



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Alfonso Iozzo*

**Quale welfare per l'Unione europea  
nell'era della globalizzazione**

Ottobre 2016 - n. 20





*La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.*

Testo della *Luigi Einaudi Lecture 2016* tenuta dall'autore il 29 settembre 2016 al Campus Universitario Luigi Einaudi dell'Università degli Studi di Torino.

ALFONSO IOZZO è Presidente del Centro Studi sul Federalismo e Vice-presidente della Robert Triffin International.

## **Quale welfare per l'Unione europea nell'era della globalizzazione**

*Alfonso Iozzo*

Mentre in Europa dilagavano le armate nazifasciste alcuni uomini, riflettendo sul futuro dell'Europa al termine del conflitto, concentrarono il loro pensiero e la loro azione su due obiettivi:

- costruire un sistema che impedisse agli stati di riprendere la rovinosa strada dei conflitti e delle guerre;
- preparare le condizioni perché tutti i cittadini potessero fruire di condizioni di vita più umane e dei beni essenziali.

William Beveridge fonda a Londra il *Federal Union Research Institute* per promuovere l'unità europea, dedica il suo primo libro alla pace, prepara il suo "piano" per introdurre il servizio sanitario nazionale.

Ernesto Rossi a Ventotene scrive, con Altiero Spinelli ed Eugenio Colorni, il *Manifesto per un'Europa libera e unita* e poi darà corpo alle sue idee sociali con il libro *Abolire la miseria*, nel quale ricorda di aver avuto notizia del "Piano Beveridge".

Altiero Spinelli scrive nella sua autobiografia che il Manifesto era stato ampiamente ispirato dalla lettura dei testi dei federalisti inglesi.

Era stato Luigi Einaudi ad inviare al suo allievo Ernesto Rossi, confinato a Ventotene, i libri di *Federal Union*.

Il richiamare oggi il nesso tra welfare ed unità europea, e farlo con la “Luigi Einaudi Lecture”, vuole rendere omaggio ai “padri fondatori”.

## **L'evoluzione del welfare**

In Europa il passaggio dall'assistenza (la carità) – tipica dell'economia agricola del Medio Evo – al welfare avviene con il progressivo estendersi della rivoluzione industriale e dell'inurbamento di crescenti fasce di popolazione.

Alla fine dell'Ottocento si introduce la “scuola elementare obbligatoria”, negli anni Trenta del secolo scorso si avvia il “sistema pensionistico obbligatorio” – in Italia nasce l'INPS – e nel secondo dopoguerra si vara il “servizio sanitario nazionale”.

Il welfare caratterizza quindi il modello sociale europeo affermatosi con la ricostruzione post-bellica degli stati europei che iniziano, contemporaneamente, il processo di unificazione. L'Europa è in grado di realizzare profonde trasformazioni dei sistemi produttivi attivando contemporaneamente tutti gli strumenti diretti ad integrare ed assistere quelle fasce di popolazione il cui contesto di vita cambia profondamente: dai campi alle fabbriche, dalle campagne alle città.

La prima istituzione comune europea, la CECA - Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, provvede non solo a facilitare la ristrutturazione del settore ma si fece carico di sostenere i lavoratori coinvolti: esemplare fu il programma per dotare di civili abitazioni i lavoratori del settore.

## **I paesi in via di sviluppo**

L'esperienza dei paesi europei fu seguita, sia pure in ritardo, dagli Stati Uniti con i programmi del *New Deal* di Roosevelt, della *Big Society* di Johnson, e più recentemente con il Piano Sanitario di Obama.

Nei paesi dell'allora Terzo Mondo lo sviluppo tumultuoso e l'aumento del reddito degli ultimi decenni ha determinato – come accadde in Europa nell'immediato dopoguerra – prima una forte accumulazione di risparmio privato, diretto a garantire istruzione, sanità, pensioni, abitazioni, e solo ora iniziano a porsi l'esigenza di passare a sistemi pubblici che tutelino tutte le fasce della popolazione.

## **Come finanziare il welfare**

In Europa la necessità di finanziare il welfare ha determinato un rilevante aumento della spesa pubblica complessiva, che è passata da valori dell'ordine del 20/30% al superare, in alcuni paesi, il 50% del PIL.

Sino agli anni Ottanta la spesa crescente fu sostenuta da un corrispondente aumento delle entrate fiscali – in particolare di quelle tipiche del sistema industriale, come le imposte sul reddito di impresa e le trattenute dirette sui redditi di lavoro – facilitato ovviamente dall'aumento del reddito che nel frattempo veniva conseguito.

