

Gli effetti economici dell'intervento dello Stato: Welfare State, normative del mercato del lavoro e regolamentazione del mercato dei prodotti

Vincenzo Galasso

Abstract

In tutti i paesi, lo Stato interviene nell'economia per modificare l'allocazione delle risorse determinata dal mercato. Il "Welfare State" rappresenta una delle più importanti istituzioni finalizzate a tale obiettivo, ma non mancano altre forme quali le regolamentazioni del mercato del lavoro e dei prodotti. L'obiettivo di questo case study è di analizzare le diverse tipologie di intervento pubblico nell'economia scelte da diversi gruppi di paesi OCSE (liberale, corporativo, social democratico e familiare), evidenziando la dimensione e la tipologia dell'intervento (misurata attraverso spesa pubblica, gettito fiscale, dimensione e la composizione del welfare state, normative del mercato del lavoro e regolamentazione del mercato dei prodotti). Successivamente, il case study si propone di evidenziare e discutere gli effetti dell'intervento pubblico sulle diverse variabili economiche, e di valutare in chiave critica (economica e di political economy) la capacità di reazione delle diverse tipologie di intervento pubblico a fronte delle sfide future (invecchiamento della popolazione, globalizzazione, flussi migratori).

1. L'intervento dello Stato nell'economia: Problematiche

In tutti i paesi, lo Stato interviene nell'economia, seppur in misura differente, per modificare l'allocazione delle risorse determinata dal mercato. Il "Welfare State" rappresenta una delle più importanti istituzioni finalizzate a tale obiettivo. Nei paesi socialisti, l'intervento pubblico ha storicamente preso la forma di un completo controllo dell'allocazione delle risorse, associato all'assenza dei mercati e dell'istituto della proprietà privata. Nell'economie di mercato, l'intervento dello Stato è stato più moderato, ed ha assunto forme meno estreme.

Il Presidente Statunitense Theodore Roosevelt – uno dei Padri Fondatori del welfare state statunitense – sosteneva che "l'obiettivo dello Stato è il benessere della popolazione. Il progresso materiale e la prosperità della nazione sono desiderabili nella misura in cui conducono al benessere morale e materiale di tutti i cittadini". Se la *mission* dello Stato è migliorare il benessere dei cittadini, allora il welfare state – il sistema di benessere – può essere definito come l'insieme di programmi e strumenti che possono essere usati per aumentare il benessere dei cittadini.

L'intervento dello Stato nell'economia ha sempre dato luogo a problematiche complesse. La prima – e fondamentale – domanda è se gli individui possono *credere* nel governo. Questo dubbio è espresso con chiarezza nelle parole di un altro Presidente Statunitense, Thomas Jefferson: "Si dice a volte che non ci si può fidare dell'uomo neanche nella gestione di se stesso. Come fidarsi allora dell'uomo per la gestione, ovvero nel governo, degli altri? O forse abbiamo trovato degli angeli in forma di re che ci governino?"

In secondo luogo, anche volendo credere nelle buone intenzioni del governo, c'è da chiedersi se sia di fatto possibile attuare delle politiche economiche "Paretiane", ovvero che garantiscano il miglioramento del benessere per almeno alcuni cittadini, senza ridurlo per nessuno. In fatti, quasi tutti i programmi presenti nei sistemi di welfare contengono forti elementi redistributivi, che consentono un miglioramento del benessere di alcuni individui, ma a scapito del benessere di altri gruppi di cittadini.

L'obiettivo di questo case study è di analizzare diverse tipologie di intervento dello Stato nell'economia; di studiare le modalità – diretta, attraverso il mercato o la regolamentazione – ed i programmi attraverso i quali lo Stato agisce; e di evidenziare e discutere gli effetti dell'intervento pubblico sulle diverse variabili economiche.

La dimensione dello Stato – misurata attraverso la spesa pubblica, il gettito fiscale, il consumo e gli investimenti pubblici – rappresenta un primo indicatore per comprendere l'entità dell'intervento pubblico nell'economia. La dimensione e la composizione del welfare state identificano con maggior dettaglio gli interventi di carattere redistributivo, mentre le normative del mercato del lavoro e la regolamentazione del mercato dei prodotti caratterizzano l'intervento legislativo dello Stato in ambito economico.

Questo case study ha l'obiettivo di introdurre le motivazioni della letteratura economica neoclassica per giustificare l'intervento dello Stato nell'economia e di presentare i contributi presenti nel recente filone di ricerca della political economics, che lega l'esistenza di un largo welfare state – o più in generale dell'intervento dello Stato nell'economia – alla domanda di redistribuzione da parte di alcuni agenti politici, quali gli elettori.

Successivamente, l'impatto dell'intervento pubblico nell'economia è analizzato con particolare enfasi su quelle problematiche che maggiormente interessano l'economia Italiana, quali disoccupazione, età di pensionamento, competitività dei mercati.

L'ultima fase del case study consiste nel discutere quali sono le sfide per il futuro delle diverse forme di intervento pubblico, ed analizzare quale tra le diverse tipologie di intervento pubblico o welfare state è maggiormente attrezzata a raccogliere sfide quali, l'invecchiamento della popolazione, la globalizzazione, la gestione dei flussi migratori.

2. Il Ruolo dello Stato: Alcune Evidenze Empiriche

La spesa sociale che finanzia i programmi del *welfare state* rappresenta solo una delle molte forme di intervento pubblico nell'economia. Per comprendere le motivazioni, le finalità ed il funzionamento del welfare state, è necessario analizzare in dettaglio il ruolo che lo Stato svolge nel sistema economico e nelle società. Lo Stato interviene nell'economia in molte modalità diverse: spesa pubblica, welfare state, gettito fiscale – attraverso il quale la spesa è, almeno in parte, finanziata. Tuttavia, l'intervento pubblico include anche forme meno visibili, ma non per questo meno importanti, quali le regolamentazioni dei mercati. Mentre spesa pubblica ed imposizione fiscale hanno effetti economici evidenti sul funzionamento dell'economia, poiché mobilitano ingenti risorse, l'impatto delle regolamentazioni pubbliche sull'economia è spesso meno riconoscibile, ma non meno rilevante. Le normative del mercato del lavoro, la regolamentazione del mercato dei prodotti e dei mercati finanziari modificano la struttura degli incentivi dei lavoratori,

dei produttori e dei consumatori – e quindi l’equilibrio di mercato. Le prossime sessioni identificano alcuni elementi comuni dell’intervento pubblico nei diversi paesi, attraverso l’analisi della mobilitazione delle risorse pubbliche (spesa e imposizione fiscale) e delle regolamentazioni dei mercati. Le motivazioni teoriche dell’intervento pubblico e il legame tra queste diverse forme di intervento sono discusse nella sessione 3.

2.1 Modelli di Intervento Pubblico

La scienza politica e la sociologia hanno proposto una classificazione dei sistemi di welfare presenti nelle diverse economie del mondo occidentale che si basa sulla dimensione, la composizione e l’obiettivo perseguito dal welfare state. Sebbene il welfare state rappresenti solo una delle forme di intervento pubblico, benché cruciale, è utile introdurre questa classificazione, ed estenderla anche ad altre forme di intervento pubblico, quali ad esempio la regolamentazione dei mercati.

La classificazione propone quattro tipologie di welfare state. Il *welfare state corporativo*, che è presente in Europa Continentale (ad esempio in Francia, Belgio e Germania), prevede un elevato livello di protezione sociale, che viene però garantita solo a dei gruppi di individui selezionati – tipicamente ai lavoratori e a coloro che sono stati attivamente presenti nel mercato del lavoro. Questo modello di welfare esibisce una struttura altamente gerarchica con scarsi elementi o programmi redistributivi, ed è spesso chiamato *Bismarckiano*. Le modifiche che nel corso del tempo hanno interessato i programmi che compongono questo modello di welfare sono avvenute attraverso accordi collettivi tra i diversi attori sociali (rappresentanti di categoria, sindacati, governo, confindustria, etc).

Il modello di *welfare social-democratico*, che identifica tipicamente il modello dei paesi Scandinavi, prevede, al pari del modello precedente, un elevato livello di protezione sociale. Tuttavia, l’accesso a tale protezione si basa su criteri di cittadinanza o di residenza, piuttosto che sulla partecipazione al mercato del lavoro. Ne deriva che un maggior numero di individui è coperto dal welfare state. A differenza dalle società con un welfare state corporativo, quelle che adottano un modello social-democratico fanno ampio ricorso al mercato (anche per l’assicurazione privata in campo medico e previdenziale). I mercati dei beni e dei servizi risultano anche meno regolamentati che nei paesi a welfare corporativo.

Il *welfare state familiare* è più diffuso nell’Europa Meridionale (Grecia, Italia, Spagna, e Portogallo). La principale caratteristica di questo modello di welfare è l’elevato livello di

protezione sociale offerto – quasi esclusivamente – al capofamiglia: il “breadwinner”. Il ricorso al mercato è più limitato, e la protezione del capofamiglia avviene spesso attraverso un mercato del lavoro molto regolamentato.

Il *welfare state liberale* è caratteristico dei paesi Anglo-Sassoni (Regno Unito, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Canada). Questo modello prevede un basso livello di protezione sociale per gli individui ed un elevato ricorso al mercato per l’acquisto di assicurazione privata, ad esempio sanitaria e previdenziale. L’obiettivo di questo modello di welfare è di creare una rete di protezione sociale minima, a cui può essere aggiunta – su base volontaria – ulteriore assicurazione privata ottenibile sul libero mercato. Non è dunque sorprendente che i paesi con un welfare liberale abbiano un mercato di fondi pensione privati più sviluppati che altrove.

Nelle prossime sessioni, alcune importanti caratteristiche dell’intervento pubblico nei paesi dell’OCSE – quali il livello e la composizione della spesa pubblica, del gettito fiscale, e del welfare state, ma anche la regolamentazione dei mercati del lavoro e dei beni – verranno analizzate e ricondotte a questa classificazione delle quattro tipologie di welfare state.

2.2 Gettito Fiscale e Spesa Pubblica

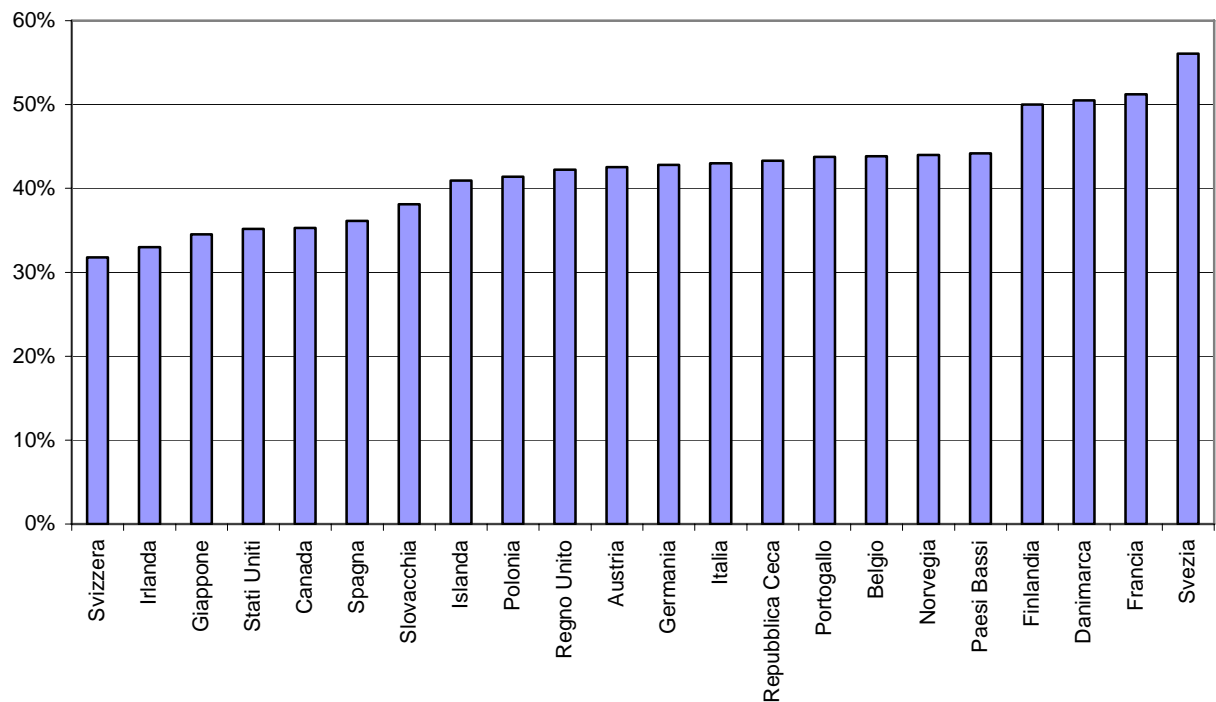
L’intervento pubblico diretto nell’economia può assumere forme diverse. L’intervento più comune – ma certamente il meno amato – è l’imposizione fiscale. Il settore pubblico ha bisogno di risorse per finanziare le sue attività, e queste risorse sono reperite attraverso l’imposizione fiscale. I diversi tipi di imposizione fiscale possono essere divisi in tre gruppi principali: imposizione diretta, indiretta e contributi fiscali. L’imposizione sui redditi da lavoro, da capitale e sui redditi d’impresa appartengono al primo gruppo. I soggetti chiamati a contribuire sono rispettivamente lavoratori, risparmiatori ed imprese. Questa imposizione è tipicamente progressiva, con aliquote marginali più elevate applicate ai redditi più alti; ma può essere proporzionale, nel caso in cui la stessa aliquota fosse applicata a tutti i redditi. Le imposte indirette sono invece applicate al consumo, alla produzione ed al commercio. Esempi tipici sono l’imposta sul valore aggiunto (IVA), l’imposta sul consumo, e le tariffe alle importazioni. Alcune di queste imposte, quali l’imposta sul consumo, possono risultare regressive, poiché gli individui con redditi bassi tendono a dedicare una maggiore proporzione delle proprie risorse al consumo degli individui più ricchi, finendo per pagare quindi più imposte. Infine i contributi sociali, che

rappresentano il terzo gruppo di imposizione fiscale, sono utilizzati per finanziare direttamente alcuni programmi di welfare, quali i sistemi previdenziali, la sanità o i sussidi di disoccupazione, e sono tipicamente proporzionali al reddito, anche se esistono spesso livelli di contributi minimi e massimi.

