

FINANZIARE IL WELFARE

PRESENTE E FUTURO DEL PAY-AS-YOU-GO
IN ITALIA, EUROPA E US

E PROPOSTA DEI FONDI WELFARE

di Nicola C. Salerno
con Prefazione di Orio Giarini

Data, data before analysis

*Analysis before policy or
prescription*

-Simon Kuznets-

Many intellectuals in the US and Asia believe that European social welfare policies should be a blueprint for action in their own countries. But those policies, financed by high taxes and costly mandates on business, are mainly responsible for the enormous increase in European unemployment during the past decade and a half. This 'European disease' is hardly a model for other nations.

Gary Becker, 1992 Nobel laureate, Chicago University,
Business Week, 8 April 1996

Yet, as the UK and western Europe contemplate adapting more to the 'American model' it is worth noticing a more menacing side. Economic inequality has continued to widen. All the rungs on the economic ladder are now further apart than a generation ago, and the space between them continues to spread. This widening of inequality leads to distress and misery for those at or near the bottom and anxiety for those in the middle. Left unchecked it could also undermine the stability and moral authority of the nation.

Robert Reich, former US Secretary of Labour, Brandeis University,
Financial Times, 3 March 1997

fonte: "Reconciling the Welfare State with sound public finances and high employment",
M. Buti, D. Franco, L. Pench,
sta in "The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms" (1999)

Ma se è auspicabile che gli Stati Uniti non imitino tout court l'Europa (Gary Becker) e, nel contempo, altrettanto auspicabile che l'Europa non imiti tout court gli Stati Uniti (Robert Reich), allora quale futuro progettare per i welfare system? Quello europeo e quello statunitense sono i due principali (per certi aspetti unici) macro-modelli formalizzati e istituzionalizzati di welfare esistenti al mondo. Se entrambi mostrano dei cedimenti, quale "terza via" tentare di costruire? Questo volume prova a dare una prima risposta.

Prefazione

Perché un titolo così specifico e diretto? Questa è la prima domanda che può sorgere al lettore. Il volume è dedicato interamente al pay-as-you-go, il criterio di finanziamento a ripartizione su cui sono stati fondati e sviluppati i moderni sistemi di sicurezza sociale in Europa.

Il pay-as-you-go è la chiave per analizzare i welfare system che abbiamo ereditato dal Novecento, e in particolare i loro equilibri finanziari. Il Novecento è stato un secolo importante per il welfare: aveva a sua volta ereditato le prime fondamenta dell'idea stessa di welfare state dall'Ottocento, e le ha fatte crescere, anche grazie alle potenzialità del finanziamento pay-as-you-go che si è incaricato di predisporre le necessarie risorse.

Adesso il pay-as-you-go ha bisogno di una manutenzione straordinaria. Deve adeguarsi ai cambiamenti profondi della demografia (invecchiamento), dei nuovi bisogni (che emergono anche grazie all'avanzare delle capacità terapeutiche), delle economie occidentali (riduzione delle potenzialità di crescita). Tre cambiamenti che interagiscono e si approfondiscono a vicenda. Abbiamo già osservato la velocità con cui si sono espressi negli ultimi decenni (dal Dopoguerra ad oggi), ma sono soprattutto le evoluzioni prospettiche a suonare come campanello di allarme e a sollecitare una visione chiara e concreta per le riforme di policy.

I dati che Nicola descrive per le Regioni italiane e l'Italia in aggregato, i principali Parter europei e l'Europa nel suo complesso, e infine per gli stessi Stati Uniti, lo testimoniano. C'è un fil rouge che lega le Regioni d'Italia all'Europa e agli Stati Uniti. Mondi così diversi lungo tante, tantissime dimensioni, poi si ritrovano collegati da funzionamenti di base che adesso richiederebbero a tutti i medesimi sforzi di cambiamento.

La sfida non è più, come a cavallo tra Ottocento e Novecento, tra modelli à la Bismark e modelli à la Beveridge; l'allargamento sia dei diritti che della platea di riferimento ha reso di fatto superata questa distinzione. Ma la sfida non è neppure più quella che ha percorso internamente tutto il Novecento, tra sistemi a ispirazione pubblica e sistemi a ispirazione privata. I termini, o i paradigmi di lettura che dir si voglia, non sono più questi.

Infatti, Nicola correttamente sottolinea le similitudini esistenti tra, da un lato, il pay-as-you-go nell'alveo pubblico e, dall'altro, la ripartizione nelle associazioni mutualistiche private e il pooling delle assicurazioni private.

Queste similitudini diventano tanto più strette quanto più intensa è la dinamica del fabbisogno da finanziare, e quanto più ampia è la platea coperta. O si dovrebbe meglio dire: quanto più ampia dovrebbe essere la platea coperta, perchè certo la soluzione alla sostenibilità finanziaria non può esser ricercata nel diniego della copertura (screaming) o nell'applicazione totu court di compartecipazioni elevate e crescenti. La soluzione, in altri

termini, non può essere quella, banale, della semplice “marcia indietro” rispetto al processo di costruzione del welfare system. Sarebbe una rinuncia, non una soluzione.