Negli ultimi decenni gli stati hanno trovato crescenti difficoltà a reperire le risorse necessarie per finanziare il welfare, per il rallentato tasso di sviluppo del reddito ma soprattutto per l'affermarsi di una apertura dei mercati tendenzialmente sottratta alle possibilità di controllo degli stati nazionali.

Con la fine del sistema bipolare si veniva poi affermando la linea Reagan-Thatcher dell'autoregolazione del mercato internazionale, di cui la libertà dei movimenti dei capitali – non prevista dal sistema di Bretton Woods – era un caposaldo.

Nel nuovo contesto per gli stati divenne più difficile tassare i redditi da capitale, che era mobile. Infatti scatta una concorrenza fiscale ed in molti paesi si riducono drasticamente sia l'aliquota marginale sul reddito sia l'imposta di successione, mentre l'imposizione sui redditi di lavoro, che erano "fissi", rimane invece immutata. Per coprire i mancati introiti gli stati furono costretti – per non ridurre il welfare – ad indebitarsi: in alcuni paesi, quali l'Italia, si è passati dal 30% degli anni Sessanta all'attuale 130% del PIL. Inoltre il processo di globalizzazione richiede sempre più risorse pubbliche per la protezione dei lavoratori nelle fasi difficili dei cicli economici.

Nel contempo la distribuzione del reddito diventava più iniqua – come indicato dalle ricerche di Atkinson e Piketty – perché il capitale poteva sfuggire, almeno parzialmente alla tassazione ed accumulare nuove risorse.

## **La demografia**

Il profondo cambiamento demografico avvenuto nei paesi europei, con il peso crescente della popolazione adulta e l'aumento dell'età media, ha minato alla base i sistemi pensionistici basati sulla solidarietà intergenerazionale: dato che il numero ridotto di giovani non era più in grado di finanziare con il proprio contributo la pensione degli anziani, si è dovuto procedere ad ampliare la quota derivante dalla contribuzione.

Parallelamente l'aumento dell'età media tende a mettere in crisi il sistema sanitario dato che la necessità di cure diventa

sempre più onerosa con il progredire dell'età e per l'adozione di nuovi farmaci e tecnologie resi possibili dal progresso scientifico.

## **La rivoluzione scientifica e tecnologica**

La diffusione a ritmo crescente delle innovazioni tecnologiche, ed in particolare di quelle legate alla rivoluzione digitale, ha imposto cambiamenti strutturali ai sistemi produttivi caratterizzati da grandi numeri di occupati, dalle fabbriche (con i robot) agli uffici (con i computer).

Il modo di produzione basato sulla scienza e la tecnologia tende ad espandersi a macchia d'olio ed a sostituire quello tipico delle rivoluzioni industriali.

Il mondo del lavoro diventa flessibile ed in molti casi le nuove attività produttive sono una combinazione di capitale e lavoro (conoscenza), con un peso crescente di quest'ultimo. I rischi dell'attività economica tendono a cadere sempre più sui lavoratori (sempre più "autonomi") anziché sul capitale.

Tale evoluzione conferma le analisi di James Meade che, oltre trent'anni fa, aveva previsto l'emergere di "società di capitale e lavoro a remunerazione differenziata" e si era soffermato sulla necessità di minimizzare il rischio a carico del lavoratore.

## **Il welfare nell'epoca della rivoluzione scientifica e tecnologica**

Il nuovo "bisogno" emerso nella fase successiva al modo di produzione industriale è la difficoltà delle nuove generazioni ad inserirsi nel mondo produttivo.

Grava sui giovani la precarietà dei lavori offerti, dovuta essenzialmente agli effetti della globalizzazione, che impone un continuo adattamento delle attività produttive specialmente nella fascia compresa tra i lavori puramente manuali e le funzioni specialistiche, alle quali si può accedere dopo un lungo tirocinio.

Devono quindi essere minimizzati i rischi, che il nuovo contesto pone a carico dei giovani lavoratori: occorrono coperture assicurative e sanitarie sganciate dall'attività lavorativa e sostenute da contribuzioni pubbliche; deve essere integrato il compenso percepito per lavori instabili, occasionali, *part time*; deve essere ridotto il rischio imprenditoriale per le attività autonome e di *start up*.

