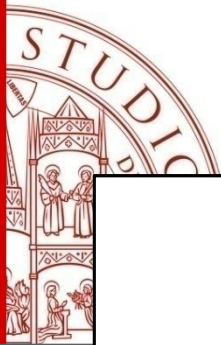
Entrate totali ed uscite totali (in% del Pil)



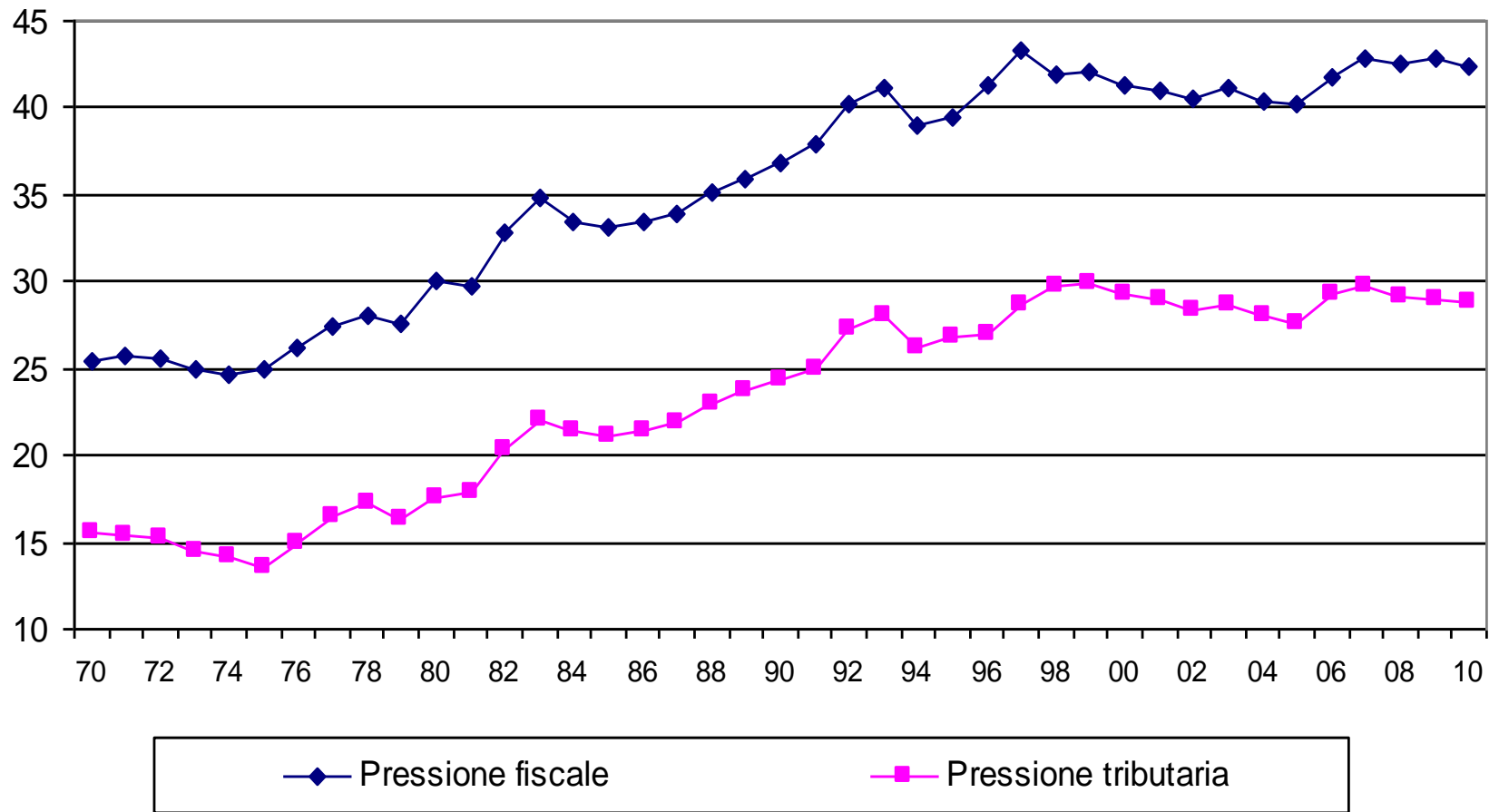


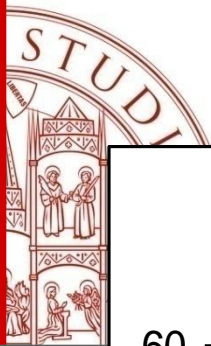
Italia: % Debito/PIL (1861-2015)