L'intervento pubblico nell'economia avviene anche attraverso la ben più popolare spesa pubblica. Il gettito fiscale è tipicamente utilizzato per finanziare i trasferimenti – a diversi gruppi di individui o imprese – gli investimenti pubblici e per acquistare beni e servizi. L'acquisto di prodotti (quali ad esempio le forniture per l'esercito, gli ospedali pubblici, e le scuole) e di servizi (quali ad esempio il pagamento dei salari agli insegnanti, alle infermieri e ai medici nelle scuole e negli ospedali pubblici) da parte dello Stato è definito consumo pubblico. Gli investimenti pubblici si riferiscono invece all'acquisto di apparecchiature e alla costruzione di infrastrutture pubbliche, quali ponti o autostrade. Questo case study si concentra in particolare sul primo tipo di spesa pubblica: i trasferimenti pubblici, quali le pensioni di anzianità, vecchiaia e reversibilità, le pensioni sociali, ed i sussidi di disoccupazione. Più in generale sul welfare state.

L'entità dell'intervento pubblico nell'economia, misurato dal gettito fiscale e dalla spesa pubblica, varia molto tra i diversi paesi, come mostrato alle figure 1, 2 e 3.

Figura 1: Spesa Pubblica in proporzione al PIL (2005)



I paesi con welfare state social-democratici, quali Danimarca, Finlandia e Svezia, presentano i livelli di spesa pubblica complessiva più elevati, con soglie superiori al 50% del PIL. Seguono i paesi con welfare state corporativi – Francia, Belgio e Germania – dove la spesa pubblica supera il 40% del PIL.

Figura 2: Composizione della Spesa Pubblica negli Stati Uniti

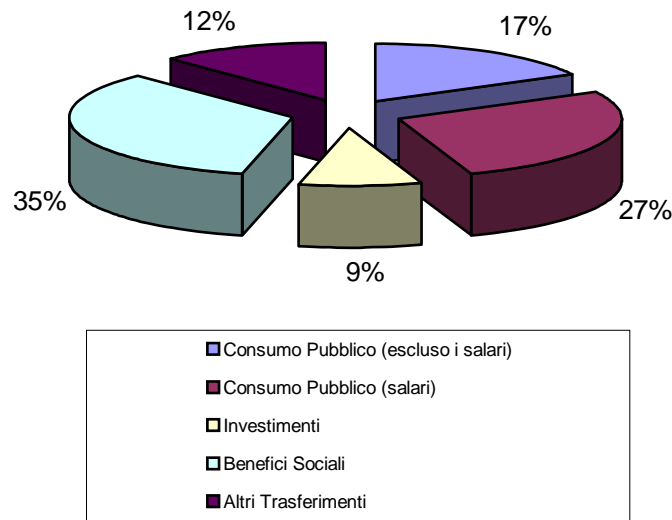
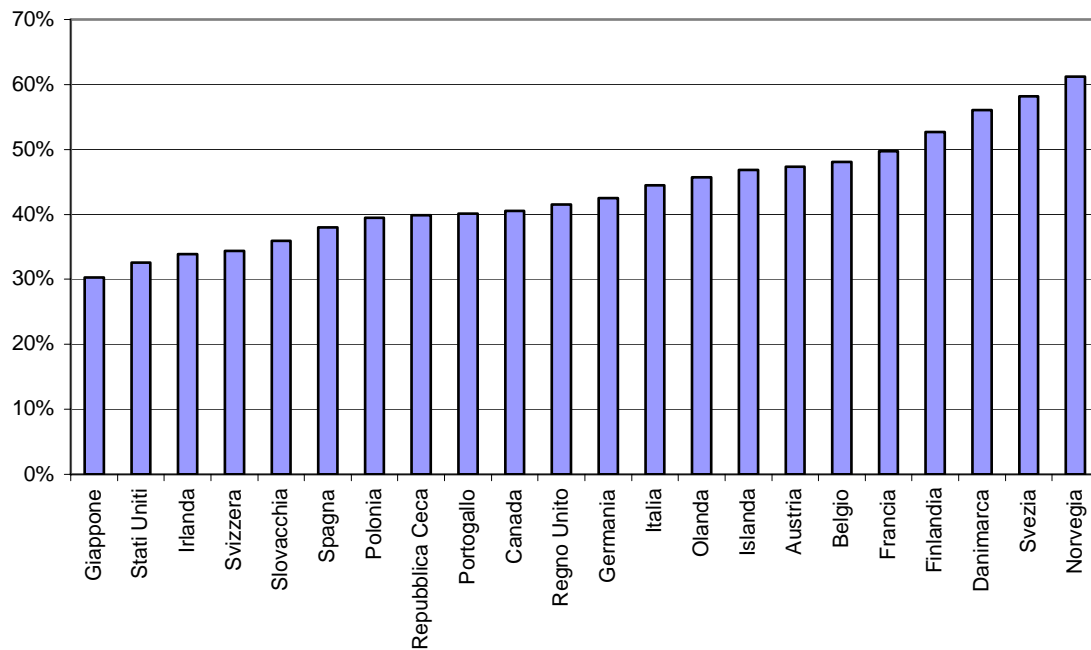


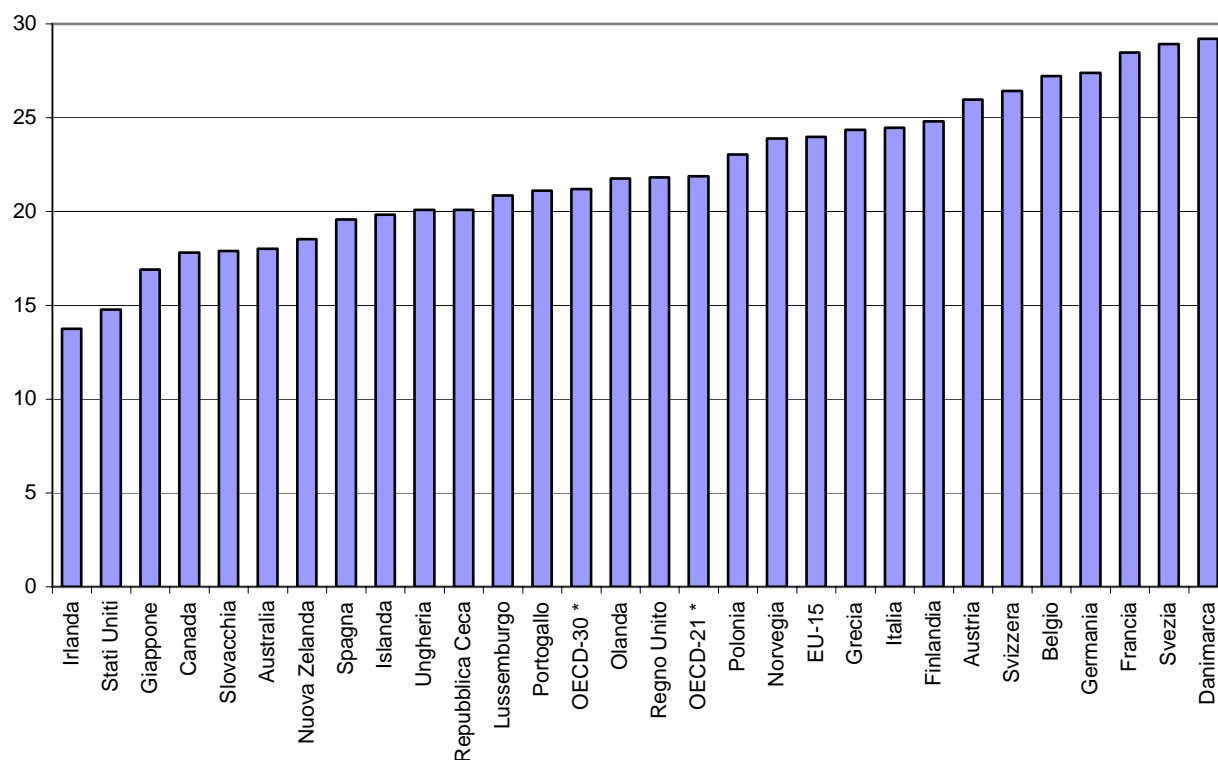
Figura 3: Gettito Fiscale in proporzione al PIL nel 2005



Nei paesi mediterranei il livello di spesa pubblica è meno omogeneo, con livelli in media attorno al 38% del PIL. Nei paesi con welfare liberale, invece, l'intervento pubblico è molto più limitato, e la spesa totale si assesta attorno al 35%, ad eccezione del Regno Unito, dove supera il 40%. La variabilità della spesa pubblica complessiva nei diversi paesi è dunque alquanto elevata: da poco più del 30% in Svizzera a più del 50% in Svezia. La figura 2 descrive la composizione della spesa pubblica negli Stati Uniti e mostra che la componente più rilevante è data dai benefici sociali e dagli altri trasferimenti – inclusi benefici previdenziali ed i trasferimenti redistributivi. Simili composizioni applicano anche ad altri paesi.

Le differenze nella spesa pubblica si riflettono in simili differenze nel gettito fiscale. Infatti, come mostra la figura 3, il gettito fiscale nel 2005 oscillava tra il 30% in Giappone e più del 60% in Norvegia.

Figura 4: Spesa Sociale



2.3 Welfare State

All'interno della spesa pubblica, la spesa sociale – o welfare state – gioca sempre un ruolo predominante; anche se la dimensione del welfare state varia fortemente da paese a paese.

La figura 4, che mostra i dati OCSE relativi alla spesa sociale (in rapporto al PIL), conferma le differenze evidenziate dalla classificazione in quattro modelli di welfare state introdotta in precedenza. Nei paesi Anglo-Sassoni (o con un welfare state liberale), quale Irlanda, Stati Uniti, Canada e Nuova Zelanda, la spesa sociale è attorno al 15% del PIL – ad eccezione nuovamente del Regno Unito che spende più del 20% del PIL. Paesi con un welfare state corporativo o social-democratico, quali rispettivamente Germania, Francia e Belgio da un lato, e Svezia e Danimarca dall'altro, presentano il livello di spesa sociale più elevato tra i paesi OCSE con più del 25% del PIL. I paesi Mediterranei sono invece meno omogenei, con un livello di spesa sociale che oscilla tra meno del 20% in Spagna e quasi il 25% in Italia. Infine, la comparazione tra l'Europa dei 15 (ovvero la media dei 15 paesi inizialmente nell'Unione Europea) e gli Stati Uniti suggerisce una netta separazione tra questi due approcci al welfare state, poiché la differenza nella spesa sociale è enorme: quasi 10% del PIL.

Il welfare state è tipicamente composto da diversi programmi che possono essere raggruppati in cinque gruppi: il sistema previdenziale – che include pensioni di vecchiaia, anzianità, invalidità, e reversibilità – il sistema sanitario, i trasferimenti alle famiglie, i sussidi per le abitazioni e la spesa sociale nel mercato del lavoro. La figura 5 mostra la composizione del welfare state in quattro paesi – Francia, Svezia, Italia e Stati Uniti – che rappresentano diversi esempi di welfare state.