Oggi questo “welfare” è essenzialmente fornito dalla solidarietà familiare ed è ovviamente discriminante per i giovani le cui famiglie non sono in grado di farvi pienamente fronte. Occorre anche riflettere sul fatto che, in prospettiva, la possibilità di contare su tale solidarietà si attenua per l'erosione dei risparmi familiari.

La solidarietà interpersonale deve quindi evolvere, come è avvenuto in passato per l'assistenza verso sistemi pubblici. James Meade nel suo lavoro *Agathotopia*, cioè il “buon posto dove vivere”, esamina il problema di pervenire ad un “dividendo sociale” da assegnare ai cittadini proprio dopo aver trattato della “società di capitale e lavoro a remunerazione differenziata”.

Nella fase iniziale – come è successo per tutti i sistemi di welfare introdotti in passato – occorre trovare delle formule di transizione: si può dire che l'esigenza immediata è quella di un “contributo sociale” diretto a facilitare l’inclusione nel mondo del lavoro”.

## **Il finanziamento a debito del welfare**

Anche se gli stati, con un'azione congiunta a livello internazionale ed in primo luogo a livello dell'Unione Europea, riusciranno nuovamente a reperire risorse finanziarie dalla tassazione dei redditi da capitale – in ogni caso necessaria per motivi di equità sociale – risulterà sempre più difficile coprire i costi crescenti del nuovo welfare a favore dell'inserimento lavorativo dei giovani e del sistema sanitario per gli anziani.

La via dell'aumento del debito è preclusa perché non farebbe altro che aggravare la già precaria situazione dei giovani, che invece di poter disporre di una “dote” per l'inserimento sarebbero gravati dall'aumento degli oneri sul debito che devono attualmente sopportare.

## **Il patrimonio pubblico di James Meade**

La sola via d'uscita è quella di tentare di accumulare un patrimonio pubblico che consenta, secondo il progetto di Meade, di “pagare un Dividendo Sociale esente da imposta come strumento per ridurre le disuguaglianze, incentivare l'assunzione di rischio e l'accettazione delle basse retribuzioni e per semplificare il sistema dell'assistenza sociale”.

La difficoltà nella realizzazione dei progetti di riforma sociale è nella transizione. Nel nostro caso si tratta di passare dal debito pubblico alla formazione di un patrimonio.

Il primo passo da compiere è la redazione di un inventario delle attività e passività dei diversi livelli pubblici, dal comune alla regione, dallo stato all'Unione Europea ed al mondo, includendo in particolare le “*res nullius*” che possono invece diventare “beni pubblici”.

Il secondo passaggio riguarda la valorizzazione delle attività “*res nullius*” che affidate a “fondi pubblici”, come è avvenuto nel caso norvegese, creino le condizioni per ottenere redditi da utilizzare per il “dividendo sociale”.

### **Da “*res nullius*” a “*res communes omnium*”**

Nel Mare del Nord, alla fine degli anni Sessanta, inaspettatamente fu trovato e risultò possibile estrarre petrolio. La Norvegia si trovò improvvisamente con un patrimonio rilevante: invece di distribuire subito tale ricchezza (ad esempio riducendo la tassazione) la stessa venne affidata ad un “fondo pubblico” che avrebbe distribuito alla generazione presente solo una parte del reddito prodotto (nel limite massimo del 4%), mantenuto integro il patrimonio e distribuito anche alle nuove generazioni un “dividendo sociale”.

Il Mare del Nord norvegese divenne così una “*res*” di proprietà di tutti i cittadini norvegesi.

Il più potente strumento di creazione di un patrimonio pubblico è proprio la valorizzazione dei beni ambientali – sempre più rari e quindi di maggior valore – che devono passare da “*res nullius*” a proprietà comune da valorizzare.

Un altro rilevante strumento di creazione di un patrimonio pubblico è legato alla ricerca finanziata dagli enti pubblici, il cui sfruttamento da parte di operatori privati deve prevedere – in caso di successo – la compartecipazione dei cittadini ai benefici. Più in generale, tutte le iniziative sostenute con risorse pubbliche devono poi contribuire al “dividendo sociale” rimborsando, almeno in parte, i contributi ottenuti.

### **Le fondazioni**

Occorre poi considerare che la necessità di patrimoni pubblici per sostenere le necessità dei cittadini più deboli trova già ora una risposta parziale con il sistema delle fondazioni, che specie negli Stati Uniti, ha un notevole ruolo, anche grazie alla normativa fiscale che incentiva le donazioni, ma che in forme diverse ha un ruolo rilevante anche in molti paesi europei, sia pure con caratteristiche storiche diversificate.