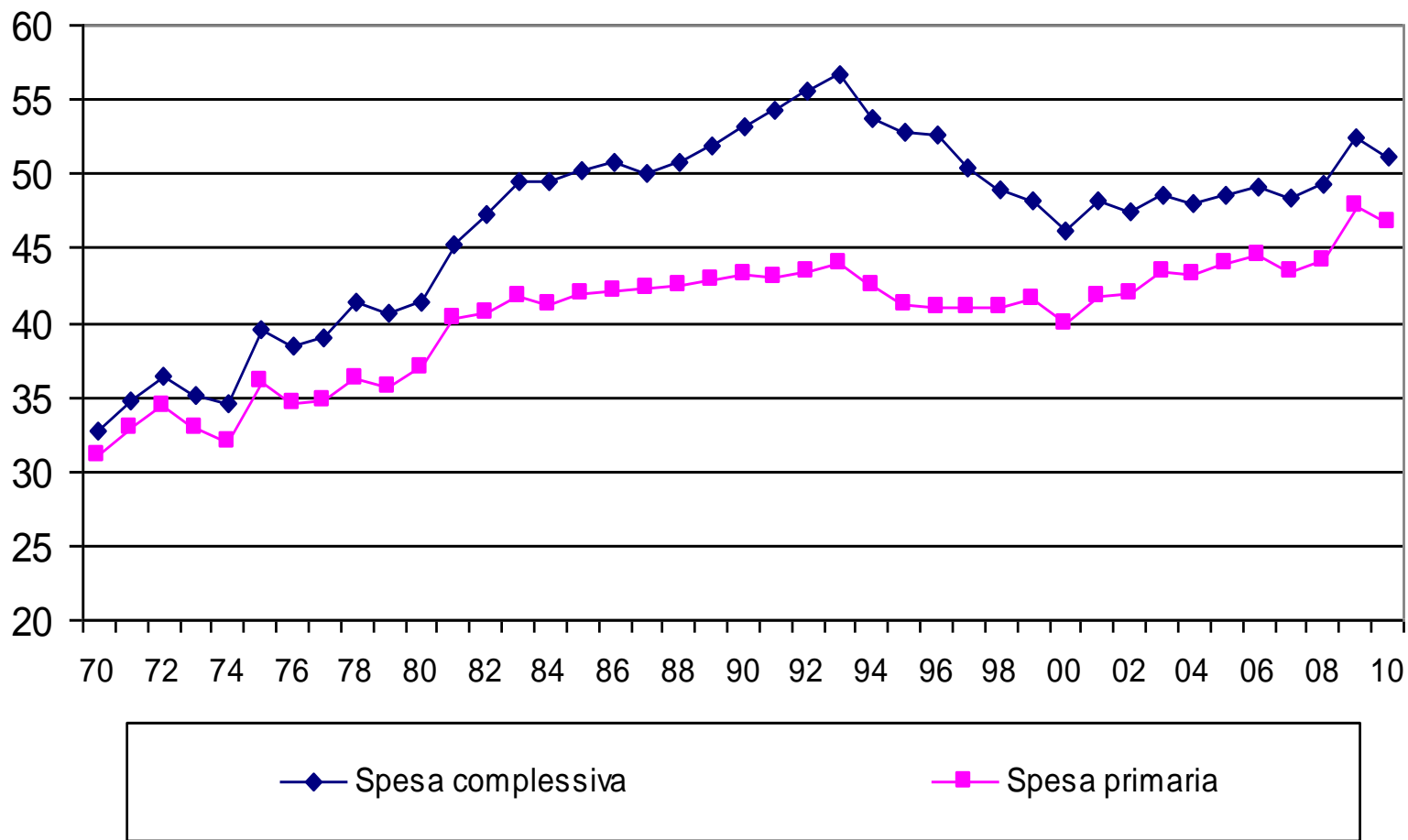


Pressione tributaria e Pressione fiscale



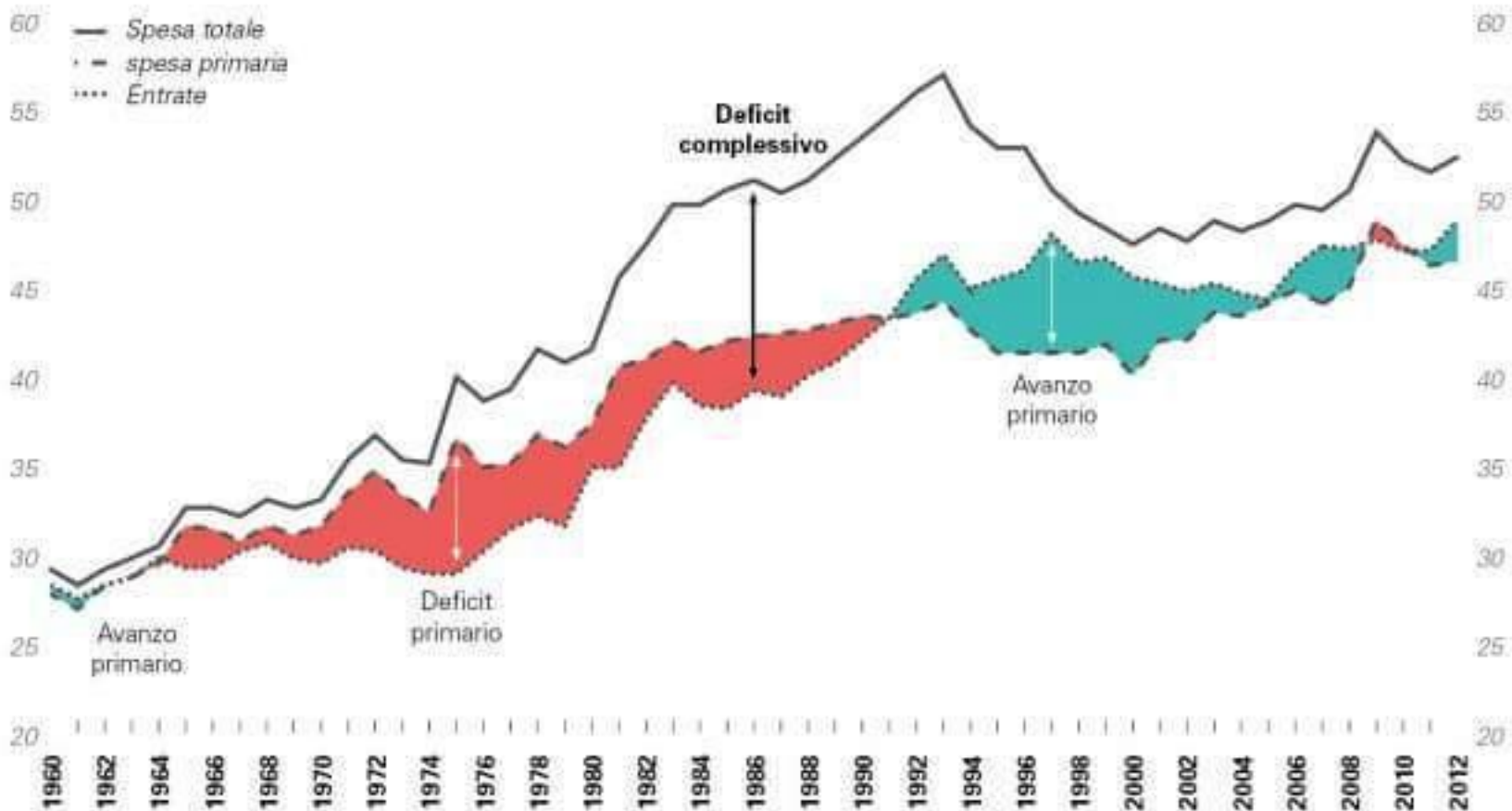


Uscite totali e uscite primarie in % del Pil



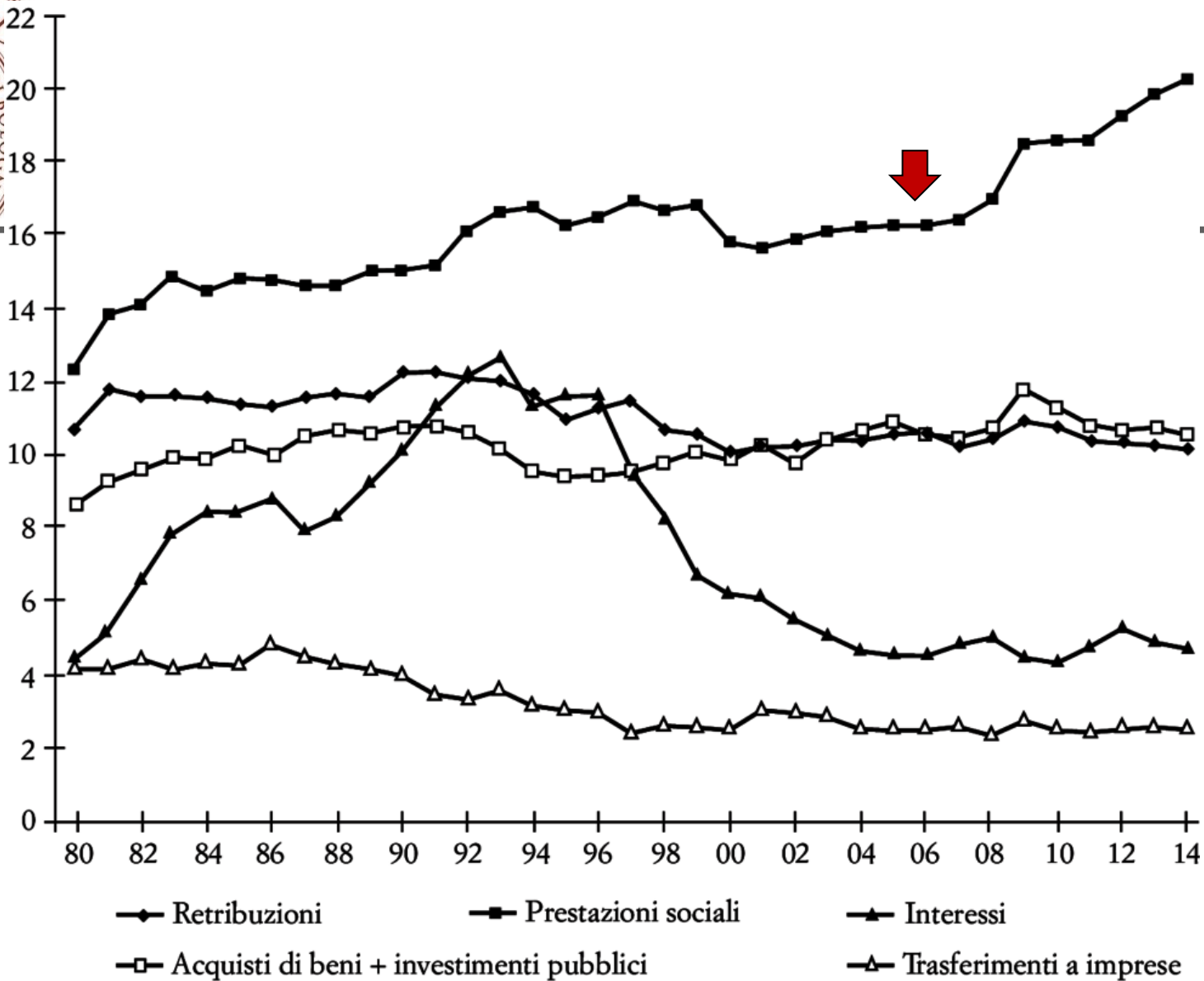


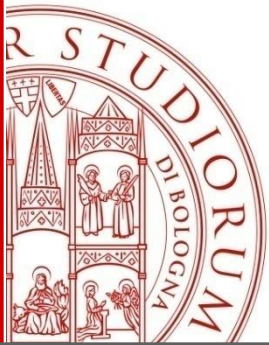
L'EVOLUZIONE DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI



FONTI Elaborazioni su dati Istat Conti economici nazionali, Giancarlo Morcaldo "La finanza Pubblica in Italia", Il Mulino 1993

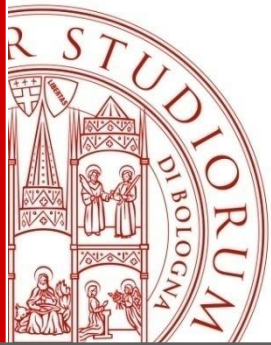
LINKTANK



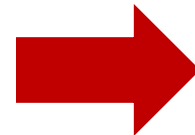


Con il termine **prestazioni sociali o protezione sociale** si comprendono le assicurazioni pubbliche per le **grandi categorie di rischio**: malattia, invalidità, disoccupazione e vecchiaia, riassunti nella spesa pubblica per

- sanità**
- previdenza** (pensioni di vecchiaia, indennità di disoccupazione, assegni familiari, ecc.)
- assistenza** (pensioni sociali, ad invalidi, assegni e sussidi vari)
- istruzione** (definizione più estesa)

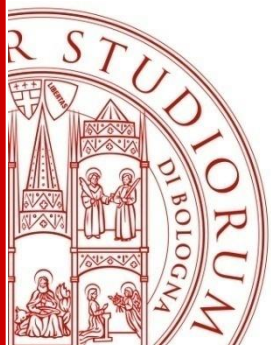


Se guardiamo i dati EUROSTAT



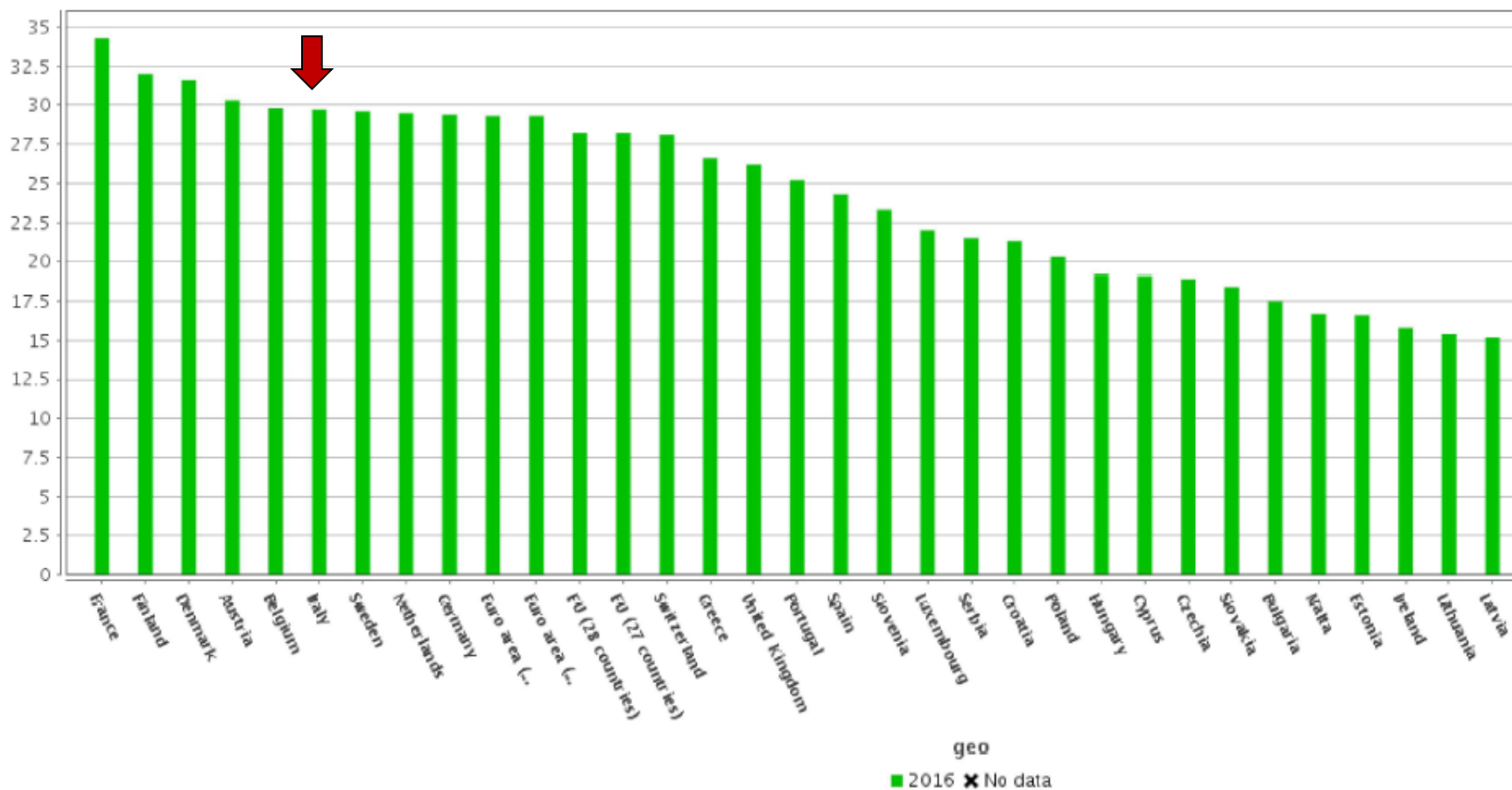
A fronte di una spesa di poco superiore alla «media» UE per la protezione sociale nel 2015:

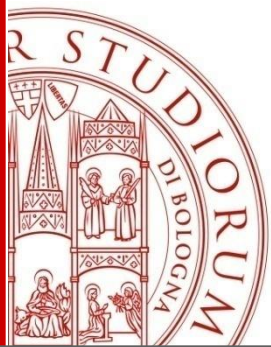
- **l'Italia spende troppo per le pensioni (17,49% del PIL)**
- **poco per famiglia e maternità (1,2% contro una media UE di 2,4%), per la casa (0% vs 0,6%) e per l'esclusione sociale (0,2% vs 0,5%)**
- **relativamente poco anche per la sanità**