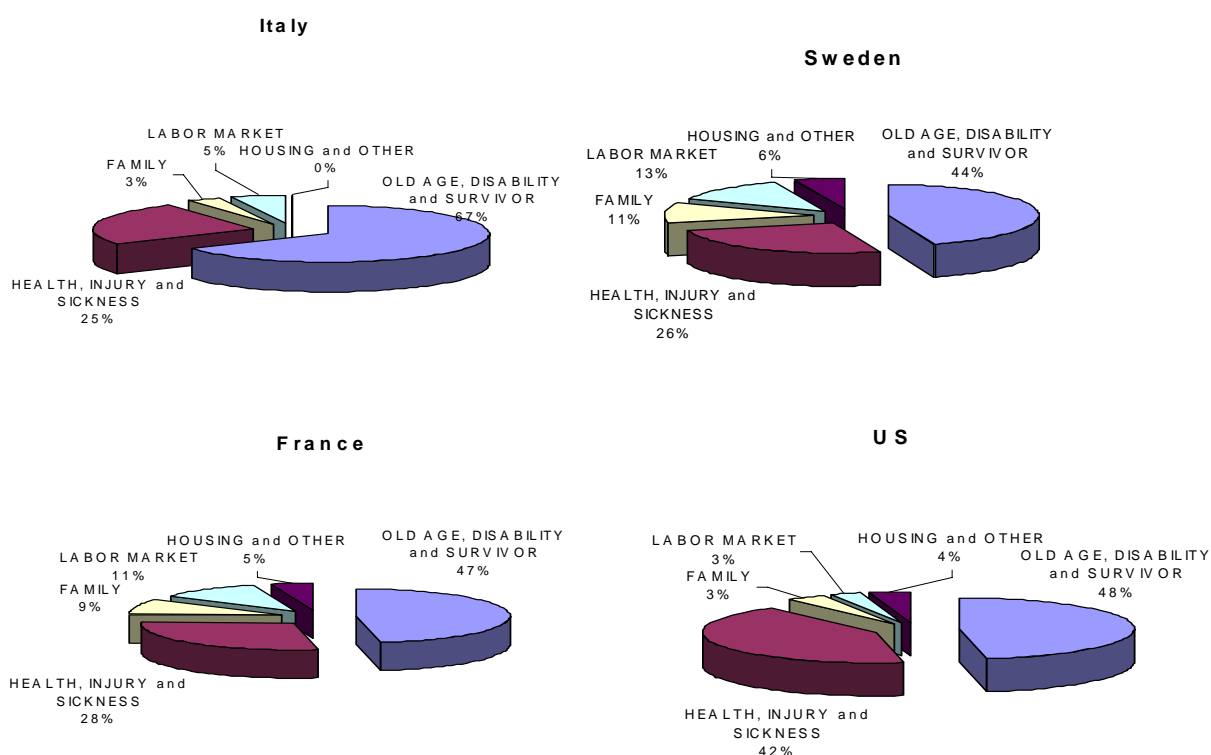
In Italia, un paese caratterizzato da un welfare state orientato verso la famiglia, il 67% della spesa sociale è canalizzato verso il sistema previdenziale ed il 25% verso il sistema sanitario. Evidentemente, dopo aver finanziato pensioni e sanità, poche risorse sono disponibili per la spesa in altri programmi, quali il supporto alle famiglie (solo il 3% dell'intera spesa sociale), e la spesa nel mercato del lavoro – sussidi di disoccupazione e politiche attive del mercato del lavoro (solo il 5%). Una simile composizione del welfare state caratterizza gli Stati Uniti, sebbene la spesa sociale negli Stati Uniti sia molto inferiore a quella dell'Italia (14.8% rispetto al 24.5%). In realtà, la spesa sociale statunitense è molto orientata verso il sistema sanitario (42% del totale della spesa sociale) e meno verso le pensioni (48%) del welfare Italiano (si veda la figura 5). Tuttavia, unificando questi due programmi – pensioni e sanità – tipicamente destinati alle persone anziane, in entrambe i paesi la spesa supera il 90% della spesa sociale.

In Francia – un esempio di welfare corporativo – i due maggiori programmi sono ancora le pensioni (con il 47% del budget totale) e la sanità (28%); tuttavia, alcune risorse sono destinate anche alle famiglie (9%) e al mercato del lavoro (11%). Inoltre, poiché il totale

della spesa sociale in Francia è maggiore che in Italia o negli Stati Uniti, l'ammontare di risorse destinato a questi programmi non è marginale. Un quadro simile emerge per la Svezia, che rappresenta un esempio di welfare social-democratico in cui la spesa nel mercato del lavoro, per le famiglie e persino per i sussidi abitativi è sostanziale, sia in rapporto al totale della spesa sociale che al PIL.

Questi dati suggeriscono dunque che la classificazione del welfare state in quattro modelli ha un supporto empirico quando si analizzano le dimensioni e la composizione del welfare state.

Figure 5: Welfare State Composition, 2001



2.4 Regolamentazioni

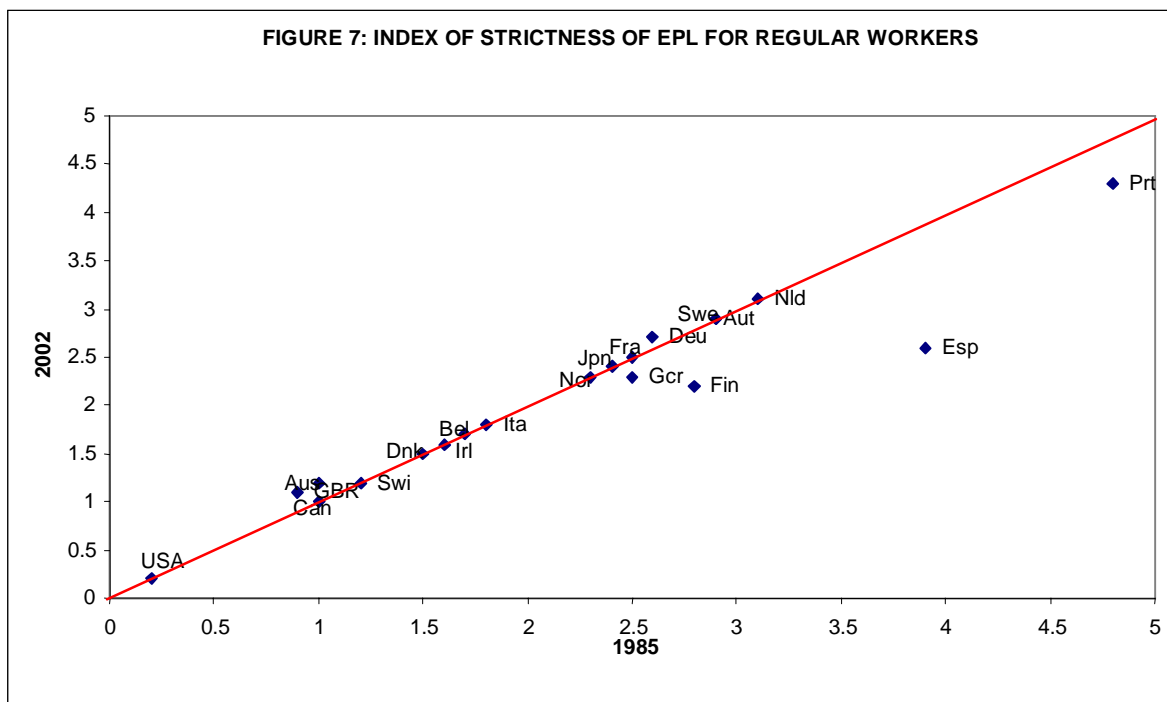
Oltre al gettito fiscale e alla spesa pubblica, l'intervento pubblico nell'economia include anche l'imposizione di regolamentazioni nel funzionamento di diversi mercati, quali il mercato del lavoro, il mercato dei beni, i mercati finanziari ed il commercio estero. Queste

regolamentazioni tipicamente non rappresentano un intervento diretto dello Stato nel mercato volto a modificare prezzi e quantità. Il loro effetto sui mercati avviene attraverso le modifiche della “governance” che regola i mercati. Le regolamentazioni del mercato del lavoro cambiano le “regole del gioco” tra lavoratori e datori di lavoro, e le regolamentazioni del mercato dei prodotti tra produttori e lavoratori oppure tra produttori.

La più importante regolamentazione introdotta dallo Stato nel mercato del lavoro è lo statuto dei lavoratori – o *employment protective legislation* (EPL). L’EPL è composto da leggi e norme che regolano il licenziamento dei lavoratori. Elevati livelli di EPL corrispondono a una regolamentazione restrittiva, e quindi ad un mercato del lavoro rigido, dove è difficile licenziare un lavoratore. La regolamentazione del mercato del lavoro (EPL) ha la finalità di proteggere i lavoratori contro il rischio di perdita di lavoro (disoccupazione), in particolare quando il licenziamento è “senza giusta causa”. Questa legislazione (EPL) può prendere forme diverse. In base alla definizione dell’OCSE, la rigidità del mercato del lavoro è misurata in funzione di: (i) difficoltà procedurali al licenziamento, che si riferiscono principalmente alla complessità delle procedure per emettere un provvedimento di licenziamento; (ii) requisiti di notifica del procedimento e di pagamento di compensi (legati al periodo di tempo che intercorre tra la decisione di licenziamento e l’effettiva rimozione del lavoratore dal libro paga); e (iii) difficoltà amministrative di licenziamento, che misurano la rilevanza dei costi legali e giudiziari, ma anche l’incertezza e il costo temporale legati ai possibili procedimenti giudiziari iniziati dal lavoratore contro l’impresa. Boeri, Conde Ruiz e Galasso (2004) mostrano che la terza componente dell’EPL – le difficoltà amministrative di licenziamento – è responsabile per gran parte della riduzione dei licenziamenti associata a legislazioni più restrittive (EPL più alto). In altre parole, l’EPL può essere caratterizzato come una “perdita secca”, quale ad esempio il costo del procedimento giudiziario, sebbene esista nell’EPL una componente di salario differito che svolge un ruolo di assicurazione contro il rischio di disoccupazione.

I paesi dell’OCSE differiscono fortemente nel loro livello di rigidità del mercato del lavoro (EPL). Come mostra la figura 6, i paesi Europei, soprattutto quelli mediterranei caratterizzati da un welfare state familiare – Portogallo, Spagna e Grecia – ma anche le nazioni con welfare state corporativi o social-democratici – Francia, Germania, e Belgio, oppure Norvegia e Svezia – hanno regolamentazioni del mercato del lavoro molto più restrittive dei paesi Anglo-Sassoni, che sono caratterizzati da un *welfare state liberale*. Queste caratteristiche del mercato del lavoro difficilmente cambiano nel tempo. Infatti, le riforme del mercato del lavoro, soprattutto quelle che riguardano i lavoratori regolari, sono

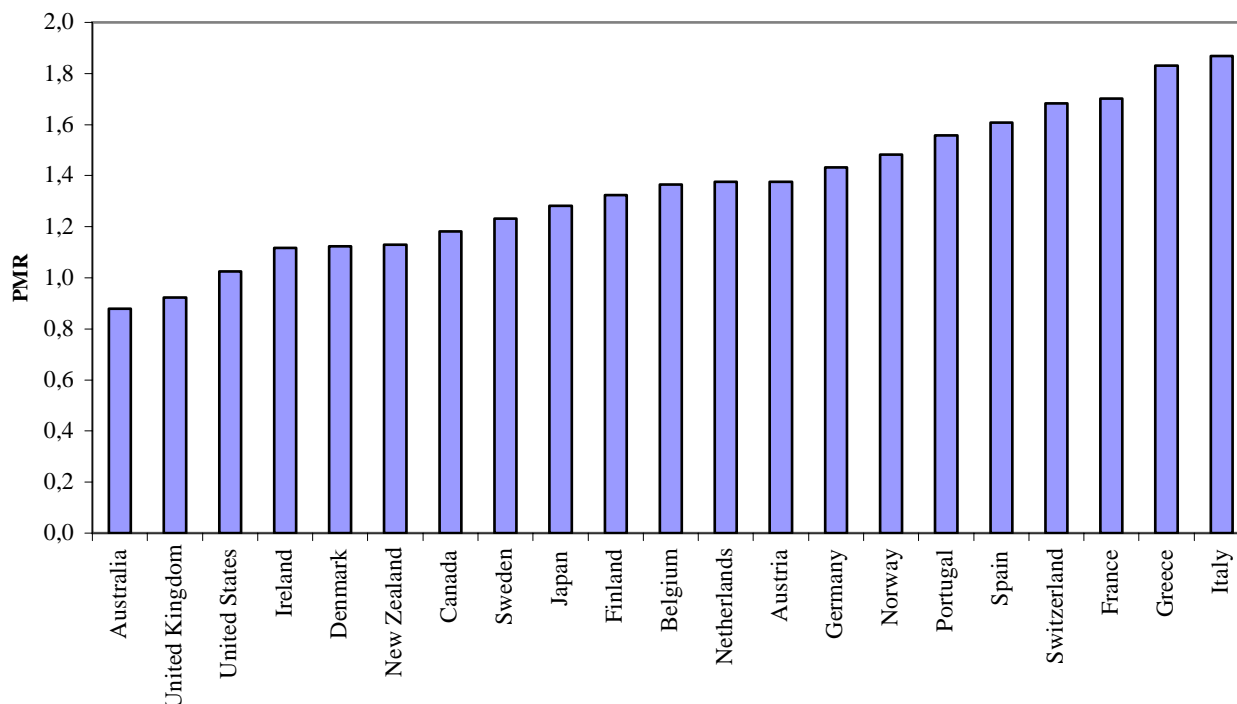
state implementate molto raramente e con difficoltà. La maggioranza di tali riforme sono state marginali – interessando solo una parte marginale della forza lavoro, tipicamente i neo-assunti. La figura 7, che mostra l'indice di regolamentazione del mercato del lavoro per lavoratori regolari compilato dall'OCSE nel 1985 e nel 2002, conferma queste impressioni: l'EPL per lavoratori con contratti permanenti non è cambiato nei paesi dell'OCSE in quasi due decenni, ad eccezione di Finlandia, Portogallo e soprattutto Spagna.