E allora è necessario fare esattamente quello su cui il volume si impegna: interrogarsi su quali siano gli snodi strutturali all’origine dei problemi, e quali riforme di struttura siano utili per migliorare la nostra capacità di governare e conciliare dinamiche del fabbisogno e dinamiche delle risorse disponibili. Ed è importante sottolineare un altro aspetto: l’interrogativo è del tutto “laico”, e questa stessa affermazione non è un a-priori ma un risultato interno all’analisi condotta nel volume. I dati (gli indici di dipendenza strutturale, gli indicatori ottenuti integrando nella dipendenza strutturale l’occupazione e la produttività, le elaborazioni sui Programmi di Stabilità Ue e sui documenti del Budget Office per gli Us, etc.) portano in luce i medesimi fattori di criticità dappertutto, senza distinzione tra radici bismarkiane o Beverigiane, tra pay-as-you-go pubblico o pay-as-you-go privato, tra natura pubblica o privata delle Istituzioni operanti nel welfare system, tra prevalenza dei rapporti tra cittadino e Stato – Pubblica Amministrazione o delle relazioni private volontarie sul mercato. Insomma, non si sta discutendo della supremazia tra gli assetti già esistenti. Si cerca una nuova visione.

La diagnosi di Nicola è che il pay-as-you-go, per continuare a svolgere le sue essenziali funzioni, non deve essere “abusato”, deve mantenersi al di sotto di una soglia critica di scala. Non solo il pay-as-you-go pubblico, ma l’insieme, la “sommatoria” dei pay-as-you-go (pubblici e privati) in azione in un Paese o in un sistema economico-sociale. Le evidenze riportate nei primi capitoli del volume mostrano come questa soglia critica sia già stata raggiunta, o ci si muova ormai al suo ridosso, sia in Europa che negli Stati Uniti. Se non ci si vuol trovare costretti a ridurre le prestazioni del welfare system di pari passo con riduzioni obbligate nella scala di funzionamento del pay-as-you-go (finora il dilemma è stato per lo più affrontato in questa prospettiva negativa), è necessario progettare iniezioni di accumulazione reale, per cercare nuove risorse nei frutti di investimenti produttivi sui mercati.

L’idea dei Fondi Welfare - funzionanti ad accumulazione reale e collegati a polizze assicurative collettive per la copertura dei grandi eventi - è nuova e promettente. L’ultima parte del volume ne descrive le proprietà e arriva a tratteggiarne un disegno che, con l’aggiunta di qualche altro dettaglio, potrebbe in sé per sé avere già vesti operative. Sarebbe interessante discuterne direttamente con gli operatori di mercato, con le unità di sviluppo delle compagnie assicurative e con i principali fondi pensione.

Ma gli scogli più difficili a me non sembrano riguardare il disegno dello strumento (già chiaro e convincente nell’analisi di Nicola). Le difficoltà maggiori riguardano tutto ciò che sta attorno al Fondo Welfare a cui il Fondo Welfare va ricordato: i cambiamenti nell’assetto corrente del welfare system, il ribilanciamento tra le loro voci di spesa, la riforma della fiscalità dei pilastri di welfare privati con impegni alla convergenza tra Partner Ue (Nicola ne parla), la cornice regolatoria con particolare attenzione alla governance del Fondo Welfare (trasparenza, solidità della gestione finanziaria, economicità dell’amministrazione, vigilanza prudenziale e preventiva), il coordinamento internazionale nella regolazione e supervisione.

Se l'obiettivo è quello di massimizzare i frutti di investimenti produttivi su orizzonti medio-lunghi (la definizione di gestione patrimoniale previdenziale per antonomasia), il "campo di azione" dei Fondi Welfare non può di sicuro esser relegato nei confini nazionali. La prospettiva deve essere europea o, meglio ancora, globale, per riuscire a guardare alle realtà mondiali che hanno davanti le potenzialità di crescita più elevate, che spesso sono le stesse realtà che hanno solo in tempi relativamente recenti avviato processi di industrializzazione, e che si trovano a vivere fasi demografiche diverse dall'Occidente (sono più giovani dell'Occidente per varie ragioni).

Ma quanto più ampio il "campo di azione", tanto più urgente, anzi obbligatoria, l'esigenza del coordinamento sovranazionale della cornice regolatoria e delle pratiche di sorveglianza. Ed è soprattutto su queste mie ultime riflessioni che spero, e mi aspetto, che Nicola continui il suo lavoro di analisi e di proposta, sia nel nuovo spazio che ha di recente inaugurato (Reforming.it), sia attraverso le collaborazioni che lo vedono protagonista già da tempo, a cominciare da quella con l'Associazione Europea del Nuovo Welfare di cui mi fregio di esser direttore.

Orio Giarini

*Direttore di 'the Risk Institute - Geneve'
Editor dei Quaderni Europei del Nuovo Welfare*

Indice

Prefazione di Orio Giarini

Introduzione e Piano dell'Opera

Scenari demografici

La Demografia dell'Italia e delle Regioni italiane

La Demografia in Europa

Demografia e Lavoro

Demografia, Occupazione e Produttività in Italia

Demografia, Occupazione e Produttività in Europa e Us

Il Pay-As-You-Go: Da dove viene e dove va?

Il Pay-As-You-Go sanitario nelle Regioni italiane

Il Pay-As-You-Go attraverso il Programmi di Stabilità

Il Pay-As-You-Go pubblico e privato: Davvero così diversi?

L'idea del Fondo Welfare

Conclusioni

Introduzione e...

Ha quasi due secoli di alto onorato servizio. Ha dato le fondamenta allo sviluppo del welfare system durante tutto il Novecento, dopo che la sua idea originaria era comparsa, con forme e modalità diverse, nell'Europa di metà Ottocento (Inghilterra di Beveridge e Germania di Bismark).