Spesa protezione sociale in % PIL – UE

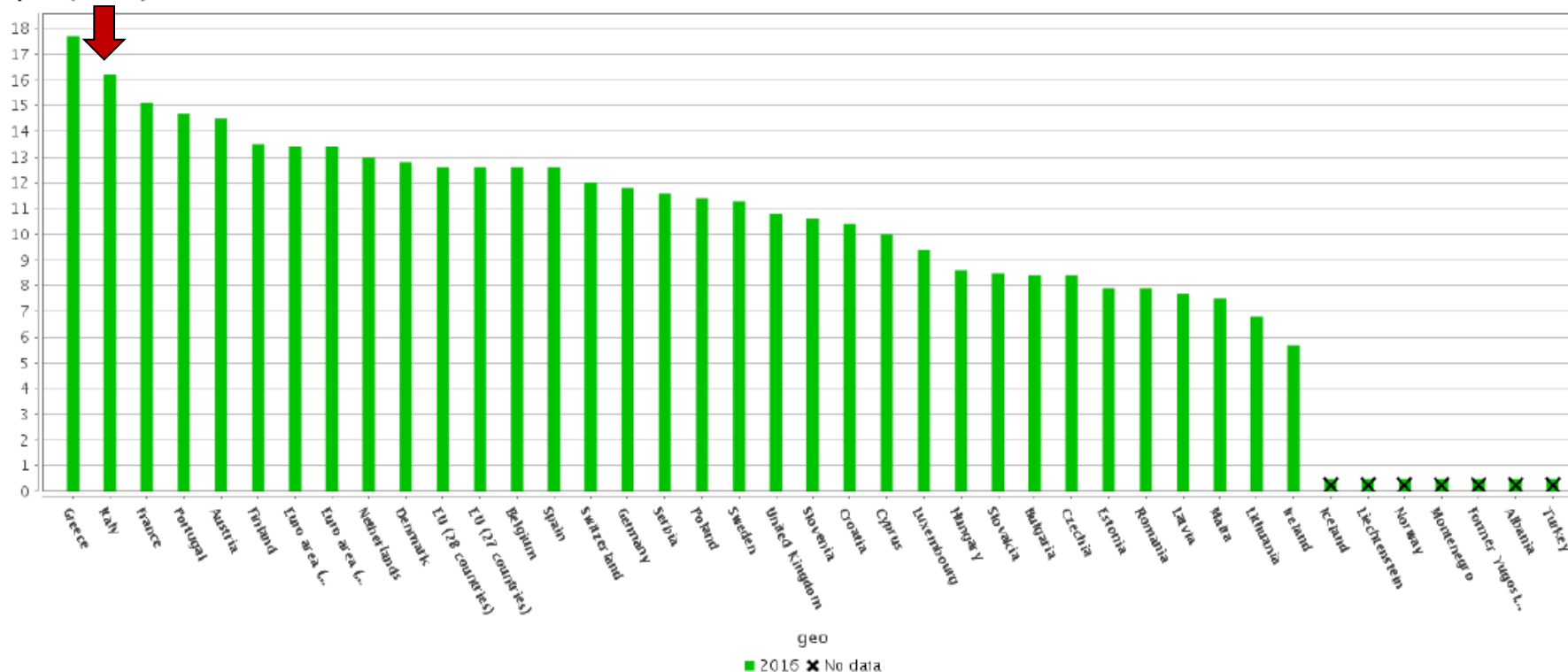
Expenditure on social protection
% of GDP

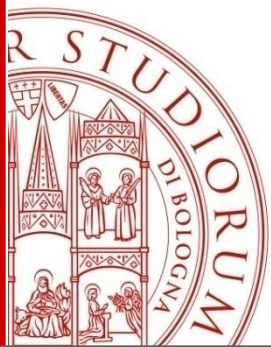




Spesa pensionistica UE % PIL

Expenditure on pensions
Current prices (% of GDP)