L'intervento pubblico interessa anche il mercato dei prodotti. Lo Stato può imporre delle barriere all'entrata in uno specifico mercato – quale ad esempio il mercato dei taxi o delle professioni (servizi legali) – in tal modo riducendo il grado di competitività dei mercati. Inoltre lo Stato può regolare i monopoli naturali – quali i grandi network (elettricità, gas, ferrovie) – attraverso la costituzione di specifiche authority, che hanno l'obiettivo di limitare il potere di monopolio delle imprese e di regolare i prezzi. Anche i mercati finanziari – la Borsa, gli intermediari finanziari – sono fortemente regolati, al fine di proteggere i risparmiatori contro i rischi che provengono dalle asimmetrie informative tra istituzioni finanziarie e singoli risparmiatori. Tuttavia, l'area maggiormente soggetta a regolamentazione pubblica è probabilmente quella del commercio con l'estero. Lo Stato può delineare il grado di apertura con l'estero di un paese attraverso l'imposizione di tariffe o dazi sulle importazioni o di quote su particolare beni o servizi importati. Infine, in

molti paesi, lo Stato possiede anche delle imprese (SOE, State Owned Enterprises) – tipicamente “campioni nazionali” o imprese in settori giudicati strategici per la nazione.

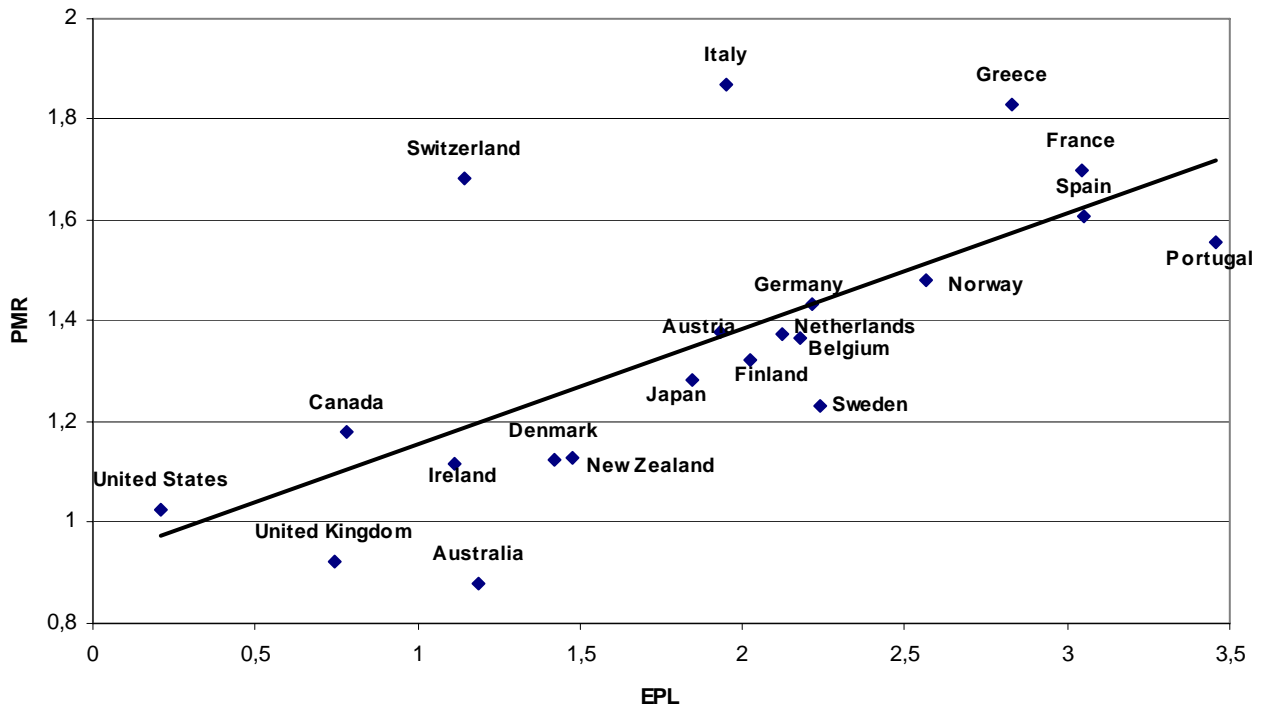
Figura 8: Regolamentazione del Mercato dei Prodotti



Come per il mercato del lavoro, anche per il mercato dei prodotti l’OCSE compila una misura quantitativa del grado di regolamentazione – intesa come la regolamentazione che ostacola la creazione di mercati competitivi. Questa misura di regolamentazione del mercato dei prodotti può essere divisa in diversi elementi: (i) Controllo dello Stato, che rappresenta il grado di partecipazione diretta delle imprese di proprietà dello Stato (SOE) nel mercato; (ii) Barriere all’imprenditoria, che riflettono le barriere burocratiche e le limitazioni alla competizione; e (iii) Barriere al Commercio e agli Investimenti, che misurano le limitazioni per le imprese straniere a competere sul mercato domestico. La figura 8 mostra un scenario simile a quello del mercato del lavoro. I paesi Anglo-Sassoni, quali Australia, Regno Unito e Stati Uniti hanno bassi livelli di rigidità del mercato dei prodotti, mentre le regolamentazioni più stringenti sono presenti nei paesi dell’Europa meridionale – Italia, Grecia, Spagna, Portogallo e anche Francia.

Infatti, come mostra la figura 9, c’è una forte correlazione tra le regolamentazioni del mercato del lavoro e dei prodotti (Blanchard e Giavazzi, 2003, propongono una spiegazione teorica della complementarità tra queste due tipologie di regolamentazioni). Tutti i paesi Anglo-Sassoni sono raggruppati nella parte inferiore sinistra della figura 9,

Figura 9: Regolamentazione nel Mercato del Lavoro e dei Prodotti (2003)



vicino alle origini, con bassissimi livelli di regolamentazioni in entrambi i mercati. I paesi con un welfare state familiare, invece, sono caratterizzati da un elevato grado di protezione sia nel mercato del lavoro che in quello dei prodotti, e sono localizzati nella parte superiore destra della figura. Le società con una struttura di welfare corporativa, tipiche dell'Europa Continentale, sono caratterizzate da un livello di protezione intermedio e possono essere identificate al centro della figura 9, vicino alla retta di regressione. I paesi del nord Europa o con welfare social democratico uniscono un basso livello di regolamentazione del mercato dei prodotti con una maggiore protezione nel mercato del lavoro.

2.5 Interazione tra Welfare State e Regolamentazione

I dati mostrati nelle sessioni precedenti evidenziano che la classificazione dei diversi paesi in funzione del loro sistema di welfare state può essere estesa ad altri aspetti dell'intervento pubblico nell'economia. La figura 10 evidenzia le similarità tra le politiche pubbliche mettendo in relazione il livello di spesa pubblica e il grado di protezione del mercato del lavoro ottenuto attraverso la regolamentazione, che è a sua volta correlato con la regolamentazione del mercato dei prodotti, come mostrato alla figura 9.

I paesi con un welfare state liberale mostrano un basso livello di protezione su entrambe i mercati e poca spesa sociale. Il welfare state garantisce solo una rete minima di protezione sociale e un basso livello di assicurazione contro il rischio di riduzione o perdita del reddito, sebbene in queste economie gli shock sul mercato del lavoro sono particolarmente

frequenti a causa della flessibilità di tale mercato. Questi paesi seguono dunque un modello con poca assicurazione sociale, mentre la responsabilità di provvedere contro i rischi economici o di salute ricade sul singolo individuo, che deve utilizzare il mercato – ad esempio attraverso il risparmio o l’acquisto di assicurazione sanitaria o previdenziale privata.

I welfare state social democratici garantiscono invece un elevato livello di assicurazione sociale attraverso l’utilizzo combinato di diversi programmi. Ad esempio, i rischi legati al mercato del lavoro (la disoccupazione) sono assicurati attraverso un basso livello di regolamentazione (EPL), ma elevata spesa sociale. In Danimarca, ad esempio, il modello di *flex-security* prevede bassa rigidità del mercato del lavoro e sussidi di disoccupazione generosi, insieme a politiche attive che consentono ai disoccupati di riqualificarsi.

Il welfare state corporativo, presente in Francia, Germania, Austria e Belgio, ricorda in parte il welfare state social democratico, ma si caratterizza per una maggiore protezione sul mercato del lavoro e maggior regolamentazione nel mercato dei prodotti.

Nei paesi con un welfare state familiare, come Spagna, Portogallo e Grecia, e in parte anche in Italia, il mercato del lavoro è fortemente regolamentato, mentre poca spesa sociale è incanalata verso il mercato del lavoro, come sussidi di disoccupazione o come politiche attive del mercato del lavoro. Questo welfare familiare sembra premiare soprattutto gli anziani, i lavoratori regolari (o a tempo indeterminato) che spesso coincidono con il capo-famiglia, ed i pensionati; ma dedica poche risorse economiche agli altri gruppi di cittadini.

3. Alcune Teorie dell’Intervento Pubblico

3.1 L’Approccio Economico

La letteratura economica presenta un ampio ventaglio di motivazione e di circostanze che giustificano l’intervento pubblico al fine di migliorare il funzionamento dei mercati. In alcune occasioni, i mercati non operano in maniera efficiente, e l’intervento di uno Stato benevolente può aumentare il benessere dei cittadini. Questi *fallimenti del mercato* si verificano nel caso dei beni pubblici, delle esternalità, quando esistono asimmetrie informative tra i due lati del mercato – domanda e offerta – oppure quando si è in presenza di un monopolio (o di un monopolio naturale).

I *beni pubblici* sono quei prodotti o servizi che sono *non-rivali* nel consumo e *non-escludibili*. Per via di queste due caratteristiche, la mancanza di incentivi non consente il raggiungimento del livello di produzione efficiente nei mercati competitivi. Consideriamo la non-rivalità nel consumo. Per un tipico bene di consumo – ad esempio una mela – il consumo da parte di un individuo non consente ad un'altra persona di consumare lo stesso bene; questa caratteristica elimina il problema del “free-riding”, poiché l'altra persona avrà bisogno di acquistare il bene se vuole consumarlo, e non sarà in grado di consumare il bene senza averlo acquistato approfittando del bene di un altro acquirente. Un bene pubblico, quale ad esempio un faro, è invece non-rivale, poiché il “consumo” da parte di una nave dei servizi prodotti dal faro – illuminare la costa per segnalare i pericoli – non esclude un'altra barca dal consumo dello stesso servizio. In questo caso, la seconda barca non avrà un incentivo ad “acquistare” il servizio del faro, ma troverà più conveniente utilizzarlo facendo “free-riding” sull'acquisto fatto delle altre barche. La seconda caratteristica dei beni pubblici, la non-escludibilità, non consente al venditore del bene di escludere altri potenziali acquirenti (la seconda barca) dall'uso del bene pubblico. Nell'esempio del faro, è chiaramente impossibile (nonché inefficiente) escludere la seconda barca dall'utilizzo dei servizi del faro, nel caso in cui non fosse disposta a pagare per tali servizi. In queste circostanze, i produttori che operano su mercati competitivi non hanno incentivi a produrre il bene pubblico, poiché non sarebbero in grado di venderne i servizi, a causa dal problema di “free-riding” tra i potenziali acquirenti. La letteratura economica conclude quindi che la fornitura efficiente dei beni pubblici – quali parchi, ferrovie, sistemi legali e difesa – spetta allo Stato.