Si tratta del pay-as-you-go, o della ripartizione nella traduzione italiana: il criterio che permette, con il concorso di tutti i redditi, di finanziare anno per anno le prestazioni del welfare system.

È grazie a questa idea che è stato possibile allargare gradualmente la copertura del welfare system, sino ad includere tutti i cittadini e, in alcuni casi, riconoscere anche diritti di cittadinanza universale. È sempre grazie a lui che è stato possibile abbattere le conseguenze negative dei rischi che possono manifestarsi nel corso della vita dei singoli e delle famiglie: dai rischi della salute al rischio di incapacità dei redditi, dal rischio inflazione ai rischi del mercato dei capitali, dal rischio disoccupazione a quello di infortuni sul lavoro, etc.. È sempre il pay-as-you-go che ha permesso di gestire questi rischi con strumenti contrattuali semplici e poco costosi dal punto di vista amministrativo. È lui che ha saputo e sa sfruttare al massimo i grandi numeri: dal lato dei finanziatori, se tutti partecipano ognuno è chiamato a contribuire con importi contenuti e poco distorsivi; dal lato dei beneficiari, più ampia è la platea coperta meglio si può contrastare l'adverse selection e bilanciare tra loro profili di rischio diversi (rischi non perfettamente correlati, o specifici alle varie fasi della vita, etc.).

Un assoluto protagonista della costruzione dei moderni sistemi di sicurezza sociale, che ha permesso di fare degli istituti welfaristi dei motori di sviluppo umano, sociale e economico.

Dopo averne messo in chiaro i molteplici pregi e gli indubitabili risultati raggiunti, questo volume si interroga sulle problematiche attuali e soprattutto prospettive del pay-as-you-go. Le condizioni ideali per il suo funzionamento sono quelle realizzate nel secolo scorso: da un lato la popolazione giovane e in aumento, dall'altro lato i significativi (rispetto alle medie di oggi) tassi di crescita delle economie, con buoni livelli occupazionali fatti per lo più di carriere stabili e continue. Le due condizioni non erano indipendenti ma si rafforzavano endogenamente.

Queste condizioni oggi stanno venendo meno e, se ci si sforza di investigare il medio-lungo periodo, nei prossimi decenni continueranno a deteriorarsi, se non si interverrà con dei cambiamenti nella struttura delle economie, dei sistemi sociali e dei criteri per il loro finanziamento.

Fare il punto sullo “stato di salute” del pay-as-you-go significa fare il punto sullo “stato di salute” del welfare system. È così - come spiegato da Orio Giarini nella Premessa - che è nata l’ispirazione per questo volume. E, si badi, al centro dell’analisi non c’è solo il sistema di sicurezza sociale pubblico (quello che antonomasia in Italia e in Europa si fonda sul pay-as-you-go). I punti deboli del pay-as-you-go pubblico hanno delle corrispondenze molto nette sia nella mutualità privata (le società di mutuo soccorso italiane, per fare un esempio), sia nel pooling assicurativo privato (su cui si fonda una parte considerevole del welfare statunitense). Il pooling assicurativo può esser visto come un particolare pay-as-you-go deciso per via contrattuale privatistica, e applicato a bacini di utenza che sono sottinsiemi molto più piccoli della platea dei cittadini occupati e produttori di reddito.

Gli argomenti sviluppati nel volume e le conclusioni di policy abbracciano sia il pay-as-you-go pubblico che quello privato. E questo è un pregio, perchè implica che l’analisi affondi nei meccanismi fondamentali della sostenibilità, senza preconcetti distinguo tra sfera pubblica e sfera privata e, quindi, senza pericoli di strumentalizzazione e di etichettatura ideologica. Dai risultati dell’analisi possono trarre indicazioni di policy sia l’Europa che gli Stati Uniti, che hanno modelli di finanziamento del welfare molto diversi tra loro ma accomunati dalla stessa criticità.

Non è un volume di critica tout court al pay-as-you-go, per sminuirne le proprietà positive e per invitare a superarlo. Tutt’altro. Questo vuole essere un volume welfarista! Proprio perchè il pay-as-you-go ha queste proprietà insostituibili e non replicabili in altro modo, il suo utilizzo va adeguatamente dosato e canalizzato. Il volume si chiude, infatti, con un capitolo che mette in relazione la diversificazione e l’adeguatezza degli istituti di welfare con la capacità di diversificare di pari passo anche le fonti di finanziamento, affiancando al meccanismo pay-as-you-go una sufficiente porzione di accumulazione reale delle risorse. Questo passaggio, calato in opportuna cornice normativa, sarebbe in grado di modificare gli scenari di sostenibilità a medio-lungo termine.

A tale fine si avanza anche la proposta dei Fondi Welfare (o Welfare Funds), un’idea che potrebbe davvero fornire all’Europa uno strumento operativo nuovo su cui far leva per aiutare i Paesi Partner a rinnovare i welfare system e al contempo stimolarli alla convergenza verso best practice comuni. Le caratteristiche dei Fondi Welfare potrebbe essere inseriti in un processo di coordinamento aperto - method of open coordination¹.

Ncs, Febbraio 2013

¹ Cfr.: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>.

... Piano dell'Opera

Capitolo 1

La Demografia in Italia e nelle Regioni utilizza dati Istat per tracciare gli scenari demografici a medio-lungo termine dei territori italiani. Sono calcolati gli indici di dipendenza strutturale e l'incidenza delle età avanzate sul totale dei residenti. Si ha di fronte un processo di invecchiamento intenso, che riguarderà tutto il Paese ma con manifestazioni acute soprattutto al Mezzogiorno, dove l'invecchiamento si sovrapporrà alla contrazione della popolazione.