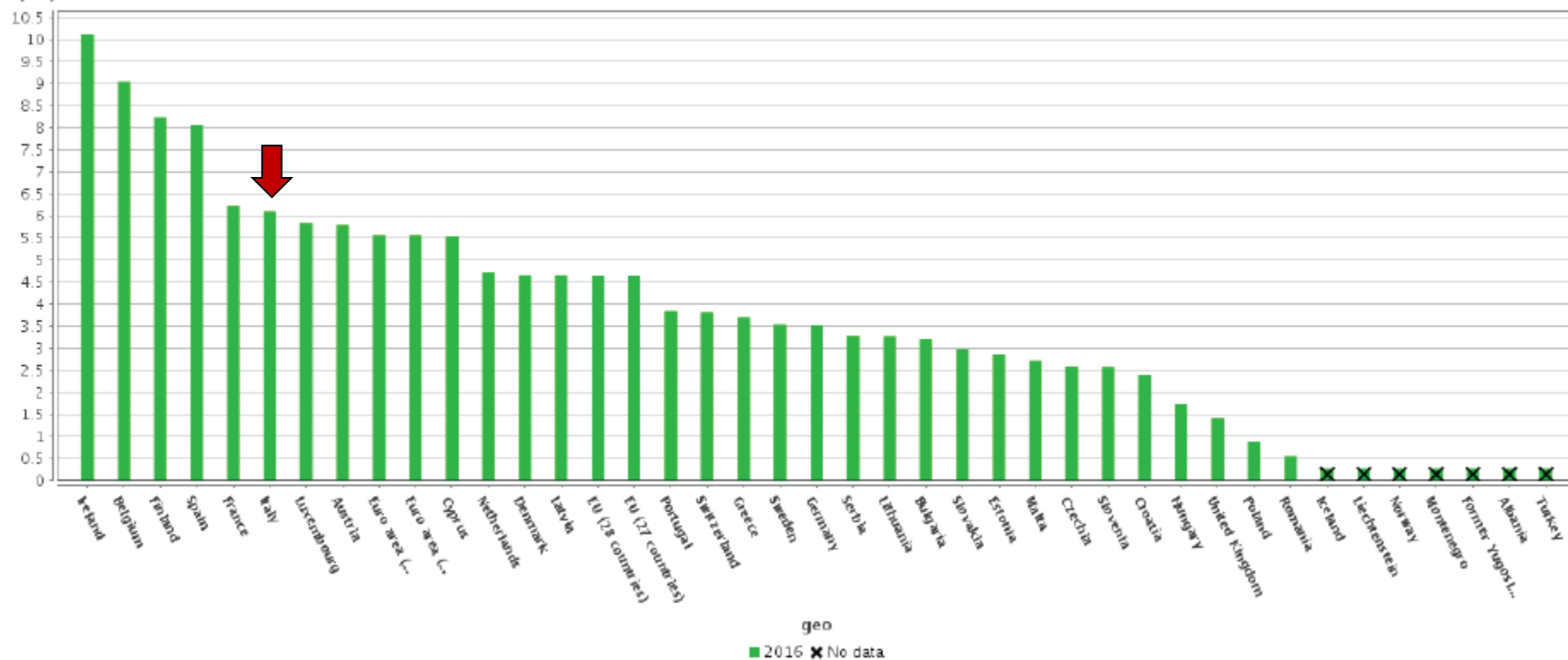


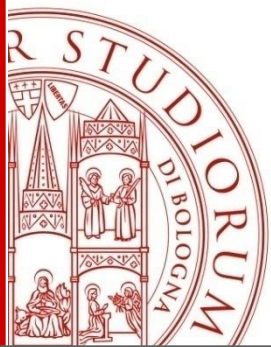


Spesa per disoccupazione in % benefici totali - UE

Social benefits by function - % of total benefits

Unemployment

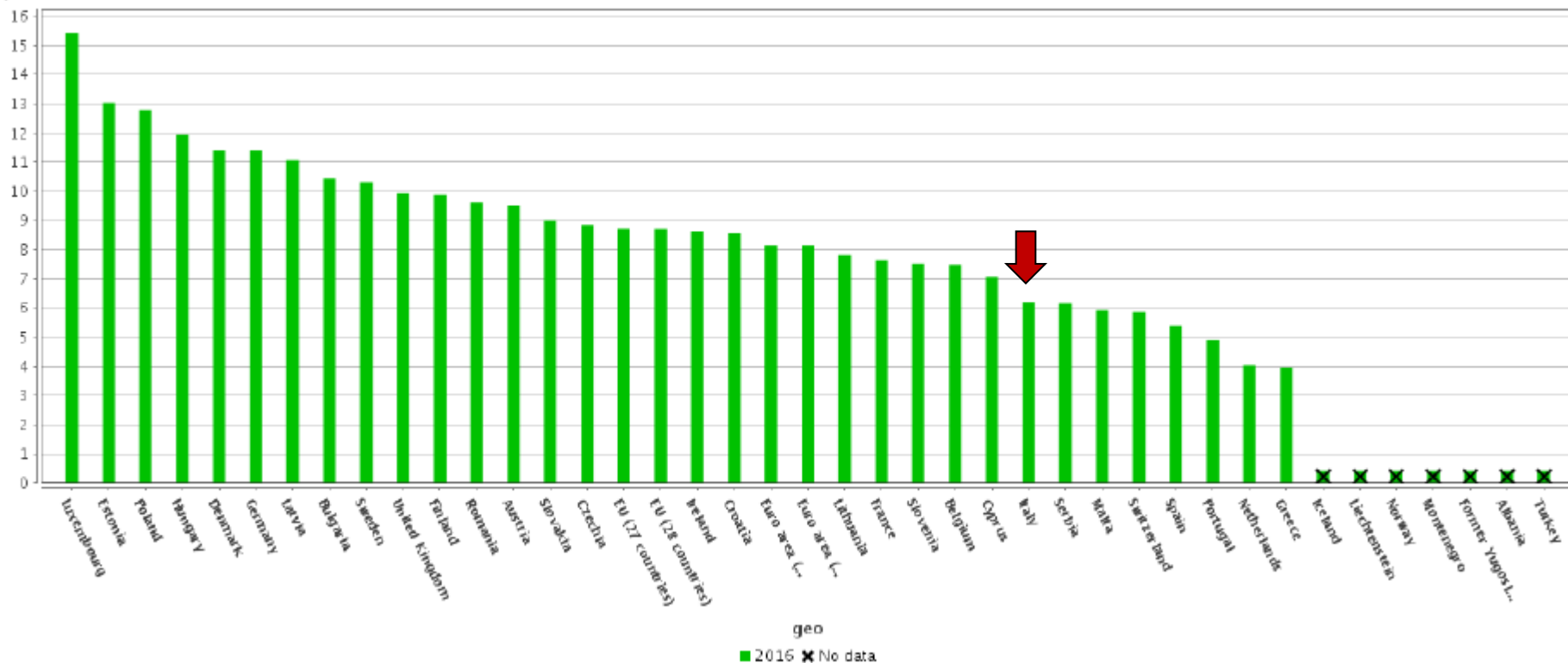


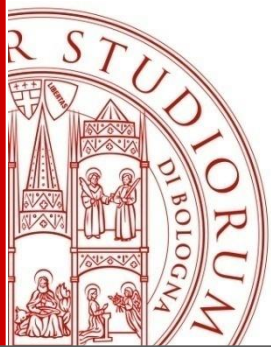


Spesa per famiglie in % benefici totali – UE

Social benefits by function - % of total benefits

Family/Children

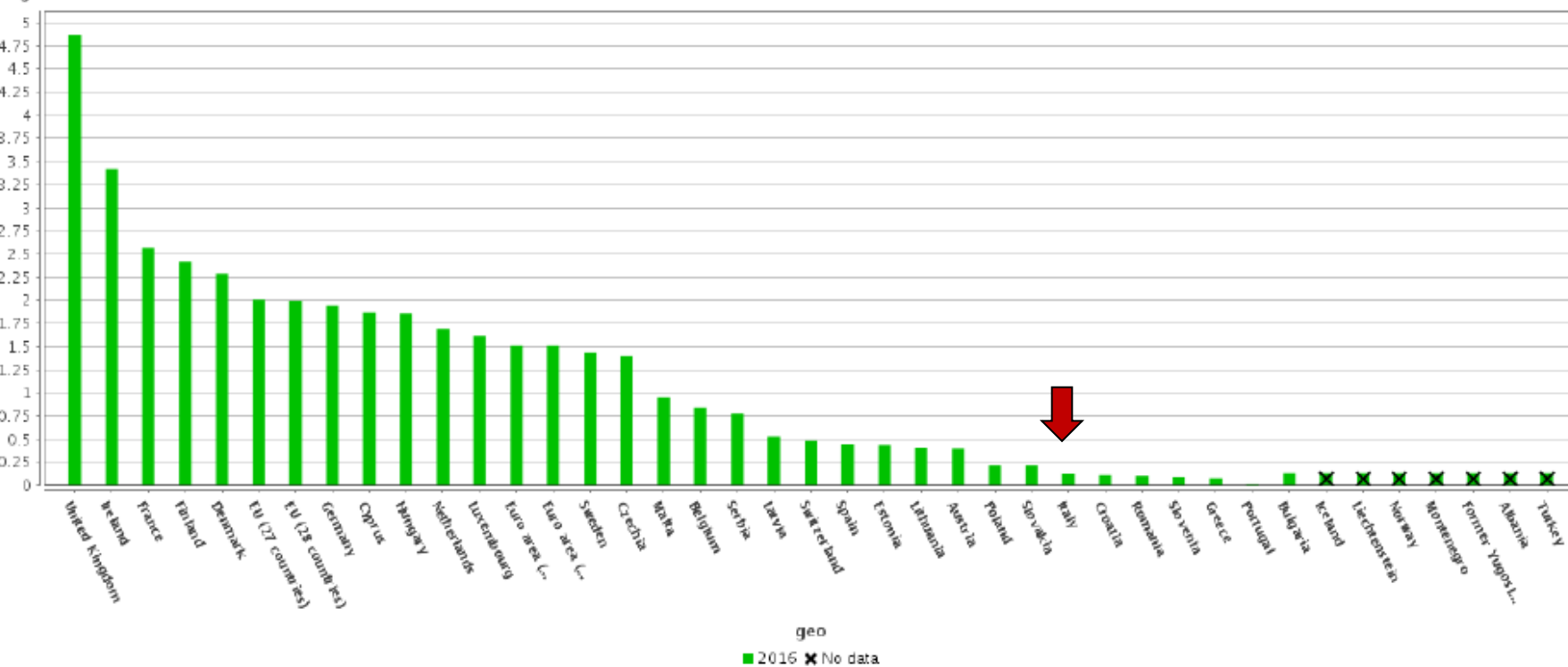


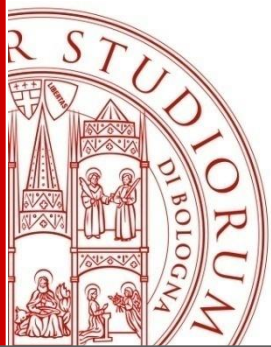


Spesa per edilizia sociale in % benefici totali - UE

Social benefits by function - % of total benefits

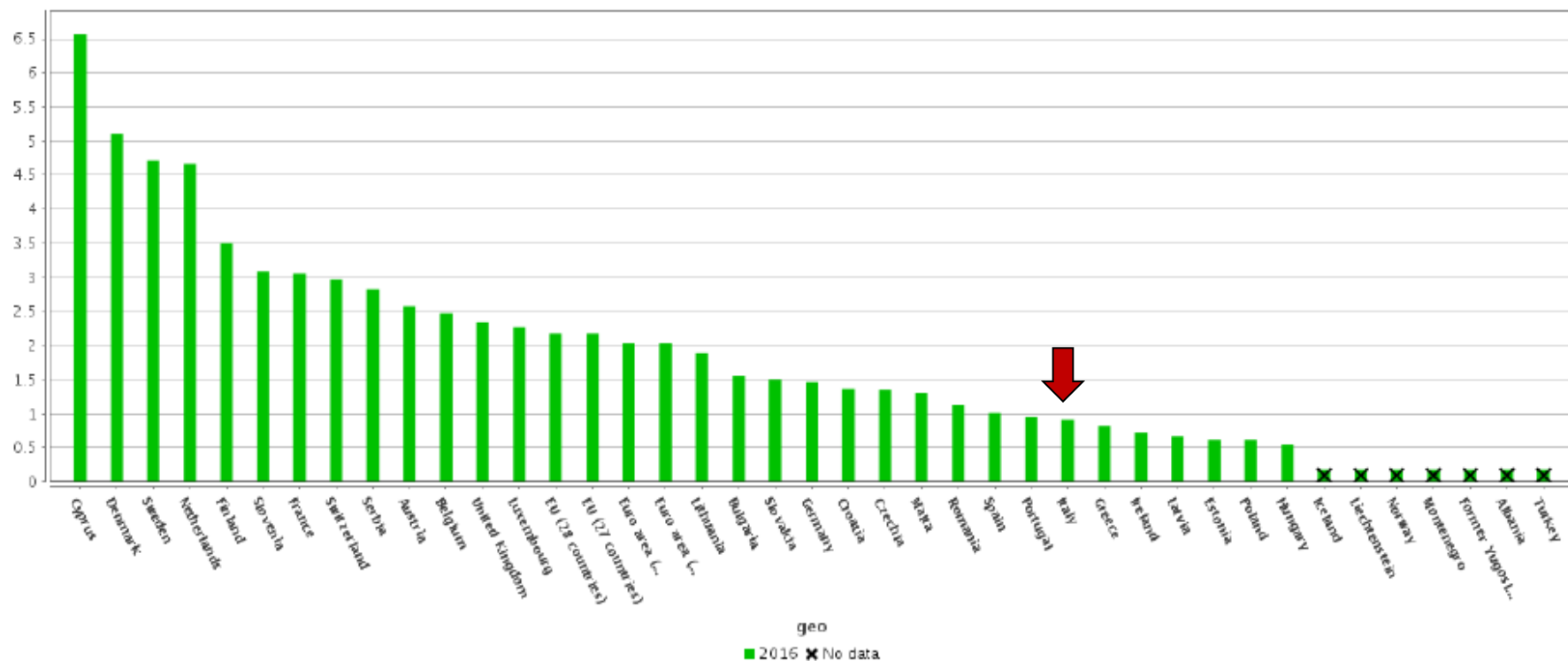
Housing

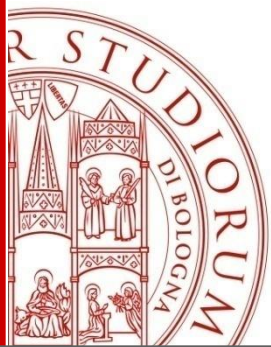




Spesa per esclusione sociale in % benefici totali - UE

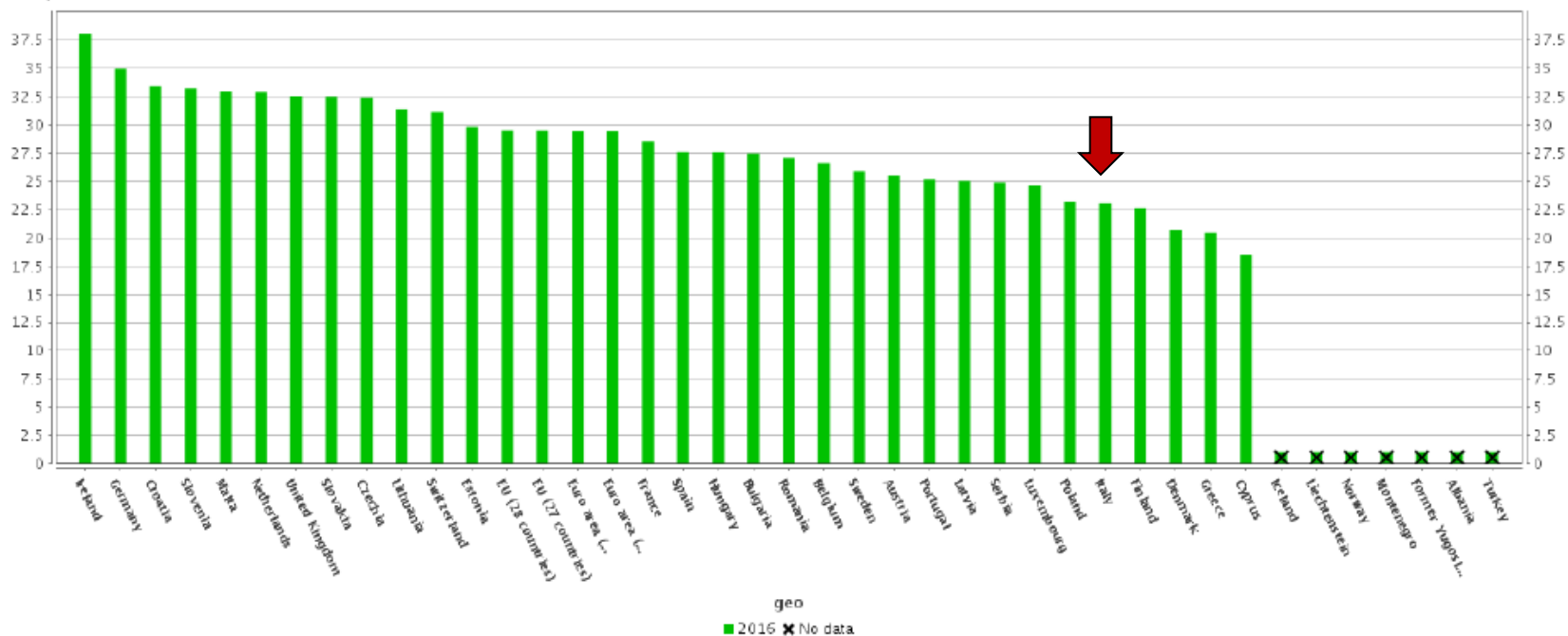
Social benefits by function - % of total benefits
Social exclusion n.e.c.