Un'altra circostanza tipica che richiede l'intervento pubblico si verifica quando ci sono *esternalità* di consumo o produzione. Un'esternalità negativa di produzione rappresenta una situazione in cui la produzione di un bene o servizio ha un impatto negativo sul benessere di alcuni individui, senza che il mercato provveda a compensare questi individui per gli effetti negativi. Ciò accade tipicamente quando nel corso del processo produttivo, un'impresa inquina le aree circostanti, e non provvede alla bonifica di tali aree oppure al pagamento di un'adeguata compensazione agli abitanti del posto. In altre parole, l'impresa non “internalizza” l'intero costo della produzione, poiché non è chiamata a pagare per l'inquinamento che provoca. Di conseguenza, la produzione eccederà il livello socialmente ottimo, ovvero si produrrà troppo. In questa circostanza, lo Stato può intervenire per aumentare il benessere dei cittadini attraverso l'imposizione di regolamentazioni che limitino la produzione da parte dell'impresa oppure attraverso

un'imposizione fiscale sulla produzione dell'impresa al fine di ridurla fino al livello socialmente ottimo. Una situazione simile accade – nel caso dell'esternalità negativa da consumo – quando un individuo fuma in un ristorante, e dunque riduce l'utilità che gli altri commensali traggono dal consumo del loro pasto.

I mercati posso condurre ad un'allocazione inefficiente delle risorse, se alcuni agenti hanno *potere di mercato* – ovvero, hanno la possibilità di avere un impatto sui prezzi. La forma più estrema di potere di mercato è il monopolio, che si verifica quando in un mercato c'è un solo produttore (o venditore) di un bene. Il monopolista tipicamente sceglierà un prezzo di vendita che è superiore al costo marginale di produrre il bene, e produrrà (e venderà) una quantità minore di ciò che accadrebbe in un mercato competitivo. Questo fallimento del mercato è amplificato nel caso di un monopolio naturale, ovvero in situazioni in cui la struttura dei costi del settore di produzione (costi medi decrescenti) conduce naturalmente all'esistenza di un solo produttore (e venditore). Ciò accade in presenza di un costo fisso iniziale di produzione sufficientemente elevato e di costi marginali ridotti, come ad esempio nel caso della produzione e distribuzione di elettricità e gas. Nei mercati in cui il potere monopolistico emerge a causa di un elevato costo di entrata sul mercato o di un comportamento non competitivo da parte dell'impresa esistente, lo Stato può garantire maggior competizione nel mercato attraverso una autorità antitrust che vigili sui comportamenti lesivi della concorrenza. Nei monopoli naturali, o quando un elevato livello di competizione non può essere raggiunto direttamente dal mercato, lo Stato può provare a regolare il comportamento del monopolista attraverso l'imposizione di limiti ai prezzi o alle tariffe.

Un'altra causa di fallimento di mercato è dovuto al problema dell'informazione asimmetrica. Spesso gli operatori sui due lati del mercato – compratori e acquirenti – sono in possesso di informazioni diverse, sul bene da acquistare e vendere. Questa asimmetria informativa può impedire il sorgere di un mercato in cui questo bene o servizio è scambiato. Consideriamo un ipotetico mercato dell'assicurazione medico-sanitaria. Una società di assicurazione privata sarebbe disposta ad offrire un contratto che copra le spese sanitarie dei sottoscrittori in cambio di un premio assicurativo. Poiché questa società non è in grado di discriminare perfettamente tra diversi individui in base alle loro caratteristiche medico-sanitarie, dovrà offrire lo stesso contratto (o gli stessi contratti) a tutti i possibili sottoscrittori. Per calcolare il premio assicurativo del contratto (o dei contratti) la società di assicurazione dovrà valutare il livello medio dello stato di salute tra i sottoscrittori. Quanto più elevato è il numero di sottoscrittori con uno stato di salute buono, tanto più

basso sarà il premio assicurativo che la società dovrà chiedere. Tuttavia, le persone che sanno di avere uno stato di salute buono (questa è evidentemente un'informazione privata degli individui) non saranno disposte a pagare un premio che ritengono troppo elevato, e quindi potrebbero decidere di non sottoscrivere l'assicurazione. Ne emerge dunque un problema di selezione avversa: alla società assicurativa rimarrà la possibilità di assicurare solo le persone con un rischio sanitario più elevato, e non sarà disposta a farlo.

Questo tipo di problematica è comune a molti programmi assicurativi, che non sono offerti – o lo sono solo in piccola misura – nel mercato privato, ma appartengono spesso al welfare state, quali i sistemi previdenziali – che offrono redditi pensionistici attraverso le rendite, e sono quindi legati al rischio di longevità – i sussidi di disoccupazione e la spesa sanitaria. Un ulteriore problema che emerge a causa dell'asimmetria informativa è il problema dell'azzardo morale. Gli individui coperti dall'assicurazione – ad esempio contro il furto d'auto – hanno un minor incentivo ad intraprendere tutte le azioni necessarie per ridurre la probabilità che un evento negativo avvenga, poiché sono coperti contro il furto. Il ruolo del governo in questi mercati è di vincolare tutti gli individui ad acquistare l'assicurazione. Ad esempio, i cittadini devono contribuire al finanziamento del sistema sanitario indipendentemente dal loro stato di salute. Questo atteggiamento coercitivo da parte del governo elimina ogni problema di selezione avversa, malgrado l'asimmetria informativa.

La letteratura economica ha proposto anche altre spiegazioni dell'intervento pubblico nell'economia – in particolare per la creazione del welfare state. Queste motivazioni si basano su criteri di equità e su una visione paternalistica dello Stato. I motivi di equità suggeriscono che, anche se il mercato raggiungesse un'allocazione efficiente delle risorse, lo Stato avrebbe comunque un motivo di intervenire per ridurre il livello di disuguaglianza del reddito nella società o la proporzione della popolazione che è al di sotto della soglia della povertà. La motivazione filosofica sottostante è che la società potrebbe esprimere una preferenza per una minore disuguaglianza del reddito o del consumo – anche se la nozione di equità può essere definita in molti modi. La visione paternalistica, invece, suggerisce che gli individui non sono sufficientemente lungimiranti da pianificare le loro necessità future e che lo Stato deve intervenire per garantire che queste necessità siano soddisfatte. Questa motivazione è stato spesso utilizzata per spiegare la creazione dei programmi di previdenza sociale.

3.2 L'Approccio di Political Economy

L'approccio di political economy all'intervento pubblico parte da presupposti molto diversi. Lo Stato può intervenire nell'economia per motivi diversi dall'aumento dell'efficienza economica – a causa dei fallimenti di mercato – o dall'equità – per redistribuire il reddito nella società. L'intervento pubblico può dipendere invece da ragioni politiche. I politici che si trovano a prendere decisioni di politica economica – i policy-makers – sceglieranno delle politiche che aumentano la loro probabilità di vincere le elezioni. Motivi di equità o efficienza non sono dunque necessari, i policy-makers hanno degli incentivi ad orientare le politiche per ottenere i voti della maggioranza degli elettori. In base a questo approccio di political economy, la chiave per comprendere quali politiche economiche saranno scelte dai politici è di valutare il loro impatto sui diversi attori politici, quali ad esempio gli elettori, i lobbisti ed gli individui con potere di veto. Poiché le politiche economiche prevedono spesso elevati flussi di redistribuzione delle risorse, che danno vita a “vincitori” (o destinatari) e “vinti” (o contribuenti), per massimizzare le probabilità di vittoria elettorale, i policy-makers dovranno considerare i diversi flussi di redistribuzione introdotti dal welfare state e delle regolamentazioni.

Quattro flussi di redistribuzione delle risorse sono cruciali nel welfare state e nel mercato del lavoro, in funzione (i) del reddito – tipicamente dai ricchi ai poveri; (ii) dell'età – dai giovani agli anziani; (iii) dello status occupazionale – tra insiders e outsiders, ovvero tra occupati e disoccupati; e (iv) della posizione di mercato – ovvero, tra produttori e consumatori – e dell'industria o settore – ovvero, tra diverse imprese, quando la regolamentazione nel mercato dei prodotti crea dei mercati non contestabili (monopoli) che riducono il benessere dei consumatori, lasciando gli altri mercati aperti alla competizione.

Una crescente letteratura di political economy ha studiato questi aspetti ed ha elaborato delle spiegazioni sul perché alcuni paesi hanno stabilito e sviluppato dei sistemi di welfare state più generosi ed un mercato del lavoro e dei beni e dei prodotti più altamente regolamentati di altri (si vedano Persson e Tabellini, 2002, per una descrizione generale di questa letteratura, e Profeta e Galasso, 2002, per una descrizione dei sistemi previdenziali).

Recentemente, c'è stato anche uno sforzo di identificare empiricamente i “vincitori” ed i “vinti” che risultano dai programmi di welfare state – o dal loro “retrenchment”. Nelle democrazie, dove le decisioni politiche devono essere approvate dalla maggioranza dei

rappresentanti parlamentari, l'identificazione delle preferenze individuali sull'entità e il grado di redistribuzione dei sistemi di welfare esistenti consente di valutare la sostenibilità politica presente e futura di questi programmi. Un recente lavoro di Boeri, Boersch-Supon e Tabellini (2002) mostra ad esempio che una larga maggioranza di individui in Francia, Germania, Italia e Spagna è favorevole a mantenere – ed anche ad aumentare – il livello dei contributi e dei trasferimenti legati al welfare state. Ne consegue che i sistemi di welfare sono – al momento – sostenibili politicamente. I giovani ed i lavoratori autonomi sembrano essere gli unici a opporsi ad un largo welfare state, mentre occupati, anziani, individui con bassi redditi e bassi livelli di istruzione, e persone iscritte ai sindacati sono largamente a favore. Analizzando in particolare i programmi di welfare che prevedono un flusso di redistribuzione intergenerazionale tra giovani ed anziani, Boeri, Boersch-Supon and Tabellini (2002) mostrano che, in ogni paese, la maggioranza degli intervistati appoggia i sistemi previdenziali esistenti ed è talvolta favorevole ad aumentarne la generosità. Gli anziani, le persone con livelli d'istruzione più bassi ed i lavoratori regolari (ovvero maggiormente protetti dalla regolamentazione del mercato del lavoro) sono in favore di pensioni più generose, mentre i disoccupati preferiscono che maggiori risorse siano indirizzate ai sussidi di disoccupazione ed ai giovani lavoratori, piuttosto che agli anziani.

4. Gli Effetti Economici dell'Intervento Pubblico

4.1 Welfare State e Pensioni

In tutti i paesi OCSE, la composizione del welfare state privilegia i programmi maggiormente rivolti alle persone anziane, come i sistemi previdenziali e sanitari, che assorbono almeno i tre quarti della spesa sociale. Questa spesa sociale ha evidentemente degli effetti positivi, quali ad esempio quello di ridurre la povertà relativa tra gli anziani. In assenza di assistenza pubblica, gli anziani dovrebbero essere le persone maggiormente a rischio di povertà, perché hanno maggiori difficoltà a ritornare sul mercato del lavoro se sono colpiti da un qualsiasi genere di shock negativo – quale ad esempio una drastica riduzione del loro risparmio privato, dovuta ad una caduta del mercato azionario. In realtà, in alcuni paesi, come ad esempio in Italia, la povertà relativa è più bassa tra gli anziani di quanto non lo sia tra i giovani. La tabella 1 mostra la povertà relativa per classe di età e mostra in quali paesi gli anziani sono meno a rischio di povertà di altri individui.

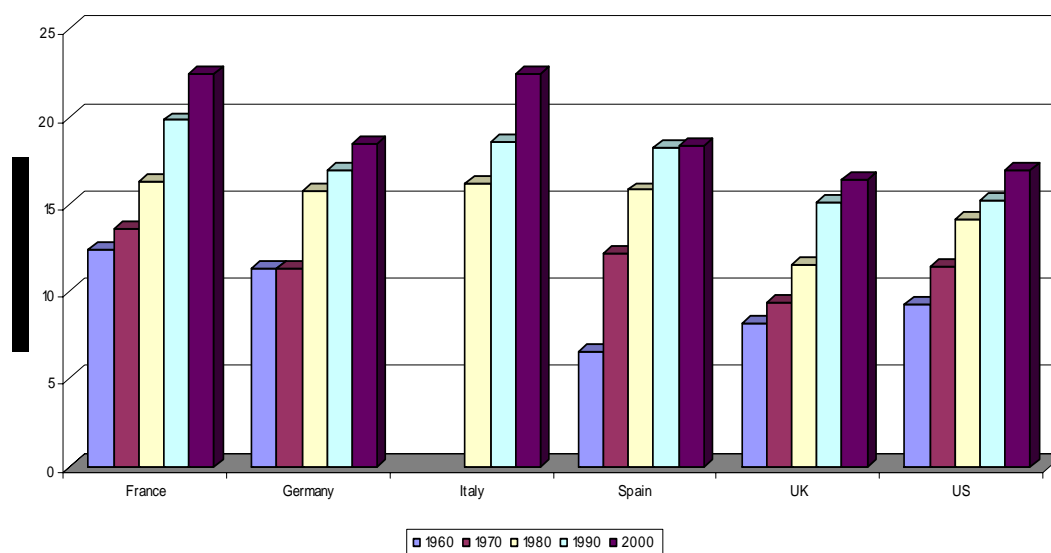
Tabella 1: Proporzione di Individui in Povertà Relativa per Gruppi d'Età			
	0-64	65+	75+
Austria	10%	24%	31%
Belgium	11%	22%	25%
Finland	10%	17%	20%
France	14%	19%	23%
Germany	11%	11%	12%
Greece	18%	33%	39%
Ireland	17%	34%	42%
Italy	19%	14%	14%
Netherlands	11%	7%	8%
Portugal	18%	33%	39%
Spain	10%	8%	12%
UK	19%	21%	26%
EU 15	15%	17%	19%

Un altro aspetto interessante è che il sistema di *welfare* non solo riduce la povertà tra gli anziani, ma tende a ridefinire il concetto di persona anziana. Infatti, grazie ai generosi incentivi offerti dai sistemi previdenziali, i lavoratori hanno una forte convenienza ad anticipare l'età di pensionamento. Questa caratteristica è presente in molti paesi OCSE, seppur con delle differenze.