Capitolo 2

La Demografia in Europa allarga l'analisi al contesto internazionale. La sfida demografica è comune a tutti i Paesi occidentali. In particolare, sperimenteranno un continuo invecchiamento le popolazioni di Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito. Dopo il 2020-2025, in Germania vedrà un acutizzarsi del fenomeno rispetto alla media Europa.

Capitolo 3.

Demografia, Occupazione e Produttività in Italia combina analisi demografica e analisi economica. Gli indici di dipendenza strutturale sono integrati per inglobare il tasso di attività/occupazione e la produttività del lavoro. La finalità è quella di ottenere indicatori in grado di esprimere le sproporzioni generazionali non soltanto in termini di teste, ma anche di "sforzo" richiesto a attivi/occupati per generare risorse dell'economia cui, a vari titoli e misura, attingono tutti. Li si potrebbe definire: indicatori di pay-as-you-go complessivi o aggregati o Paese, di pay-as-you-go pubblico e privato nel senso descritto al capitolo 7. Considerare attività/occupazione e produttività serve anche a rendere gli indicatori confrontabili tra territori, soprattutto in un Paese come l'Italia dalle profonde differenze geografiche. Dappertutto, gli indicatori subiranno un continuo deterioramento, con quelli del Mezzogiorno che si staccheranno drasticamente dalla media Paese.

Capitolo 4.

Demografia, Occupazione e Produttività in Europa e Us estende a livello internazionale il calcolo degli indicatori di dipendenza corretti per attività/occupazione e produttività. Il problema del loro deterioramento è comune a tutti i Paesi a economia e welfare sviluppati, ma è l'Italia che ha davanti la sfida più pesante. L'Italia sembra toccata da una duplice linea di demarcazione: una esterna, di allontanamento da Paesi in cui le combinazioni di demografia e economia sono più virtuose o meno devianti (a seconda dei casi); e una interna, di rottura, lungo quelle stesse dimensioni, tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

Capitolo 5.

Il Pay-As-You-Go sanitario nelle Regioni italiane focalizza l'attenzione sul fabbisogno sanitario Lea e sulle risorse necessarie per dargli copertura. Dinamica crescente dell'incidenza della spesa sul Pil a livello nazionale, con una ampia variabilità tra territori secondo la tripartizione "storica" Nord, Centro, Sud. Carico sugli occupati (ponderati per produttività) elevato sia in termini di Euro che in percentuale del Pil pro-capite, e con una variabilità territoriale ancor più marcata delle incidenze sul Pil. Se si mettono in atto scelte di perequazione affinché ogni Regione finanzi la sanità con la stessa quota di Pil, o ogni occupato in ogni Regione finanzi la sanità con la stessa quota di Pil pro-capite nazionale, trasferimenti territoriali cospicui e perduranti, anzi addirittura in divaricazione da oggi sino al 2030. Un "dilemma" di sostenibilità al cui centro c'è il pay-as-you-go, che è il criterio di finanziamento grazie al quale il Ssn ha potuto nascere e svilupparsi

Capitolo 6.

Il Pay-As-You-Go attraverso il Programmi di Stabilità adotta una prospettiva diversa e complementare a quella dei precedenti capitoli. Sinora le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione sono state evidenziate utilizzando dati demografici, puri o integrati, per facilitare le comparazioni tra Paesi e tra Regioni, dai tassi di attività/occupazione e dalla produttività del lavoro. Qui la sostenibilità del pay-as-you-go viene investigata a partire dai Programmi di Stabilità o di Convergenza presentati dai Partner Ue. L'analisi viene calata direttamente nel quadro economico-finanziario nazionale a medio-lungo termine, così come descritto nell'annuale documento ufficiale di finanza pubblica che lega i Partner europei. Le criticità sono confermate: il carico su attivi/occupati, necessario a finanziare in pareggio pensioni e sanità pubbliche, supera già oggi soglie di guardia ed è destinato a crescere nel tempo.

Capitolo 7.

Ma lo snodo della sostenibilità del pay-as-you-go non è riferibile solo al pubblico in quanto tale, anche se nei Paesi in cui il welfare si poggia tutto o soprattutto sul pilastro pubblico è ovvio che l'analisi punti lì. Se lo chiede il capitolo *Il Pay-As-You-Go pubblico e privato: Davvero così diversi?* Con forme e modalità contrattuali diverse, la mutualità privata e il pooling assicurativo applicano un meccanismo di tipo pay-as-you-go in ambito privato. Proprio come il pay-as-you-go nell'alveo pubblico, anche questi pay-as-you-go privati sono posti sotto pressione da invecchiamento della popolazione, dinamica dei fabbisogni e stagnazione della crescita. Un esempio lampante viene dagli Stati Uniti. Se l'analisi svolta sui Programmi di Stabilità viene replicata per gli Us su dati del Budget Office, e se si includono le prestazioni pensionistiche e sanitarie private, diviene chiaro che il carico su attivi/occupati ha raggiunto livelli di soglia anche oltreoceano. Due modelli di welfare con radici e strumenti così diversi - l'europeo e lo statunitense - si trovano accomunati nella medesima sfida. Quali soluzioni si possono ipotizzare?

Capitolo 8.