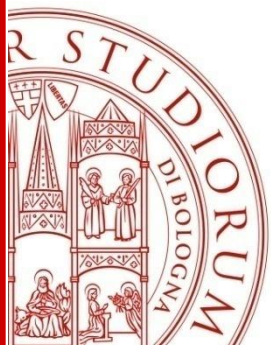




Spesa sanitaria in % benefici totali – UE

Social benefits by function - % of total benefits
Sickness/Health care



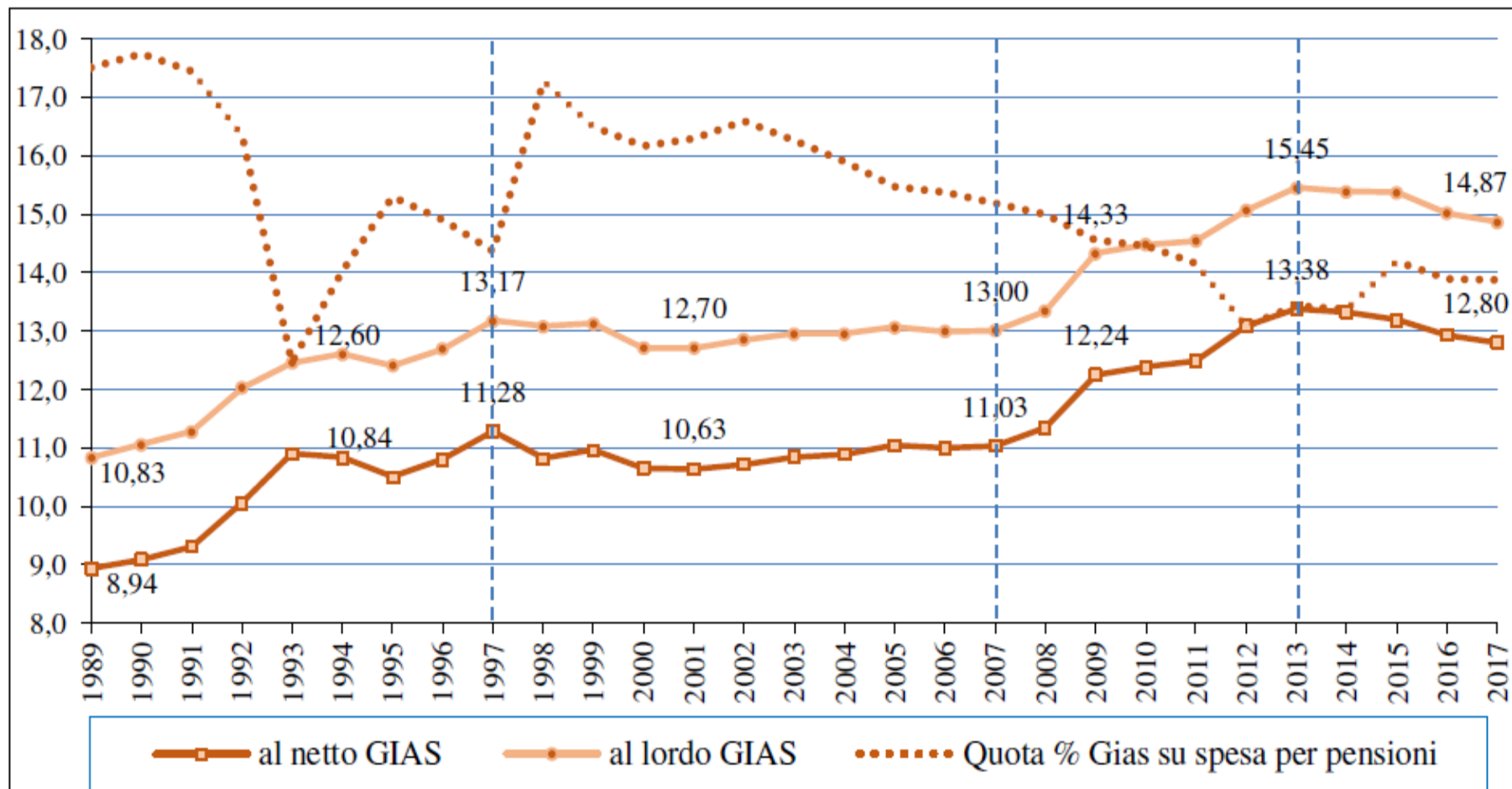


Alcune cautele

Riclassificando la spesa pensionistica e depurandola degli oneri non pensionistici (assegni familiari, integrazioni al minimo, prepensionamenti, ecc.) scopriamo che:

- a) sia il sostegno alla famiglia, sia l'aiuto agli anziani e indigenti singoli o nuclei familiari (voce Eurostat, **esclusione sociale**) sia il sussidio per i disoccupati, aumentano in rapporto al PIL **raggiungendo la media europea;**
- b) la voce pensione viceversa si riduce per due motivi; **il primo** perché scorporando dalla spesa pensionistica (220,84 miliardi per il 2017) la quota di trasferimenti dalla GIAS (*gestione interventi assistenziali*) che altro non è se non fiscalità generale che vale circa 35 miliardi, in rapporto al PIL 2017 (1.716.935) la spesa si riduce dal 14,87% al 12,80% (più di 2 punti); **il secondo** perché da noi le pensioni sono tassate (mentre in altri paesi la tassazione si applica in precedenza sull'intero reddito da lavoro al lordo dei contributi) e quindi la spesa 2017 scende di altri **43 miliardi di euro, raggiungendo il 10,7%, ampiamente in linea con la media UE.**

Figura 1.4 - Spesa per pensioni in percentuale del PIL (SEC 2010)



<http://www.itinerariprevidenziali.it>



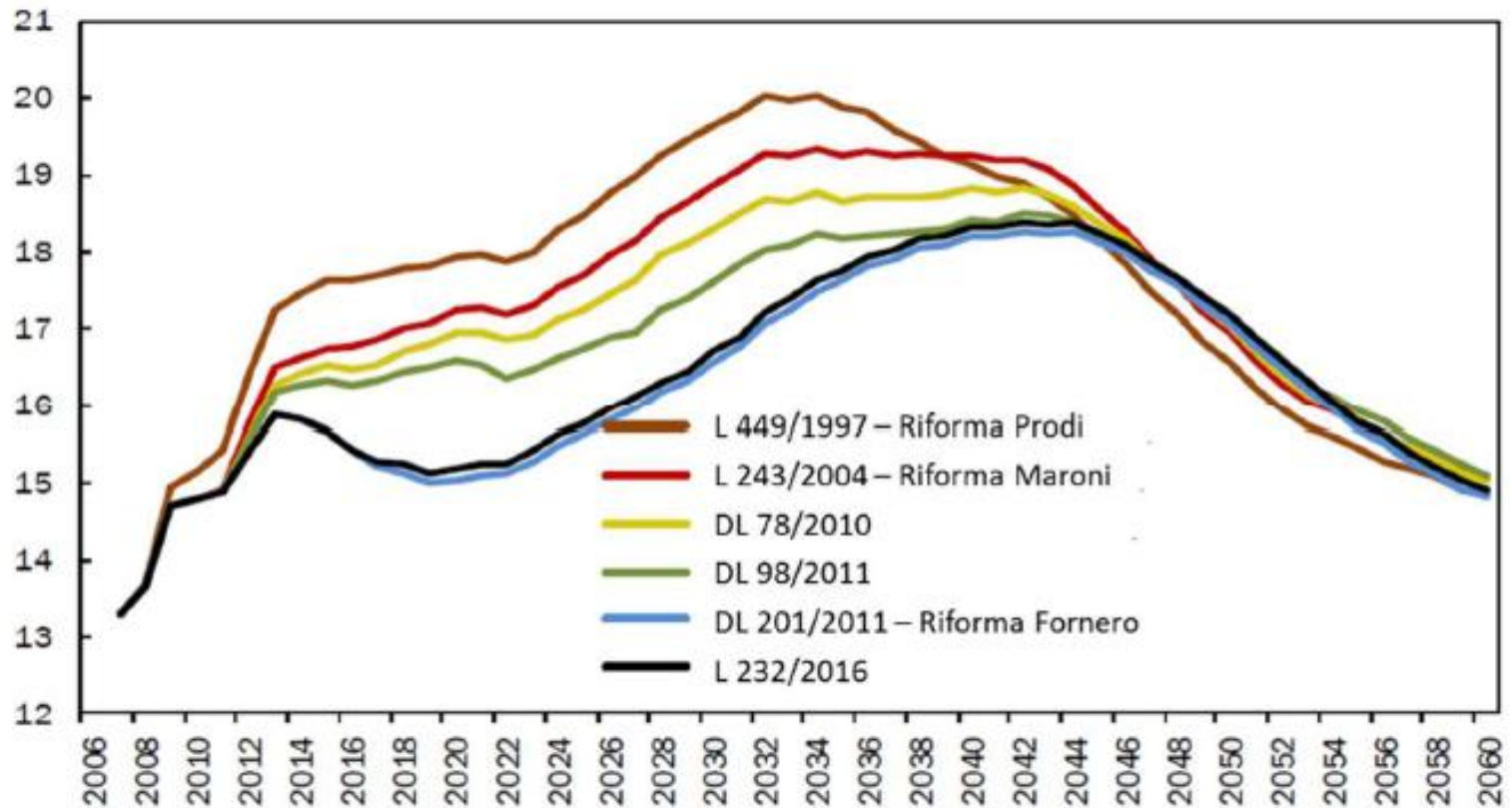
VOCI DI SPESA (in milioni di euro)	2017	% totale	% PIL
Pensioni	220.843	26,30%	12,80%
Sanità	113.599	13,53%	6,62%
Assistenza + LTC + GIAS	70.138	8,35%	4,08%
Prestazioni temporanee	29.129	3,47%	1,70%
Prestazioni INAIL	8.859	1,06%	0,52%
Welfare enti locali	10.919	1,30%	0,63%
Retribuzioni	122.400	14,58%	
Spese funzionamento	132.399	15,77%	
Spese conto capitale	65.673	7,82%	
Interessi	65.641	7,82%	
Totale spesa protezione sociale	453.487	54,01%	
Totale spesa pubblica finale	839.599	100%	
Totale entrate	799.908		

<http://www.itinerariprevidenziali.it>

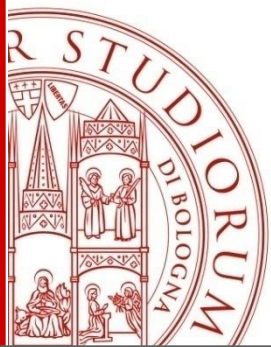


Spesa pensionistica sotto controllo

Figura 2. Previsioni del rapporto tra spesa pensionistica e PIL: le diverse riforme