### **Un sistema a più livelli di governo**

A differenza della fase dello stato nazionale sovrano assoluto, dove le iniziative venivano riportate allo stesso – come indicano denominazioni come INPS, INA, INAIL e così via –, occorre adesso prevedere un sistema articolato che recuperi, da un lato, il rilevante ruolo svolto in passato dalle collettività locali ed i comuni – in particolare nell’assistenza – e, dall’altra, individui gli spazi e le competenze a livello di Unione Europea e delle istituzioni internazionali.

A livello mondiale basti pensare alla “proprietà comune” degli oceani – già prevista dalla convenzione dell’ONU sui Mari che attribuisce ad una istituzione mondiale i diritti di estrazione sui fondali marini – o dello spazio, dove l’affollamento di satelliti e stazioni orbitanti implicherà presto la necessità di “licenze”.

Per quanto riguarda i Comuni si è già formato storicamente un cospicuo patrimonio immobiliare ma, per fare un esempio, i diritti edificatori sull’uso del suolo, utilizzati spesso per coprire spese correnti, dovrebbero confluire in speciali fondi patrimoniali, trattandosi di risorse non riproducibili, a sostegno non solo della generazione presente ma anche di quelle future.

## **Il livello nazionale**

Nell'ambito del welfare il livello nazionale è destinato a mantenere un ruolo preminente dovendo fornire beni pubblici come l'istruzione, la sanità, la pensione.

Si tratta peraltro del livello, specie per alcuni stati, a cui fa capo gran parte del “debito pubblico”. Pertanto la priorità è, nel breve periodo, la riduzione dello stesso, al fine di ridurre gli oneri gravanti sul debito e quindi liberare risorse da indirizzare al finanziamento dei beni pubblici offerti.

## **Il livello europeo**

L'Unione Europea non ha il problema del debito pregresso e può quindi attivare più rapidamente le proposte di Meade, anche perché, a differenza della preesistente Comunità Economica Europea che aveva come obiettivo la concorrenza, ha come fondamento – con l'adozione del Trattato di Lisbona, che riprende formulazioni presenti nel progetto di Costituzione europea – l'economia sociale di mercato.

I finanziamenti europei nella ricerca, nelle infrastrutture – in particolare energetiche –, saranno tendenzialmente crescenti e possono assegnare all'Unione “diritti di proprietà” da affidare ad un fondo che possa contribuire a finanziare il reddito di inserimento dei giovani del continente. Anche molte iniziative finanziate, nell'ambito del Piano Juncker, dalla Banca Europea per gli Investimenti possono contribuire, almeno parzialmente, alla formazione di patrimonio pubblico.

Si tratta inoltre di ampliare i programmi Erasmus da estendere al servizio civile, ai tirocini per un Erasmus del lavoro – la cui introduzione è in discussione al Parlamento Europeo

– e di contribuire all'attenuazione del rischio per le iniziative imprenditoriali giovanili.

## **Un progetto politico-sociale**

Se la necessità di costituire “patrimoni pubblici”, che possano erogare il “dividendo sociale” diventa un obiettivo per la nuova fase dell'economia e del lavoro, si apre un ampio spazio per la ricerca economica, sociale, politica per individuare i possibili ambiti ed introdurre una concorrenza “creatrice” tra i diversi livelli pubblici e sperimentare progetti innovativi.

## Note

Le proposte di James Meade sono state pubblicate in Italia in due volumi, editi da Feltrinelli:

- *Agathotopia: Istruzioni per l'uso imprenditoriale della ricchezza pubblica, del lavoro e della proprietà privata*, 1989;
- *Libertà, eguaglianza ed efficienza*, 1995.

I temi trattati nella Lecture sono stati approfonditi in due miei articoli pubblicati sulla rivista *Il Federalista*:

- “La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro”, 1994 n. 2 (il tema è stato ripreso in una mia intervista a *La Stampa* del 28 dicembre 1994);
- “Il dividendo sociale di Meade: dal debito al patrimonio pubblico”, 2010 n. 1 (l'articolo è stato ripreso da Barbara Spinelli su *la Repubblica* del 28 dicembre 2011).

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione su il federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica, oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (TORINO)  
Telefono 011 670 5024  
Fax 011 670 5081  
**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**  
**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**