L'idea del Fondo Welfare - Fintantoché il finanziamento sarà ricercato esclusivamente/prevalentemente nella ripartizione (il pay-as-you-go dei sistemi pubblici), nella mutualità diretta tra gruppi (come nelle storiche società di mutuo soccorso italiane) e nel pooling assicurativo (i sistemi assicurativi privati), o in pagamenti diretti dei cittadini, trasferimenti di quote delle prestazioni e della domanda dal pubblico al privato e viceversa non incideranno sulla capacità sistemica di governare l'invecchiamento e le tendenze di spesa. Questo è il motivo per cui per Europa e Stati Uniti imitarsi a vicenda non può essere la soluzione. Quello che sembra mancare nella struttura del finanziamento è una sufficiente quota di accumulazione reale delle risorse, tramite investimenti a medio-lungo termine sui mercati. Ma che cosa deve intendersi per "sufficiente"? E, soprattutto, quale veicolo finanziario utilizzare per realizzare questa "iniezione" di accumulazione reale? Il capitolo *L'idea del Fondo Welfare* e il capitolo con le conclusioni generali provano a dare delle risposte, delineando i termini generali di una soluzione operativa che potrebbe diventare quel nuovo "territorio di mezzo" cui far convergere il modello europeo e quello statunitense. L'Istituto del Rischio di Ginevra e l'Associazione New Welfare di Trieste potrebbero promuovere approfondimenti tecnici sul Fondo Welfare, con l'obiettivo di giungere ad un suo disegno completo e pronto all'uso.

Febbraio 2013

Con questo volume si inaugura la collana dei **Welfare Reforming Books**, gemella dell'altra, già attiva da qualche tempo, dei **Welfare Reforming Papers**. Tutti i documenti sono liberamente disponibili su **Reforming.it** (www.reforming.it). Un particolare ringraziamento all'amico Orio Giarini che ha accettato di leggere il volume e racchiuderne il "succo" nella Premessa. A lui mi unisce il comune interesse per le tematiche del welfare e per le loro interconnessioni con l'economia, la società, la Politica.

Conclusioni

Lettura dell'evidenza raccolta e proposta del Fondo Welfare

8. Il Fondo Welfare

Il capitolo 7 ci lascia in dote un messaggio di fondo: il «giusto dosaggio» di ripartizione e accumulazione reale sarà l'elemento chiave attorno al quale ruoteranno le riforme del finanziamento della sanità, così come quelle delle pensioni.

Da questo «giusto dosaggio» delle modalità di finanziamento dipenderà anche la possibilità di dare copertura finanziaria agli altri istituti di welfare a carattere redistributivo (famiglia, figli/minori, conciliazione vita-lavoro, accesso/mantenimento casa di abitazione, contrasto povertà, etc.), che non possono prescindere dalla copertura pubblica e dal finanziamento a ripartizione. Se la ripartizione sarà “monopolizzata” dalla sanità, in aggiunta al carico di finanziamento assorbito dalle pensioni, poco o nullo spazio rimarrà per dare copertura agli altri istituti di welfare e agli altri bisogni.

Sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale sono intrinsecamente connesse e passano per il crocevia di un multipillar che, nel mix di finanziamento, abbia una sufficiente quota di accumulazione reale delle risorse. Se sul piano logico progettuale, del disegno architettonico, questa prospettiva si sta, pur lentamente e con difficoltà, affermando, le modalità concrete con cui il multipilastro vada edificato e mantenuto nel tempo necessitano ancora di approfondimento. L'analisi svolta nel precedente capitolo suggerisce che il tema avvia una valenza “transatlantica”, anche se coinvolge Europa e Stati Uniti in maniera diversa (la ripartizione è soprattutto pubblica in Europa, mentre negli Stati Uniti prende soprattutto la forma di pooling assicurativo).

In Italia, il dibattito sui limiti del sistema pay-as-you-go si è sviluppato quasi esclusivamente con riguardo alle pensioni. Per le pensioni, anche se il pilastro privato mantiene ancora una dimensione ridotta e non si può certo dire che la fiscalità sia approdata a un assetto trasparente e consolidato, si è raggiunta una sufficiente consapevolezza del problema, ed esistono sia un corpo normativo di riferimento che un'autorità di sorveglianza (la Covip).

Per la sanità, la strada è ancora lunga e coinvolge aspetti complessi, sul piano politico e tecnico, come la riorganizzazione federalista dello Stato, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lea), l'individuazione di benchmark per le quantità e i costi unitari delle stesse prestazioni.

Eppure, la diversificazione multipilastro ha per la sanità un rilievo ancora più critico, alla luce delle considerazioni svolte in precedente sulle proiezioni di spesa.

Nel medio-lungo termine le dinamiche della spesa sanitaria e pensionistica porranno due problematiche diverse: per le pensioni, se i tassi di occupazione non riassorbiranno i gap nei confronti dei Partner Ue, la vita lavorativa non si allungherà e il pilastro privato non riuscirà ad integrare a sufficienza, emergerà una questione di sostenibilità sociale (adeguatezza degli importi con il criterio di calcolo contributivo nozionale a regime); per la sanità si porrà, in maniera drastica, un vero e proprio problema finanziario, di pressioni insostenibili sul bilancio pubblico.

Lo sviluppo del pilastro privato porterebbe con sé anche effetti positivi in termini di incentivo al lavoro, alla produttività e al prolungamento della vita attiva, dal momento che, sostenuti dalle agevolazioni fiscali, i risparmi del singolo aderente si accumulerebbero a suo esclusivo vantaggio, con garanzia di piena appropriabilità dei frutti. Da questo punto di vista, il pilastro privato rafforzerebbe le proprietà virtuose delle regole di calcolo contributive a capitalizzazione nozionale introdotte dalla riforma pensionistica "Dini" del 1995.