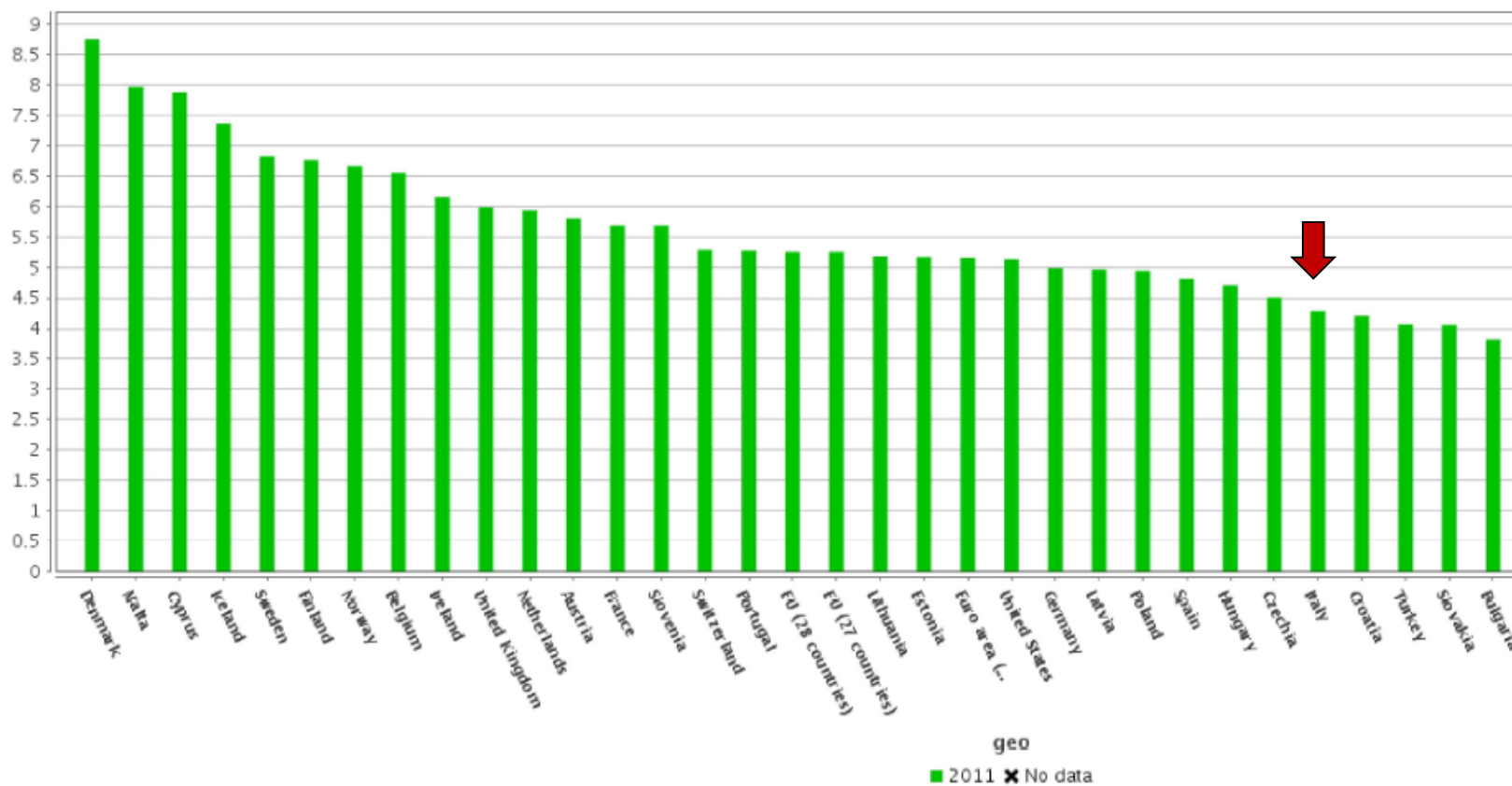


Fonte: Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 (MEF)



Spesa per istruzione in % PIL - UE

Public expenditure on education
Percent of GDP

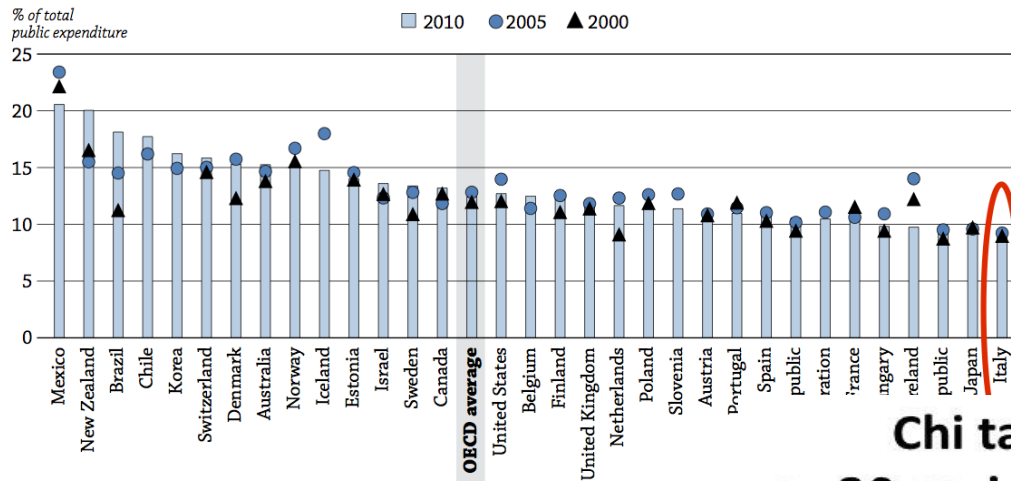


Source of Data Eurostat

Spesa per istruzione come % della spesa pubblica:

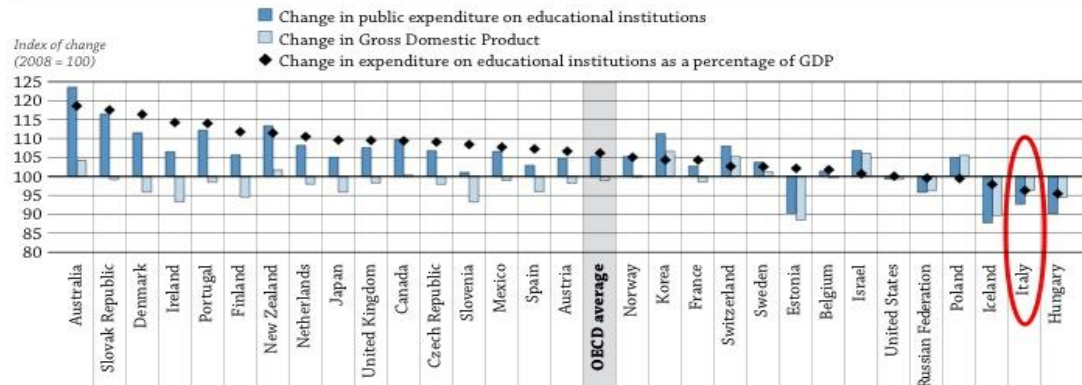
l'Italia è ultima (fonte: OCSE 2013)

Chart B4.1. Total public expenditure on education as a percentage of total public expenditure (1995, 2005, 2010)



**Chi taglia di più l'istruzione (% PIL):
su 30 nazioni, solo Ungheria peggio dell'Italia**
(fonte: OCSE 2013)

Chart B2.3. Impact of the economic crisis on public expenditure on education
Index of change between 2008 and 2010 in expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, for all levels of education (2008=100, 2010 constant prices)





Quello che non va:

l'evasione fiscale in Italia

Tax Evasion Costs EU Countries Billions

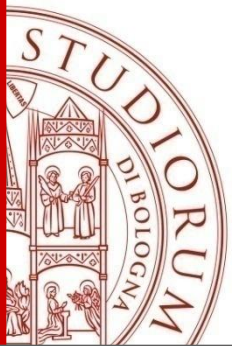
Estimated level of evaded taxes in EU countries (in billion euros)



L'evasione fiscale pesa con una stima tra 109 e 191 miliardi di minori incassi da parte dell'erario.

La tendenza all'evasione è maggiormente concentrata al centro sud ma in milioni di euro la più alta evasione si trova nelle regioni del Nord.

L'imposta più evasa è l'IVA, seguita da IRPEF per lavoro autonomo e impresa.



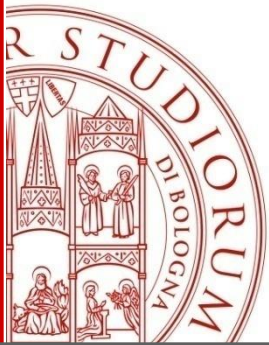
Nel 2017 la spesa pubblica totale è stata di oltre 839 mld di cui oltre 453 mld (oltre il 54%) per la protezione sociale (pensioni, sanità, assistenza).

Per finanziare questa spesa tra le più elevate in Europa servono tutti i contributi, tutte le imposte dirette e una parte delle indirette.

Ma chi le paga?

Secondo la Guardia di Finanza 6 dichiarazioni ISEE su 10 sono false.

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/A4 - Rapporto contrasto evasione.pdf

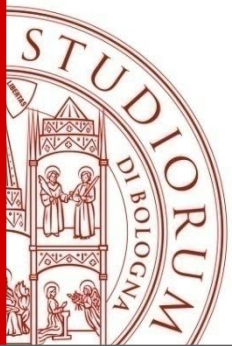


Ma chi paga l'Irpef?

Nel 2016 i contribuenti sono 40.872.080
IRPEF versata ammonta a 163.377.619

- **il 22% dei contribuenti dichiara redditi fino a 7500 euro lordi l'anno**
- **il 44% dei contribuenti fino a 15 mila euro paga il 3% dell'Irpef**
- **il 43% con redditi da 15 mila a 35 mila euro paga il 40%**
- **il 13% con redditi oltre 35 mila euro lordi ne paga il 57%***

*** Con redditi lordi sopra i 100 mila euro troviamo soltanto l'1,10%, 451 mila contribuenti che pagano il 18,68% del gettito complessivo**



Lo Stato sociale entra in crisi ...

Riduzione delle risorse a disposizione:

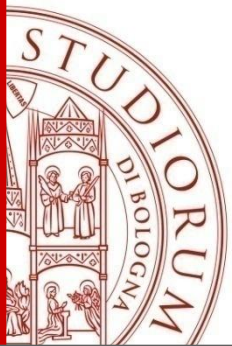
Mutamenti anagrafici e settoriali

Trasformazione del nucleo familiare

Evoluzione dei rapporti di lavoro: Globalizzazione

La crisi dello stato sociale è ritenuta **“entropica”** (Bosi, 2010), strutturale e non congiunturale.

Esigenza di un complessivo riadattamento dei sistemi di welfare



Diverse proposte ...

Approccio dell' « *investimento sociale* » (Giddens,1998)
ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

Welfare relazionale

Welfare generativo

Secondo welfare

Welfare delle potenzialità

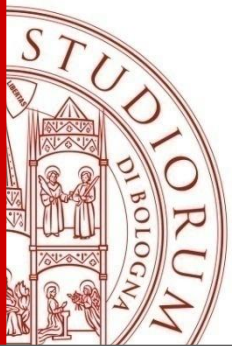
Welfare delle capacità

Welfare comunitario

Nuovo welfare

COMUNE DENOMINATORE

Lo Stato deve svolgere una funzione preventiva (politiche attive) e occuparsi di promuovere la formazione di **CAPITALE UMANO** (ricerca, istruzione, formazione) e di **CAPITALE SOCIALE** (organizzazioni della società civile) considerati un motore dello sviluppo economico nel medio lungo termine.



Verso un diverso welfare...

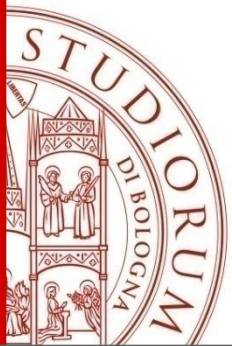
Le nuove proposte chiedono di abbandonare un modello di intervento pubblico centralizzato (*welfare state*) per sperimentare forme diverse di:

WELFARE SOCIETY

Dopo aver costruito un imponente sistema di protezione sociale quasi esclusivamente a carattere pubblico, si inverte ora la direzione del processo avviato a fine Ottocento.

Viene superata l'univoca relazione tra sistema pubblico e stato sociale: oltre al pubblico, anche i privati (singoli individui, famiglie o altre organizzazioni formali) svolgono un ruolo importante a livello allocativo e redistributivo, integrando o sostituendosi all'intervento pubblico che può agevolarne e incentivarne lo sviluppo.

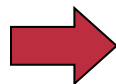
Famiglie e terzo settore esistono da sempre ma la nuova prospettiva li riconosce come protagonisti non solo come destinatari degli interventi di welfare.