Consideriamo la partecipazione dei lavoratori anziani alla forza lavoro (dove gli anziani sono definiti come le persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni). In Francia, negli anni '60 lavoravano 4 uomini su 5 in età compresa tra i 55 e i 64 anni, mentre oggi la proporzione è scesa a 2 su 3. In parte, ciò è dovuto ad un "effetto reddito": l'aumento del reddito delle persone induce loro a domandare più tempo libero, e quindi ad anticipare l'età di pensionamento. Gruber e Wise (1999 e 2004) mostrano come i sistemi previdenziali offrano dei fortissimi incentivi che spingono le persone ad andare in pensione anticipatamente. Ad esempio, la generosità delle pensioni di anzianità consente a molti lavoratori di pensionarsi anche a 55 o 56 con rendite pensionistiche sufficientemente

elevate. Inoltre, la presenza di una forte aliquota implicita sui redditi da lavoro negli ulteriori anni di lavoro, dopo aver raggiunto l'età minima di pensionamento, costituisce un ulteriore incentivo al pensionamento anticipato.

Figura 10: il periodo di pensionamento



Alla riduzione dell'età effettiva di pensionamento presente in quasi tutti i paesi OCSE, si accompagna l'aumento della longevità. Dunque si va in pensione prima, e si vive più a lungo. Ciò ha provocato un costante aumento del periodo di pensionamento – durante il quale le persone godono di un reddito pensionistico e di tempo libero – come mostra la figura 10. In Italia e Francia, in media, un sessantenne ha davanti a sé più di vent'anni di pensionamento, mentre negli anni '60 (in Francia) ne aveva poco più di dieci. Più precisamente si è passati da circa dodici anni e mezzo di pensionamento a circa ventidue anni.

4.2 Regolamentazioni sul Mercato del Lavoro e dei Prodotti

Molti economisti sono d'accordo nel sostenere che le rigidità del mercato del lavoro – quali la regolamentazione del mercato del lavoro (EPL), i generosi sussidi di disoccupazione, il salario minimo, ed altre istituzioni – sono responsabili per l'elevato livello di disoccupazione in Europa, ed in particolare per la disoccupazione di lunga durata e per la disoccupazione giovanile.

I sussidi di disoccupazione riducono gli incentivi per i disoccupati a trovare un'occupazione ed aumentano le rivendicazioni salariali nella contrattazione sindacale. L'esistenza di salari minimi rendono alcuni lavoratori troppo dispendiosi per essere contrattati dalle imprese e possono contribuire ad aumentare la disoccupazione tra i lavoratori con abilità lavorative più ridotte o con minor istruzione o esperienza. La regolamentazione del mercato del lavoro (EPL) – ed in particolare i costi legati al licenziamento di un lavoratore – riducono gli incentivi per le imprese ad assumere e dunque anche la domanda di lavoro. Ciò limita l'abilità di un sistema economico ad affrontare la crescente variabilità dell'economia internazionale e ad intraprendere i necessari cambi strutturali. Queste motivazioni hanno spinto gli economisti dell'OCSE a raccomandare di liberalizzare il mercato del lavoro, come risulta dalle conclusioni del recente OECD Job Study (1995).

Figura 11: EPL e Tasso di Disoccupazione

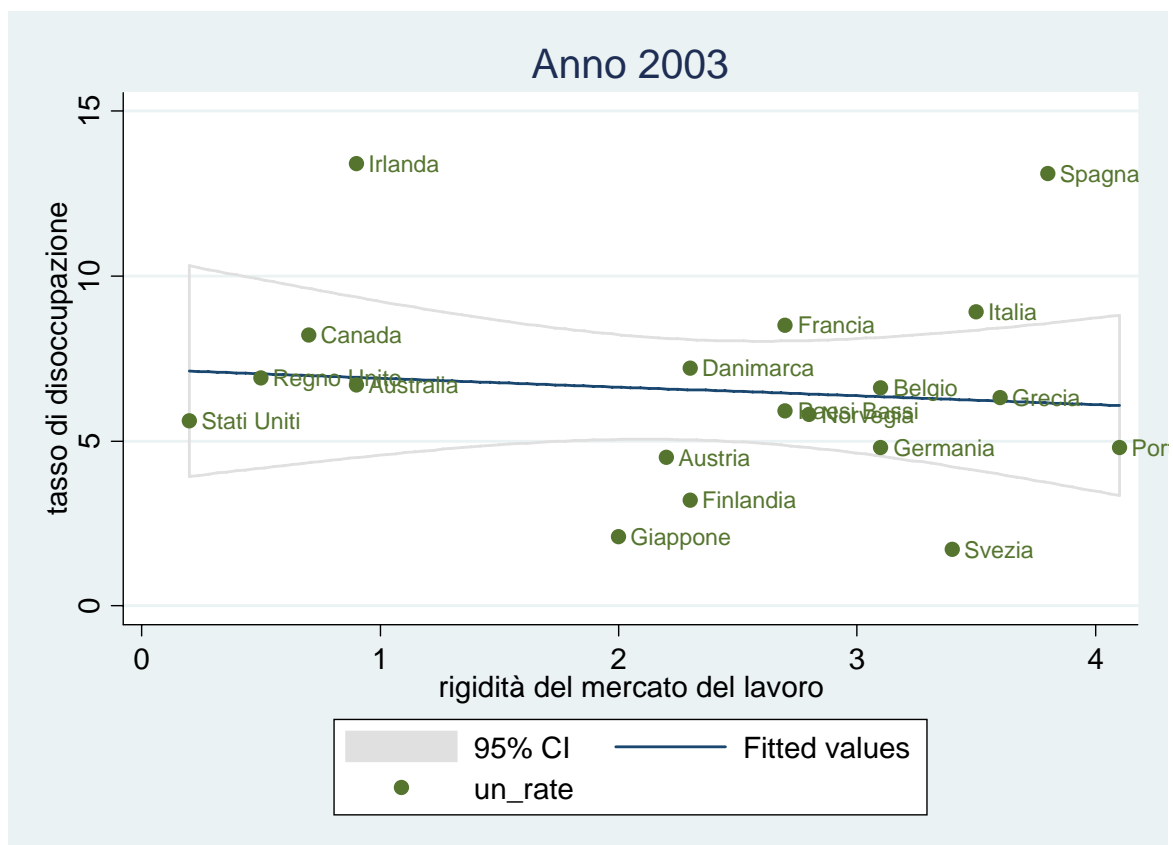


Figura 12: EPL e Tasso di Disoccupazione Giovanile

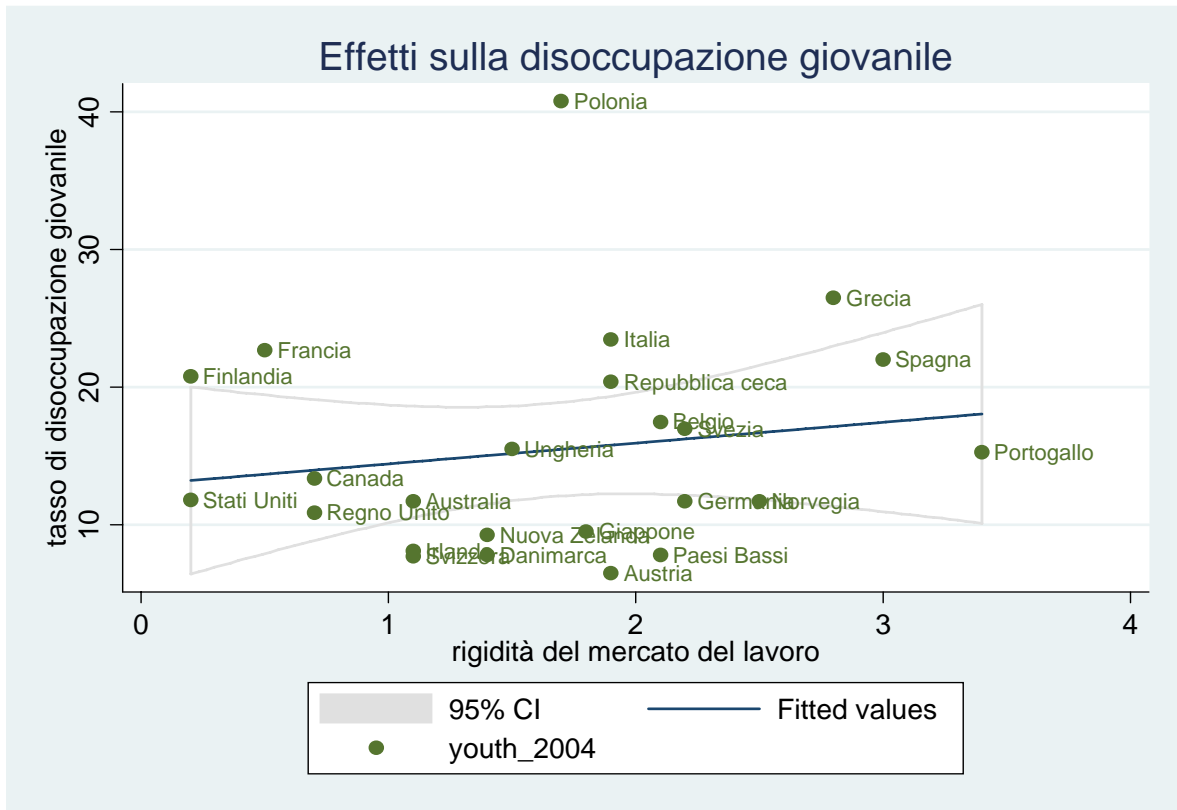
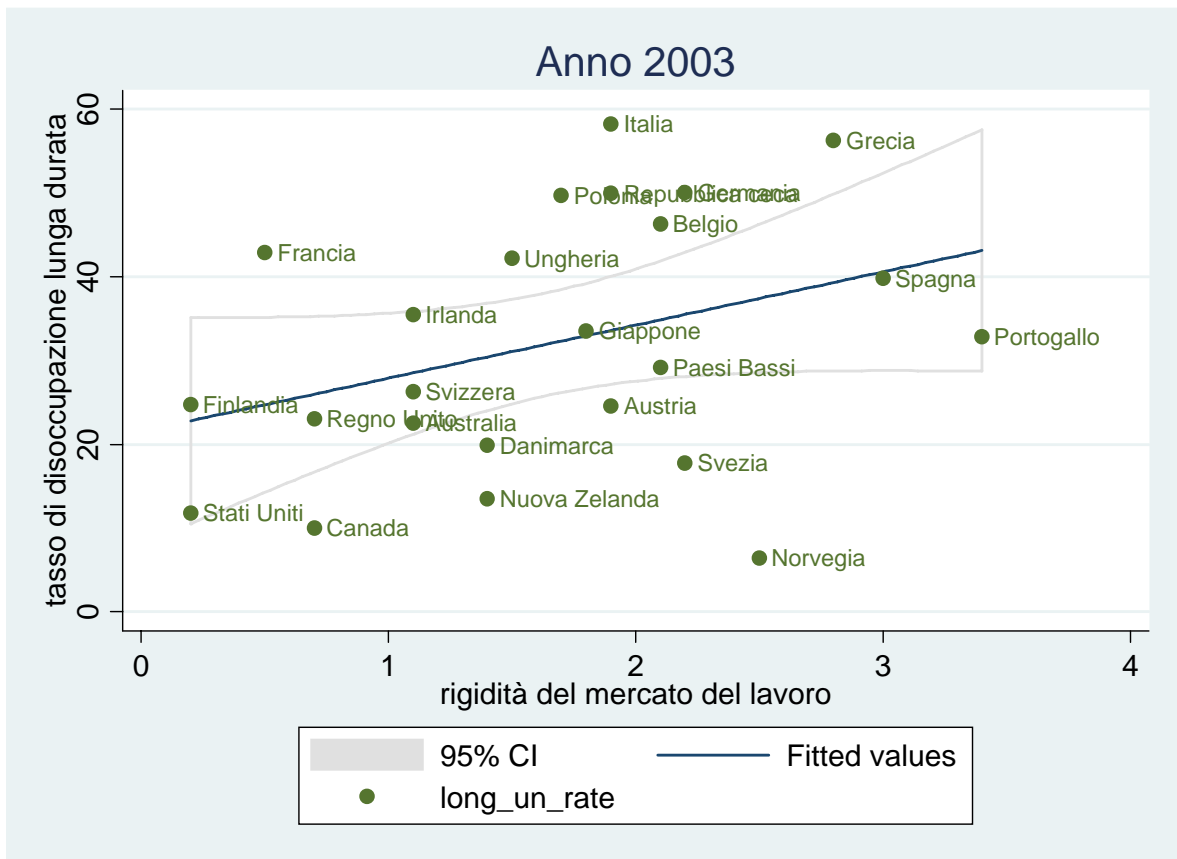
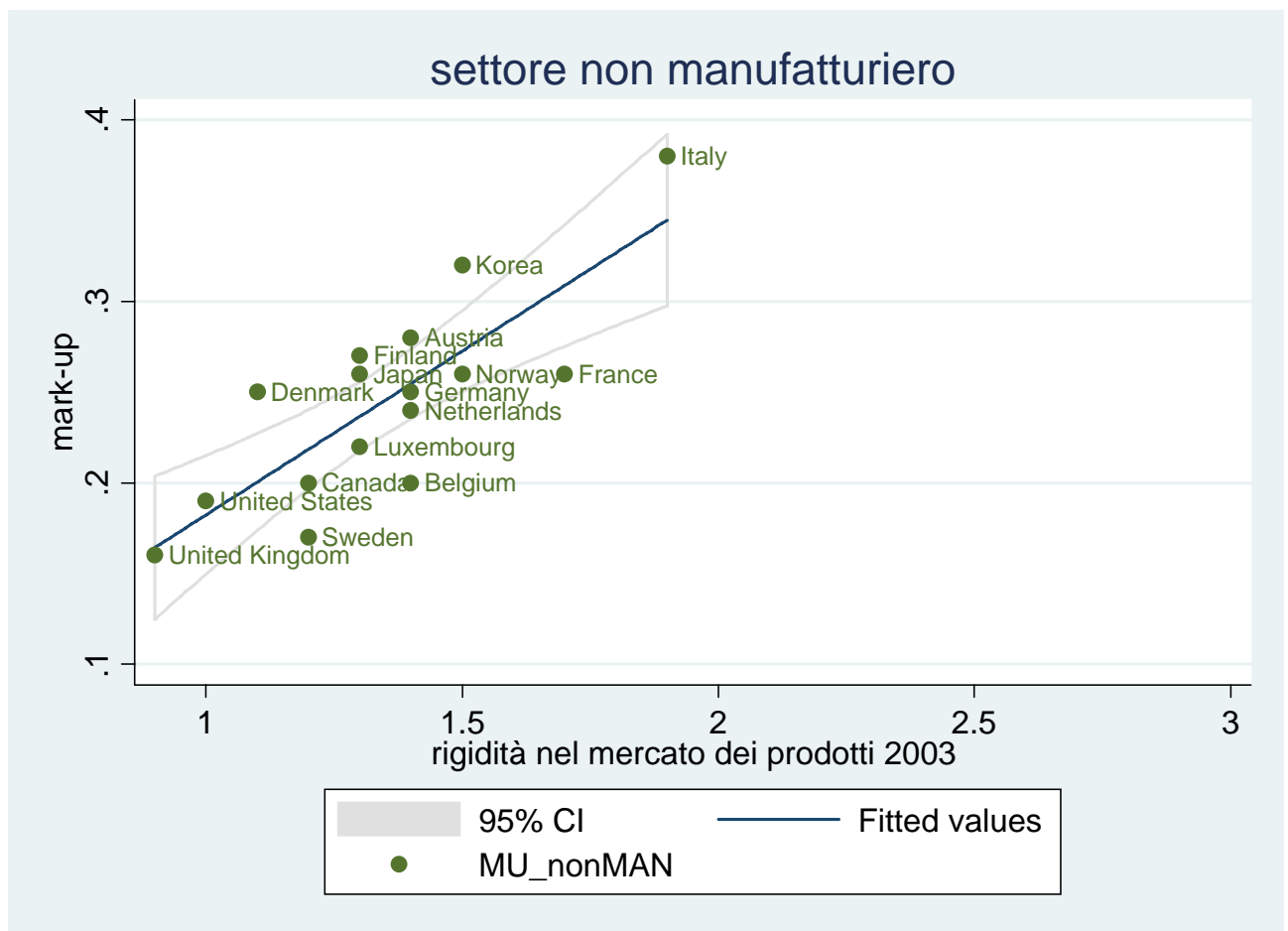