Per favorire lo sviluppo del canale di finanziamento a capitalizzazione, appare utile riflettere sulla possibilità di una convergenza delle due coperture complementari: quella pensionistica e quella per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie (i casi di non autosufficienza). Un tema, questo, che riguarda soprattutto i fondi (pensione e sanitari), che di semplificazione, standardizzazione e massa critica fanno leve importanti nell'abbattimento dei costi. Con una maggiore convergenza tra finalità pensionistiche e finalità sanitarie e socio-sanitarie, si potrebbe mutuare direttamente l'assetto di base dei fondi pensione, completandolo e perfezionandolo. Più precisamente, le tre prestazioni, la pensionistica, la sanitaria e la socio-sanitaria, potrebbero far capo a uno stesso soggetto giuridico, di natura privata, identificabile come fondo aperto a capitalizzazione per il welfare, operante attraverso l'accumulazione finanziaria dei contributi su conti individuali degli aderenti, e collegato con coperture assicurative collettive per i rischi sanitari maggiori e la non autosufficienza.

Per inciso, la normativa vigente già permetterebbe che il fondo pensione perseguisse finalità di natura sanitaria / socio-sanitaria attraverso la possibilità di smobilizzo di una percentuale prefissata del capitale in accumulazione e l'inserimento nel patrimonio del fondo di una polizza assicurativa sia per eventi acute che, in particolare, long-term care.

Dalla convergenza in un unico prodotto di finalità pensionistiche e sanitarie possono discendere diversi vantaggi. Li si ripercorre sinteticamente qui di seguito:

1. L'omogeneizzazione del trattamento fiscale farebbe guadagnare trasparenza ed efficacia al complesso degli incentivi, che oggi sono diversi per la copertura pensionistica e quella sanitaria. Ci si potrebbe concentrare sul disegno della fiscalità per trasmettere incentivi efficaci alle platee più ampie, contenendo la tax expenditure.

2. Sia i fondi sanitari che i fondi pensione fanno oggi appello, “contendendosele”, alle stesse fonti di finanziamento: i contributi dei lavoratori dipendenti e delle imprese sponsor, i contributi dell’aderente indipendentemente dal rapporto di lavoro, il TFR. Il fondo aperto per il welfare canalizzerebbe queste risorse su un unico programma di accumulazione.
3. Il fondo aperto per il welfare aprirebbe possibilità di abbattimenti dei costi di amministrazione e, soprattutto, renderebbe possibile una gestione integrata dei flussi finanziari, in grado di sfruttare i benefici della capitalizzazione composta su orizzonti temporali medio-lunghi, e di attuare un’ampia diversificazione del rischio.
4. Per quanto riguarda l’erogazione delle prestazioni, l’assolvimento delle diverse funzioni potrebbe essere garantito in condizioni di maggiore flessibilità, efficienza ed efficacia:
 - 4.1 Il montante in maturazione all’interno del fondo potrebbe essere smobilizzabile nel corso della vita lavorativa dell’aderente, entro i limiti e per le finalità specificatamente individuate, per far fronte a spese sanitarie proprie e dei familiari; in particolare, si potrebbe prevedere la disponibilità di una quota annuale del montante a copertura delle compartecipazioni ai costi dei Lea;
 - 4.2 Per le prestazioni acute non incluse nei Lea e che comportano spese elevate, così come per le prestazioni socio-sanitarie non incluse nei Lea, si potrebbero acquisire tra gli asset del fondo coperture assicurative collettive per gli aderenti, pagandone i premi sempre a valere sul montante in accumulazione nei conti individuali. I premi assicurativi del singolo aderente sarebbero finanziati dai frutti dell’accumulazione sul suo conto (restano intatti gli incentivi individuali a massimizzare l’accumulazione di risorse), ma contro i rischi sanitari e socio-sanitari si godrebbe dei vantaggi della copertura collettiva (cfr. punti 5-6-7)²;
 - 4.3 Utilizzando una parte del montante maturato al momento del pensionamento e fruibile una-tantum in forma di capitale, il fondo potrebbe stipulare una polizza sanitaria collettiva di tipo long-term care per tutto il periodo di quiescenza degli aderenti;
 - 4.4 Poiché uno degli aspetti ritenuti meno soddisfacenti per i fondi pensione è proprio la rigidità della suddivisione delle prestazioni tra rendita e capitale una tantum, si potrebbe consentire la richiesta di

² Le spese sanitarie “minori” (copayment ma anche altre di importo assoluto non elevato non rientranti nei Lea) possono essere direttamente finanziate accedendo ai frutti dell’accumulazione individuale (al montante). Per le spese più grandi (come per la non autosufficienza, ma anche altre non rientranti nei Lea) è indispensabile mantenere la copertura di natura assicurativa, per non indebolire troppo l’accumulazione e non esporre a rischio gli aderenti. Qui si giustifica la connessione tra modello fondo, basato sull’accumulazione di contributi individuali su conti individuali, e l’acquisto di polizze collettive, con premi finanziati a valere sul montante in accumulazione nei singoli conti individuali. È il modello solo assicurativo che non è idoneo a fronteggiare le dinamiche di spesa future, perché, come dimostrano le difficoltà che le compagnie assicurative americane stanno attraversando, finisce col ripresentare in ambito privatistico gli stessi difetti del finanziamento a ripartizione dei sistemi pubblici. Di fronte all’aumento della domanda di prestazioni e della spesa, le assicurazioni tendono a tutelarsi facendo levitare i premi, operando screening più selettivo (per escludere i soggetti a più elevato rischio o richiedere loro premi più elevati), ricorrendo a compartecipazioni crescenti ai costi delle prestazioni. Un modello che, non solo ha meno capacità, rispetto a quello dei fondi, di riequilibrare il finanziamento pay as you go pubblico con iniezioni di capitalizzazione reale, ma che, se le tendenze restano quelle attuali, si troverà presto di fronte a problemi di sostenibilità finanziaria della stessa natura di quelli oggi coinvolgenti i sistemi sanitari pubblici.