Che cosa sta accadendo

I VECCHI RISCHI SOCIALI

- «retrenchment» esplicito
- «retrenchment» nascosto
- «ricalibratura»

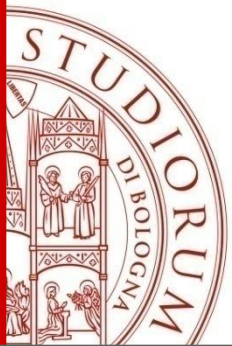


Sanità: aziendalizzazione, decentramento, sviluppo secondo pilastro, razionamento.

Previdenza: calcolo contributivo, innalzamento età pensionabile, sistemi multipilastro con la previdenza complementare

Istruzione: decentramento, raccordo sistema istruzione-lavoro.

Disoccupazione: omogeneizzazione prestazioni, politiche attive, decentramento.



Che cosa sta accadendo

I NUOVI RISCHI SOCIALI

Lotta alla povertà

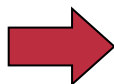
Conciliazione cura-lavoro

Long term care

Politiche abitative

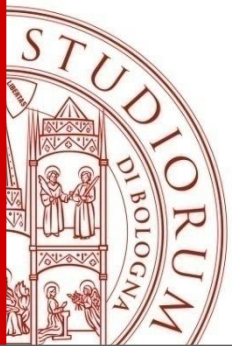
Disoccupazione giovanile

Inclusione sociale migranti e rifugiati



Aumento delle responsabilità locali con decentramento delle responsabilità finanziarie e organizzative a favore degli enti locali (rescaling)

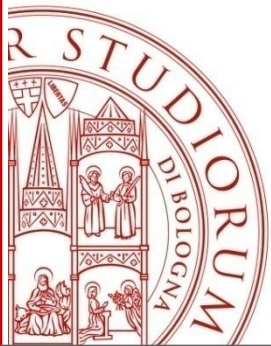
crescente coinvolgimento soggetti privati, partnership locali con il terzo settore per l'offerta dei servizi.



Le direzioni da prendere

L'Unione Europea individua nella **ricomposizione e riallocazione della spesa pubblica** una delle politiche più funzionali alla crescita nei paesi europei.

1. rimodellare le politiche redistributive in modo da accrescerne l'efficienza sui risultati di contrasto alla povertà e di **riduzione delle disuguaglianze**;
2. rafforzare in termini relativi le componenti di spesa volte all'accumulazione del capitale umano e allo sviluppo dell'economia della conoscenza.
3. investire nel potenziamento del welfare a livello locale



1. Ridurre le disuguaglianze può stimolare la crescita



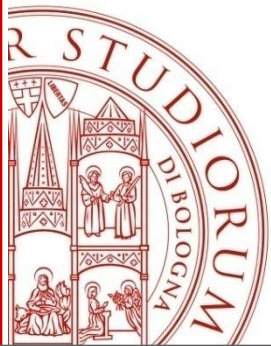
Richard Wilkinson:

How economic inequality harms societies

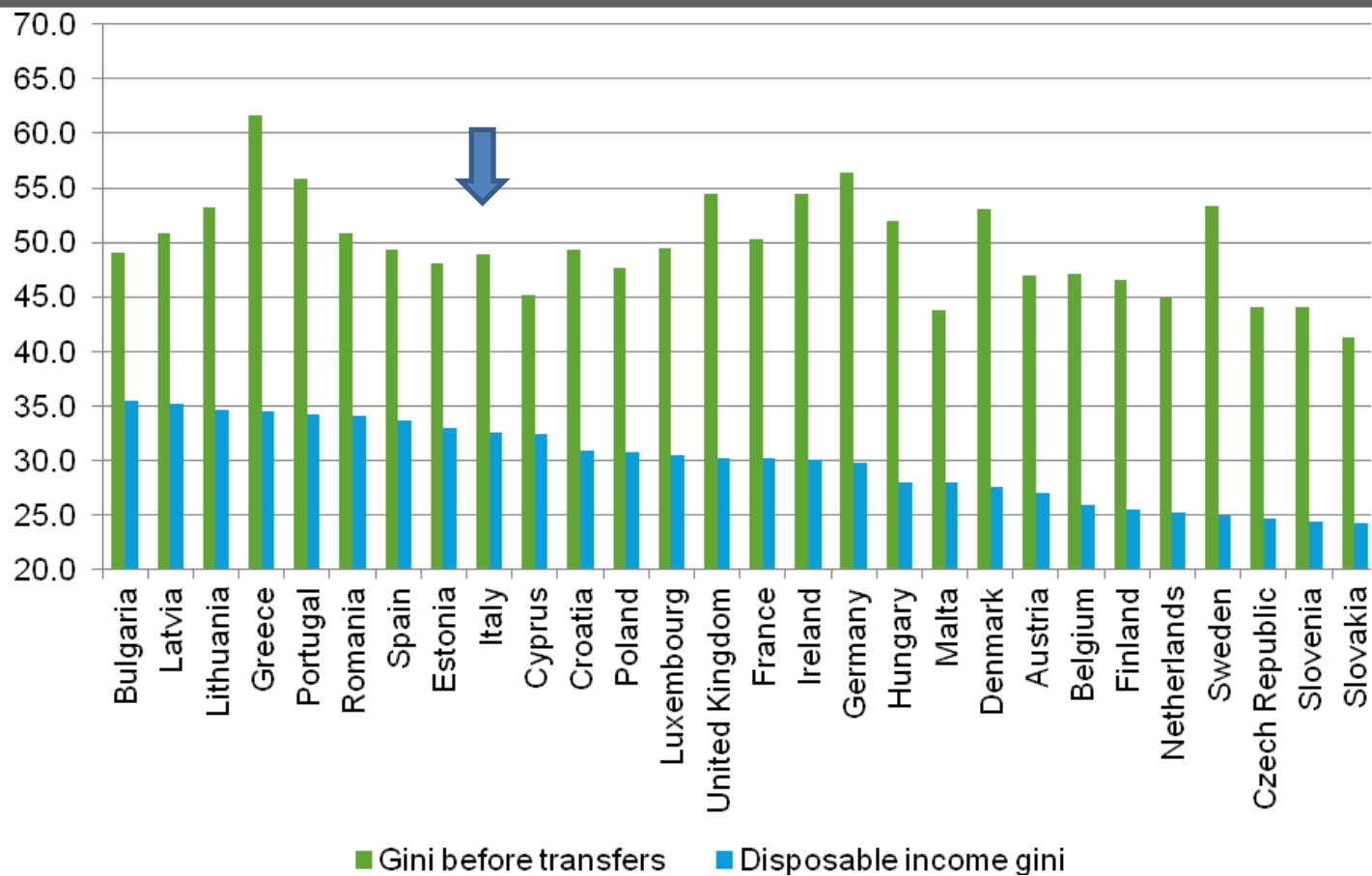
http://www.ted.com/talks/richard_wilkinson

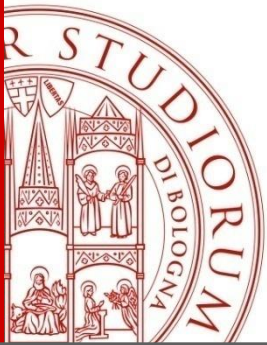
- la disuguaglianza preclude opportunità di investimento individuale
- la disuguaglianza peggiora il benessere sociale e aumenta l'instabilità politica di un paese

Politiche redistributive in grado di ridurre la disuguaglianza possono avere effetti positivi sulla produzione e sulla crescita.



<https://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2015/09/an-unequal-union>





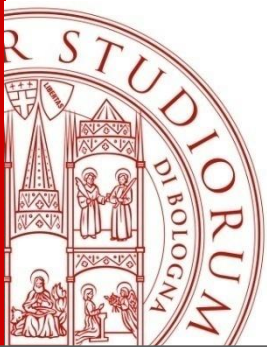
La progressività del sistema tributario

La progressività delle imposte dirette e dei trasferimenti determina una riduzione delle disuguaglianze nel passaggio dai redditi di mercato a quelli disponibili.

Le evidenze empiriche suggeriscono però che il ruolo della redistribuzione fiscale nel compensare l'aumento delle disuguaglianze determinate dal mercato si è indebolito negli ultimi decenni.

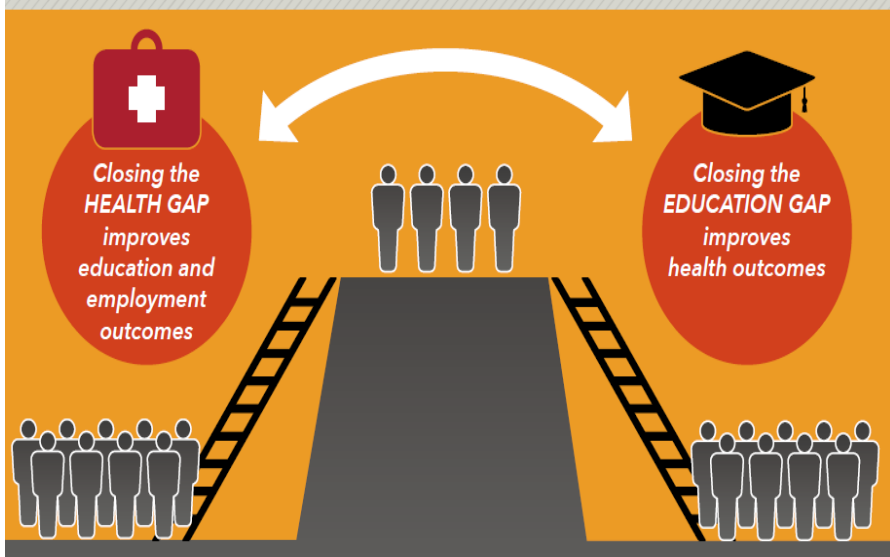


Le recenti riforme fiscali hanno in media diminuito la progressività degli strumenti redistributivi, diminuendo le aliquote sui redditi più elevati e sui redditi da capitale.