Figura 13: EPL e Tasso di Disoccupazione di lunga durata



Tuttavia, come evidenziano le figure 11 e 12, non sembra esserci nessuna correlazione tra il tasso di disoccupazione e la rigidità del mercato del lavoro (EPL) nei paesi OCSE, e solo una ridotta correlazione positiva tra EPL e tasso di disoccupazione giovanile. La figura 13 mostra invece l'esistenza di una forte correlazione positiva tra EPL e disoccupazione giovanile. Nei paesi dove la rigidità del mercato del lavoro è più alta, anche la disoccupazione giovanile è elevata.

Figura 14: Rigidità del mercato dei prodotti e mark-up



La regolamentazione nel mercato dei prodotti ha invece l'effetto di ridurre il livello di concorrenza nel mercato. Secondo la teoria economica, in equilibrio ciò provocherà presumibilmente un aumento dei prezzi di acquisto dei beni e una riduzione delle quantità vendute. La figura 14 mostra la correlazione per un gruppo di paesi OCSE tra il livello di regolamentazione (anti-competitiva) del mercato dei prodotti e il mark-up che le imprese applicano nei prezzi di vendita, ovvero il sovrapprezzo che le imprese sono in grado di applicare ai costi di produzione grazie al loro potere di mercato. Come è evidente dalla

figura 14, nel settore dei servizi (non manifatturiero) c'è una forte correlazione positiva tra rigidità nel mercato dei prodotti e mark-ups: in paesi con mercati dei beni più regolati, le imprese applicano mark-ups – e dunque prezzi di vendita – più elevati.

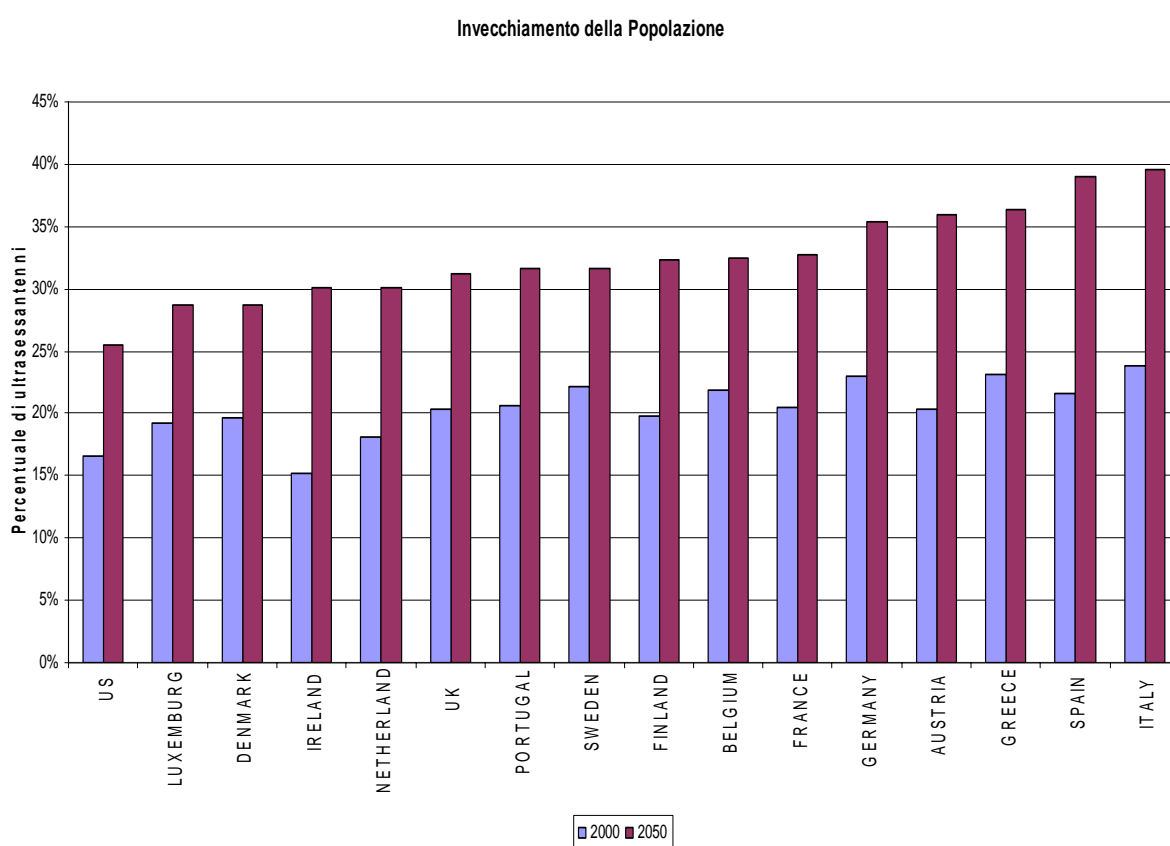
5. Quali Sfide per il Futuro?

La maggioranza dei sistemi di welfare e delle regolamentazioni statali nel mercato del lavoro e dei prodotti sono state implementate dopo la Seconda Guerra Mondiale. Le normative che regolano il mercato del lavoro e dei prodotti sono state introdotte nel corso degli anni 60 e 70, e la dimensione dei sistemi di welfare è aumentata soprattutto negli anni 80 e 90. Negli ultimi venti anni, la discussione sulla necessità di riformare il welfare state o di liberalizzare il mercato del lavoro o dei beni è diventata ricorrente; tuttavia poche riforme sono state implementate. Dunque quali sono le sfide per il futuro del welfare state e più in generale per le diverse forme di intervento pubblico?

Nella maggior parte dei paesi industrializzati, il drammatico processo di invecchiamento in corso minaccia la solidità finanziaria dei sistemi di welfare – ed in particolare dei sistemi previdenziali e sanitari. Al tempo stesso il processo di globalizzazione ha importanti effetti sui mercati del lavoro e dei prodotti. L'aumento della competitività internazionale ha indotto vari paesi a ridurre le regolamentazioni anti-competitive nel mercato dei prodotti e servizi, mentre l'aumento della variabilità economica è stato spesso accompagnato, nel mercato del lavoro, da un aumento della domanda da parte dei lavoratori di maggior sicurezza contro il rischio di licenziamento. Il processo di globalizzazione – e l'accresciuta mobilità delle imprese – ha anche interessato la finanza pubblica, aumentando la competizione fiscale – soprattutto a favore delle imprese – in alcuni dei nuovi paesi membri dell'Unione Europea.

Un altro elemento che è stato spesso citato nel dibattito sulla necessità di trasformare i sistemi di welfare è dato dai recenti flussi migratori, in particolare verso i paesi Europei. Il dibattito si è spesso incentrato sull'opportunità o la necessità di fornire agli immigrati un accesso immediato ai programmi di welfare, sebbene queste persone non abbiano in precedenza contribuito al finanziamento di questi programmi, quali ad esempio il servizio sanitario e i sussidi di disoccupazione. Analogamente, i flussi migratori hanno aumentato il timore di licenziamenti da parte dei lavoratori con basso livello di capitale umano, che temono la concorrenza da parte degli immigrati, e domandano maggiore protezione contro il rischio di licenziamento (EPL).

Infine, nei paesi OCSE che negli ultimi anni hanno sperimentato dei livelli di crescita economica più limitata – quali Francia e Germania, ma soprattutto Italia – la riduzione (retrenchment) del welfare state e la liberalizzazione dei mercati sono state spesso invocate come le politiche più idonee per aumentare la crescita economica di un paese. L'obiettivo di questo case study è di discutere come i diversi sistemi di intervento pubblico nell'economia – liberale, familiare, corporativo e social-democratico – possano reagire di fronte a queste temibili sfide. In particolare: quale tra questi sistemi è maggiormente attrezzato a rispondere all'invecchiamento della popolazione?