prestazioni più elevate in forma di capitale da parte di coloro che, aderendo alla polizza collettiva long-term care, già onorano parte della funzione previdenziale pura associata alla rendita e non assolta dal capitale;

- 4.5 Le polizze collettive avrebbero i vantaggi di abbattere i costi di contrattazione individuale per gli aderenti, e di facilitare la gestione dell'esposizione al rischio da parte delle assicurazioni;
 - 4.6 Le polizze collettive, inoltre, ridurrebbero le distorsioni dovute alla selezione avversa da parte degli aderenti (tendono a ricorrere a coperture sanitarie e socio-sanitarie i soggetti più esposti agli eventi avversi), e allo screaming, o addirittura alla mancata offerta del prodotto, da parte delle compagnie assicurative (l'offerta si rivolge preferibilmente ai soggetti meno a rischio);
 - 4.7 Gli effetti virtuosi descritti ai due precedenti punti sarebbero rinforzati se il fondo, pur rimanendo volontario nell'adesione, avesse l'obbligo normativo di acquisire le polizze collettive (una sorta di condizione "doc", qualificante per l'accesso alle agevolazioni fiscali), perché in tal caso il rischio sanitario / socio-sanitario sarebbe sicuramente diffuso su una platea molto differenziata (quella di tutti coloro che nel contempo stanno costituendo una pensione integrativa);
 - 4.8 Infine, con il fondo aperto per il welfare si realizzerebbe una più forte responsabilizzazione dell'aderente nei confronti della richiesta di finanziare prestazioni sanitarie: le risorse non utilizzate per finalità sanitarie continuano, infatti, ad accumularsi all'interno del conto di capitalizzazione individuale a formare i benefici per la pensione, riducendo così la possibilità di comportamenti opportunistici di moral hazard.
5. La natura aperta del fondo, da un lato, non impedirebbe l'adesione collettiva, ma sempre volontaria, da parte di interi gruppi (dipendenti di un'impresa, di un settore, di un comparto, etc.); dall'altro, è quella che, assieme alla piena portabilità delle posizioni individuali e alla separazione delle competenze e dei ruoli, permette di mantenere la più alta trasparenza, a tutela dell'aderente e a beneficio della concorrenza e dell'efficienza nei costi.
 6. Ai vantaggi elencati se ne può aggiungere un altro. All'interno di una idonea cornice normativa e regolamentare, i fondi welfare avrebbero le caratteristiche adatte per fungere da selettori degli erogatori di prestazioni, incanalando la domanda dei loro iscritti verso i migliori, pubblici o privati che siano. Un meccanismo che, supportato da ampia e certificata informazione sui comportamenti dei fondi, potrebbe divenire presidio non solo di efficienza nei costi, ma anche di qualità. Per non dire che, ponendo in positiva concorrenza erogatori pubblici e privati (senza vincoli di appartenenza o convenzionamento a Regioni o Asl), potrebbe concorrere a ricomporre quel confine tra sfera della politica e sfera della organizzazione sanitaria e della prestazione professionale spesso zona grigia in Italia.

Uno strumento nuovo, come quello qui proposto, necessita sicuramente di un disegno accurato e anche di uno sforzo innovativo da parte dei gestori finanziari e delle compagnie di assicurazione. Tuttavia, la convergenza tra fondi pensione e fondi sanitari può aprire potenzialità importanti nella riforma del finanziamento dei due maggiori capitoli di spesa del welfare. Potrebbe derivarne l'impulso decisivo allo sviluppo di un pilastro di finanziamento ad accumulazione reale, integrandolo con coperture assicurative per prestazioni non Lea che, per loro natura, non possono ricercare il finanziamento solo nei frutti degli investimenti sui mercati che si accumulano in conti individuali.

I fondi aperti per il welfare avrebbero il pregio di affiancare al finanziamento pay-as-you-go quello basato sull'accumulazione reale di risorse, mantenendo, attraverso il concorso della fiscalità agevolata e le coperture assicurative collettive collegate, quei principi di solidarietà e coesione che sono alla base del nostro welfare system.

Sostenibilità, responsabilizzazione individuale e gestione efficiente dei rischi senza restrizioni di accesso: un pilastro privato "alleato" del pilastro di base e "alleato" delle altre prestazioni del welfare system che, senza un riequilibrio tra ripartizione e accumulazione reale, andranno incontro a crescenti problemi di reperimento delle risorse..

I due argomenti – quello del «ridosaggio» ripartizione-accumulazione e quello del Welfare Fund - meritano un serio approfondimento sia in sede tecnica che politica. E siccome si toccano cambiamenti strutturali comuni a tutti i Paesi ad economia e welfare sviluppati, sarebbe opportuno che il dibattito si svolgesse e si incanalasse ad un livello internazionale o quantomeno europeo, coinvolgendo da subito Ecofin, la Commissione Europea e l'Eiopa, la neocostituita Authority europea per le assicurazioni e i fondi pensione (<https://eiopa.europa.eu>)³.