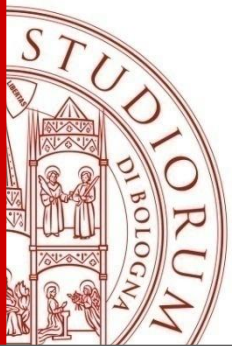
2. Investire in capitale umano può stimolare la crescita

IMPROVE ACCESS TO HEALTH & EDUCATION



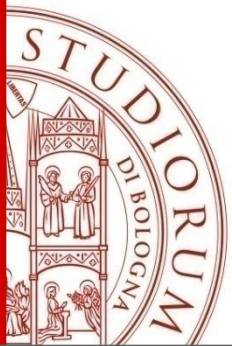
INVESTIMENTO SOCIALE

- Il welfare che migliora le **capacità di vita** (investimento sociale) non le condizioni di vita (intervento assistenziale)
- Il welfare che libera le persone dal bisogno e non crea dipendenze dall'intervento pubblico

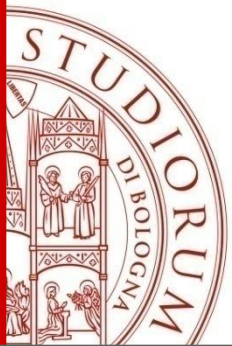


3. Welfare locale

- **Maggiore capacità di fornire risposte più efficaci a bisogni di sostegno sociale sempre più individualizzati, frammentati ed eterogenei**
- **Servizi disegnati in modo più vicino alle preferenze delle comunità**
- **Maggiore orientamento a favorire investimenti e innovazioni**
- **Possibilità di un intervento locale più partecipativo**
- **Meno costoso (maggiore possibilità di attivare risorse locali di cittadini e imprese nella logica della sussidiarietà circolare)**



- **Necessità di aggregare i piccoli comuni (economie di scala)**
- **Mancanza di un quadro chiaro di diritti sociali universalistici (LEP)**
- **Aumento della disuguaglianza territoriale se ci sono aree più innovative**
- **Necessità di perseverare nella lotta all'evasione fiscale per aumentare le risorse a disposizione del comune**



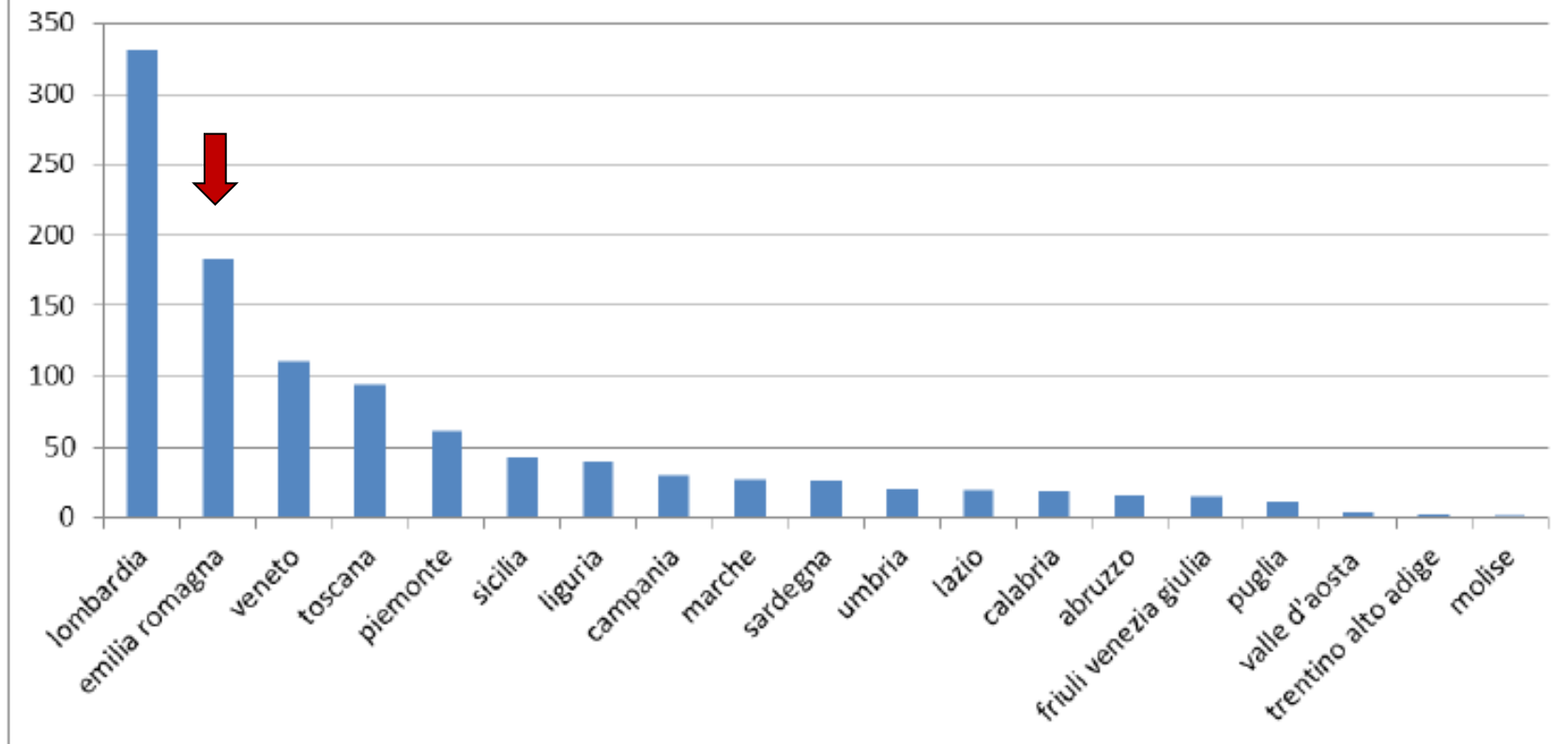
Tornando all'evasione fiscale

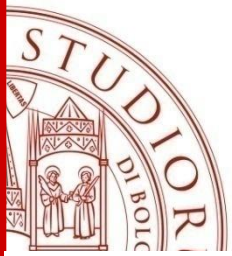
In applicazione del principio di sussidiarietà e al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, il legislatore ha previsto un maggior coinvolgimento dei comuni nell'attività di accertamento e riscossione.

L'articolo 1, comma 1 del D.L. n. 203/2005 disponeva in origine l'attribuzione a tali enti di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme riscosse con il concorso dei medesimi, **elevato poi al 100 per cento.**

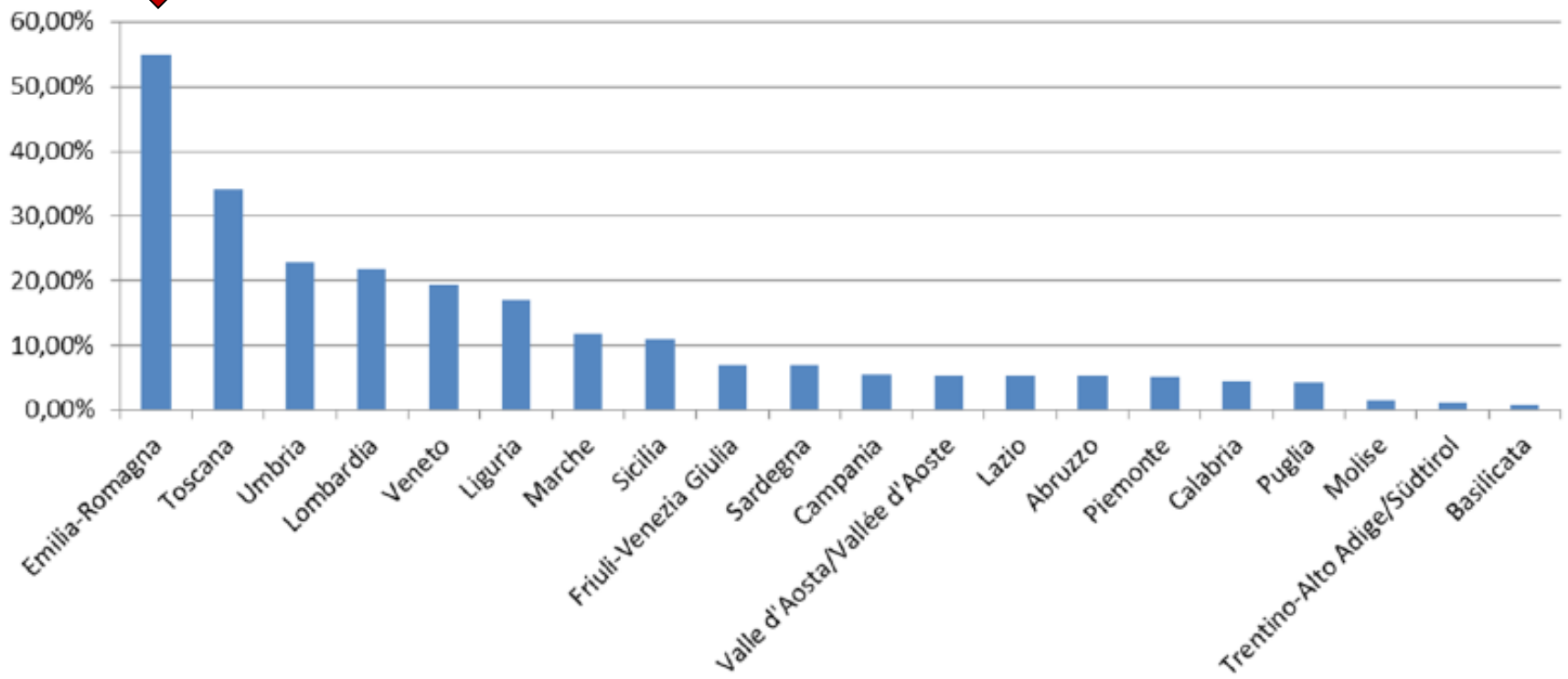
Nel 2017 l'Agenzia ha preso in carico 5.627 segnalazioni qualificate provenienti dai Comuni (il 50% delle quali proviene da Comuni del Nord, il 13% del Centro e il 37% del Sud e isole). La maggior parte delle segnalazioni riguarda l'ambito "Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare" (57%) e l'ambito "Beni indicanti capacità contributiva" (27%).

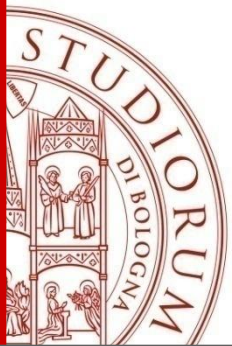
Numero comuni segnalanti per regione (anni 2009-2017)





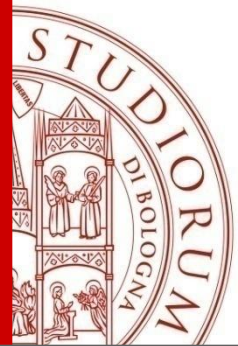
Quota comuni segnalanti sul totale comuni della regione (anni 2009-2017)





Il ruolo che assumerà il welfare locale nel **modello di investimento sociale europeo** è strettamente legato allo sviluppo della sussidiarietà orizzontale e circolare:

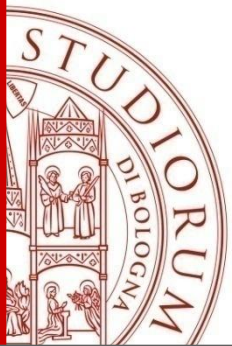
- alla mobilitazione dei cittadini a favore di **nuove forme di partecipazione e solidarietà a livello locale**
- alla capacità degli attori pubblici di coinvolgere attivamente i cittadini nello sviluppo di **esperienze locali innovative.**



Potenziare responsabilità, fiducia e reciprocità...

Secondo i critici, l'opzione di far «remare» i privati nel campo del welfare porterebbe ad una **complessiva degenerazione delle politiche e del servizio pubblico (Guidi, 2012)**

In realtà, il legame tra il contesto economico in cui lo Stato sociale è chiamato ad operare e fattori sociali come la fiducia, il senso di responsabilità e di reciprocità diffuso nella società civile, **definisce il punto di partenza all'interno del quale possono rinnovarsi i sistemi di protezione sociale.**



«**Certo, la strada da fare è ancora lunga e irta di ostacoli**, ma non v'è dubbio che essa non abbia alternative, sempre che si voglia porre mano alla trasformazione dell'attuale modello di sviluppo ormai non più sostenibile.

È possibile questo? Sì, a patto che ci si liberi di quelle «passioni tristi» di cui ha scritto B. Spinoza e che si ritorni – come già avvenne al tempo dell'Umanesimo civile – a **COLTIVARE LA CAPACITÀ DI ASPIRARE, che è quella capacità delle persone di partecipare alla costruzione delle rappresentazioni simboliche che danno forma al futuro.**»

Stefano Zamagni (2019)

<https://www.aiccon.it/sussidiarieta-circolare/>

Grazie per l'attenzione