³ In particolare, riuscire da subito a imprimere un coordinamento europeo in questa riforma di struttura dei welfare system può evitare di dover attraversare fasi complesse e costose di contrattazione e convergenza ex-post. Le caratteristiche del finanziamento del welfare system incidono, oltretutto, sulla mobilità dei lavoratori e dei fattori produttivi, ulteriore motivo che suggerisce di sforzarsi di ideare uno "veicolo" comune – il Fondo Welfare – che possa operare dappertutto all'interno dell'Unione e combaciarsi in maniera fruttuosa con tutti i sistemi Paese. Un modello di Fondo Welfare Europeo.

Conclusioni

La egregia Premessa di Orio Giarini e l'Introduzione (con annesso Piano dell'Opera) permettono già, al lettore che non abbia tempo di dedicarsi ad una lettura completa, di cogliere i contenuti e le conclusioni più importanti del volume: la velocità dell'invecchiamento della popolazione, la pressione del pay-as-you-go sugli attivi e sugli occupati, le interazioni endogene tra criteri di finanziamento del welfare e condizioni di bassa occupazione e bassa crescita delle economie, le prospettive a medio-lungo termine, le similitudini tra pay-as-you-go pubblico e mutualità privata e pooling assicurativo, il «dosaggio» tra pay-as-you-go e accumulazione reale come uno dei tasselli (sicuramente non l'unico come osserva lo stesso Giarini) su cui costruire un nuovo impianto welfarista. Queste Conclusioni vogliono ribadire alcuni caveat sulla lettura di policy.

Il finanziamento del welfare ha bisogno di un rinnovamento di concezione e di struttura. Così come lo osserviamo oggi, è il frutto di condizioni economiche e sociali che non esistono più. Insistere con gli assetti attuali, sia sul lato degli istituti di spesa che su quello del reperimento delle risorse, significa chiudersi in un cul-de-sac da cui sarà sempre più difficile riemergere. I numeri mostrati in questo volume evidenziano che il problema non è solo italiano, e nemmeno soltanto europeo. Si ha di fronte una sfida di cambiamento che, trasversale a tutte le forme di ripartizione - pay-as-you-go pubblico, mutualità privata e pooling assicurativo - coinvolge anche gli Stati Uniti. Non è una competizione tra pubblico e privato, o tra modello europeo mediterraneo e modello continentale, o tra sistemi a radici europee e sistemi a radici americane.

Questo messaggio non vuole in alcun modo apparire carico di pessimismo malthusiano. Non si sta sostenendo alcuna ineluttabile legge di decadimento. Sulla base di dati demografici ed economici e di elaborazioni su proiezioni ufficiali dei Paesi occidentali, si pongono in evidenza i termini di una sfida che può e deve essere raccolta. La prospettiva che si propone è positiva e soprattutto profondamente welfarista. Mettere in evidenza i punti deboli degli assetti attuali dei welfare system significa preoccuparsi del loro mantenimento e della loro continuità nel prossimo futuro. Significa aver chiara l'importanza del welfare system per l'equilibrio della società e dell'economia.

Se forse la prima parte del volume può sembrar soffrire di un po' di pessimismo malthusiano, concentrata com'è sulla fase destruens (sproporzioni negli indici e negli indicatori di dipendenza strutturale e loro deterioramento negli anni a venire), la seconda parte sicuramente aggiunge diversi spunti per una visione costruttiva. Al centro di questi spunti c'è l'idea dei Fondi Welfare (Welfare Funds), che però non si esaurisce in sé ma funziona anche come raccordo per altre innovazioni di struttura, come la diversificazione

degli istituti del welfare system (praticabile solo se si irrobustiscono le fonti di finanziamento), l'avvio di schemi di selettività nell'accesso alle prestazioni (con esenzioni e abbattimenti in base a reddito/patrimonio e condizioni sanitarie del singolo e/o della famiglia), la revisione sistemica e organica della fiscalità riservata agli istituti/strumenti di welfare.

Più la visione riesce ad essere ampia, tenendo assieme questi tasselli e curandone il raccordo all'interno del sistema economico-sociale, meglio ogni tassello riuscirà ad esprimere proprietà positive.

Il Fondo Welfare va visto come il miglior alleato del pay-as-you-go pubblico per confermare, nei decenni a venire, la stessa adeguatezza di risorse su cui i welfare system hanno potuto contare per il loro sviluppo nel Novecento. È questa la visione che ha sollecitato e animato le pagine di questo volume. Analisi e approfondimenti continueranno sia sulla collana dei Welfare Reforming Books che su quella dei Welfare Reforming Papers.

*Roma | Trieste | Francoforte sul Meno
Ncs, Febbraio 2013*

Nicola C. Salerno è esperto di valutazione di impatto dell'attività normativa e regolamentare presso *Eiopa – European Insurance and Occupational Pension Funds Authority*, Frankfurt Am Main (www.eiopa.europa.eu). Ovviamente, analisi e conclusioni contenute in questo volume sono da ricondursi esclusivamente all'autore, e non obbligano nè coinvolgono in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

Da molti anni Salerno approfondisce le tematiche economico-sociali italiane, come economista indipendente esperto di welfare system e di valutazione di impatto dell'attività legislativa, con particolare riferimento alle riforme delle Istituzioni e dei mercati.

Le sue analisi sono disponibili anche su **Reforming.it** (www.reforming.it).