5.1 Invecchiamento della Popolazione

Il processo di invecchiamento in corso nasce dalla combinazione dell'aumento della speranza di vita – soprattutto tra le persone anziane – e della diminuzione della fertilità. Questi elementi sono comuni a quasi tutti i paesi industrializzati, anche se in misura diversa. Cosa accadrà in futuro? Mentre le previsioni ipotizzano un aumento del tasso di fertilità fino a raggiungere quasi i suoi valori post-bellici, la longevità dovrebbe aumentare ulteriormente – passando da una speranza media di vita alla nascita nei paesi OCSE di

74.1 per gli uomini e 80.6 per le donne nel 2000 a 79.3 anni per gli uomini e 84.7 per le donne nel 2050.

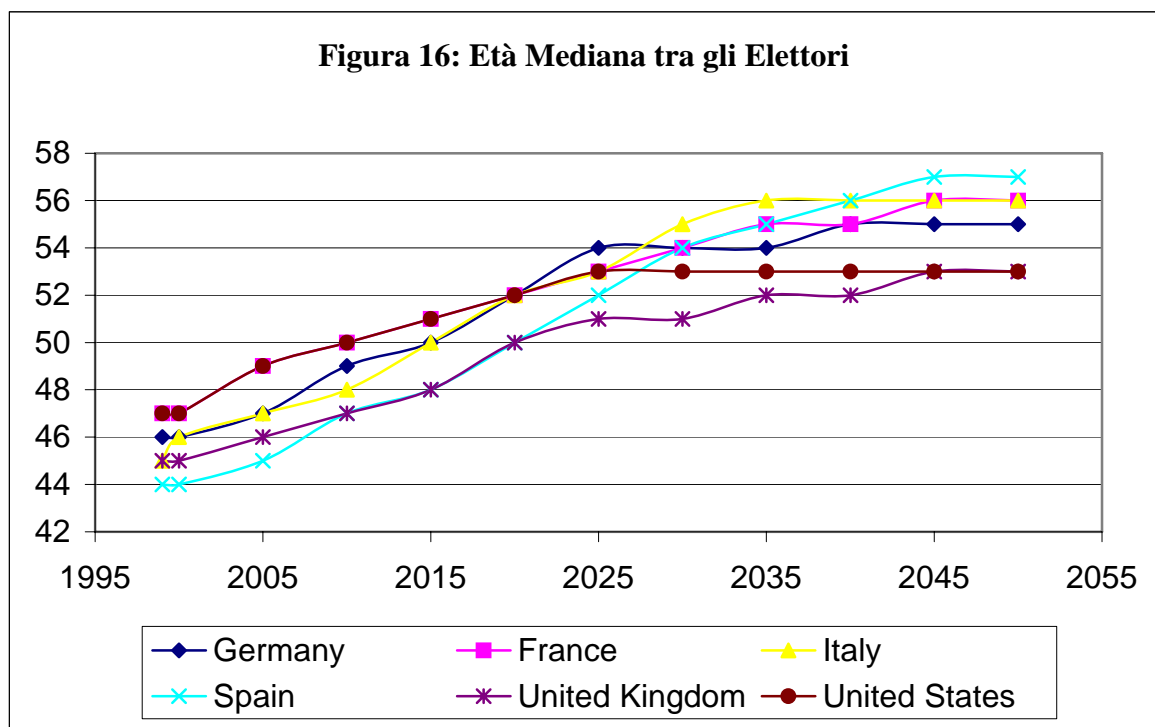
Il processo di invecchiamento più forte è fino ad ora avvenuto nei paesi mediterranei dove la fertilità è più bassa. E questa tendenza dovrebbe continuare anche in futuro, come mostra la figura 15, che mostra la percentuale di persone anziane (con più di 60 anni) nella popolazione. Poiché questi paesi dedicano gran parte della spesa sociale ai sistemi previdenziale e sanitario, l'aumento dei percettori di prestazioni creerà un forte aumento della domanda di questi programmi – e presumibilmente di spesa per il welfare. Questo fenomeno è particolarmente drammatico in Spagna ed Italia, le due società che invecchiano più rapidamente¹.

L'invecchiamento ha un impatto diretto sul funzionamento dei sistemi previdenziali, poiché tende ad aumentare la proporzione di pensionati e a ridurre quella dei lavoratori. Se più individui prelevano dal sistema previdenziale, al quale meno lavoratori contribuiscono, la società non sarà in grado di onorare i suoi impegni nei confronti dei pensionati, a meno che la produttività non aumenti per compensare il calo della fertilità. In alternativa un maggiore peso finanziario deve essere spostato sulle generazioni giovani sotto forma di maggiori contributi sociali. Nel dibattito economico e politico, questa semplice osservazione porta alla conclusione che i sistemi previdenziali sono finanziariamente insostenibili, poiché l'ammontare dei contributi non sarà in grado di finanziare l'ammontare delle pensioni future – data la legislazione in vigore per il calcolo dei benefici pensionistici. Possibili riforme del sistema che consentano di ristabilire la sostenibilità finanziaria del sistema includono l'aumento dei contributi sociali, la riduzione dei benefici pensionistici, l'aumento dell'età di pensionamento e la conversione dei sistemi pensionistici a ripartizione in sistemi a capitalizzazione. Come convincentemente argomentato da Cremer and Pestieau (2000), questa scelta spetta in ultima analisi alla politica che deve mediare tra le diverse esigenze delle diverse generazioni.

Se si considerano i sistemi previdenziali come un meccanismo di risparmio forzoso che costringe i giovani a contribuire parte del loro reddito da lavoro e li ricompensa in età anziana con un flusso di trasferimenti pensionistici, è possibile vedere che

¹ E' interessante notare come la tipologia di intervento pubblico possa avere un forte impatto sulle scelte economiche dei giovani, e – indirettamente – anche sulle loro scelte di fertilità. Il welfare state familiare protegge il capo-famiglia, ad esempio attraverso le regolamentazioni del mercato del lavoro o il welfare state, ma possono ridurre le probabilità che i giovani hanno di trovare una prima occupazione. Se i giovani hanno difficoltà ad emanciparsi delle loro famiglie, l'età alla quale le donne avranno il primo figlio aumenterà e di conseguenza la fertilità si ridurrà.

l'invecchiamento della popolazione ha due effetti sul sistema previdenziale: economico e politico. L'effetto *economico* è dato dall'impatto che l'aumento del tasso di dipendenza degli anziani ha sulla redditività del sistema pensionistico. Più anziani e meno giovani riducono i rendimenti impliciti del sistema previdenziale e dovrebbero indurre gli "agenti economici" a ridurre il ricorso alle pensioni come meccanismo di risparmio forzato. L'effetto politico consiste nel fatto che l'invecchiamento della popolazione provoca un inevitabile invecchiamento dell'elettorato e dunque del peso relativo di quelle persone a cui il sistema pensionistico sta maggiormente a cuore: gli anziani. Questo secondo effetto dovrebbe indurre i policy-makers ad aumentare la generosità delle pensioni per garantirsi il supporto (e dunque il voto) degli anziani. La figura 16 mostra che questo effetto politico dell'invecchiamento della popolazione è quantitativamente rilevante. Una misura sintetica dell'invecchiamento dell'elettorato – l'età mediana tra gli elettori – dovrebbe aumentare di sei anni (da 47 a 53 anni negli Stati Uniti) fino ad un massimo di tredici anni (da 44 a 57) in Italia.



Galasso e Profeta (2004) mostrano che questi vincoli politici potrebbero risultare molto rilevanti ai fini della valutazione dell'impatto dell'invecchiamento sul futuro dei sistemi previdenziali. Se i policy-makers scelgono le politiche economiche al fine di ottenere il supporto del votante mediano – e dunque della maggioranza degli elettori – l'aspetto

politico domina quello economico. Come mostra la tabella 2, a causa del processo di invecchiamento, l'aliquota che finanzia i sistemi previdenziali aumenterà nei sei paesi in esame – Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti – mentre il tasso di rimpiazzo (che misura il rapporto tra la pensione ed il reddito da lavoro prima del pensionamento) si ridurrà in Germania, Italia e Spagna.

I risultati alla tabella 2 mostrano anche un'importante implicazione di politica economica da adottare. In questo ambito di political economy, aumentare l'età di pensionamento consente di ridurre i contributi sociali ed allo stesso tempo di aumentare la generosità del sistema. Ad esempio, in Francia ed Italia – i due paesi che hanno l'età di pensionamento effettiva più bassa – i contributi sociali supportati dalla maggioranza dei votanti nell'anno 2050 si ridurrebbero drasticamente. Le simulazioni per il caso dell'Italia sono particolarmente interessanti perché mostrano che – malgrado il processo di invecchiamento – se le misure di politica economica previste dalle riforme Amato (1992) e Dini (1995) fossero di fatto implementate, e quindi se l'età di pensionamento aumentasse a 65 anni, le dimensioni del sistema previdenziale si ridurrebbero rispetto ai livelli del 2000. Per un'analisi della fattibilità politica di aumentare l'età di pensionamento si veda Galasso (2006).

Tabella 2

		Median Voter's Age	Effective Retirement Age	Social Security Contribution Rate	Replacement Rate
France	2000	47	58	22.4%	51.8%
	2050	56	58	39.0%	53.6%
	2050	56	65	27.2%	61.6%
Germany	2000	46	61	23.8%	67.6%
	2050	55	61	35.7%	50.0%
	2050	55	65	29.2%	55.4%
Italy	2000	44	58	38.0%	75.7%
	2050	56	58	46.2%	48.4%
	2050	56	65	35.5%	64.0%
Spain	2000	44	62	21.3%	89.7%
	2050	57	62	37.5%	65.2%
	2050	57	65	33.8%	89.8%
UK	2000	45	63	14.5%	74.8%
	2050	53	63	31.7%	91.6%
	2050	53	65	29.0%	104.2%
US	2000	47	63	9.7%	46.4%
	2050	53	63	20.7%	57.3%
	2050	53	65	18.7%	60.0%

Fonte: Galasso and Profeta (2004), Galasso (2006)

Bibliography

- Bassanini, A. and R. Duval (2006) "OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience", ECO/CPE/WP1(2006)2.
- Blanchard, O. and F. Giavazzi (2003), "Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.118
- Boeri, T., A. Börsch-Supan, and G. Tabellini (2002), "Pension reforms and the opinions of European citizens" *American Economic Review*.
- Boeri, T., J.I. Conde Ruiz and V. Galasso (2004) "Cross-Skill Redistribution and the Trade off between Unemployment Benefits and Employment Protection", *CEPR Discussion Paper* N. 4711
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini and V. Galasso (2006) "Structural reform without Prejudices" Oxford University Press
- Bohn, H., 1999. Will social security and medicare remain viable as the U.S. population is aging?. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 50: 1-53.
- Bohn, H., 2005. Will social security and medicare remain viable as the U.S. population is aging? An Update, in: Robin Brooks and Assaf Razin (eds.), The Politics and Finance of Social Security Reform, Cambridge University Press, forthcoming.
- Boldrin, M., S. Jimenez and F. Peracchi. 2000. Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España. Fundacion BBVA, Madrid
- Bonoli, G. (2000), The politics of pension reform, Cambridge University Press.
- Brandt, N., J-M. Burniaux and R. Duval (2005) "Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms", *OECD Economics Department Working Papers* No.429.
- Brugiavini, A., J.I, Conde-Ruiz and V. Galasso (2003). "Social security, private transfers and voting behaviour: the Italian case", in Annual Report on Monitoring Italy, ISAE, Rome.
- Casamatta, G., H. Cremer, and P. Pestieau (2000a), "The political economy of social security", *Scandinavian Journal of Economics*.
- Castanheira, M., V. Galasso, S. Carcillo, G. Nicoletti, E. Perotti and L. Tsyganok "How to Gain Political Support for Reforms" in Boeri *et al.*, (2006)
- Conde-Ruiz, J. I., and J. Alonso. 2004. El futuro de las pensiones en España: perspectivas y lecciones. *Información Comercial Española, Revista de Economía*.
- Conway, P, V. Janod and G. Nicoletti (2005), "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003", *OECD Economics Department Working Papers*, No.419.

Cooley T.F., and J. Soares (1999), “A positive theory of social security based on reputation”. *Journal of Political Economy*.

Cremer, H. and P. Pestieau (2000), “Reforming our pension system: Is it a demographic, financial or political problem?” *European Economic Review*.

Disney, R. and P. Johnson (2001), Pension systems and retirement incomes across OECD countries. Edward Elgar editor.

Elmeskov, J., J. P. Martin, and S. Scarpetta (1998) “Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries’ Experience”, *Swedish Economic Policy Review*, Vol.5, pp.205-252.

Esping-Andersen, G. 1990. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity.

Esping-Andersen, G. 1999. Social foundations of postindustrial economies. Oxford University Press.

European Commission – Economic Policy Committee (2000), “Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems”.

European Commission (2003), “Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions”.

Feldstein, M. and Liebman, J.B. (2002), “Social security” in *Handbook of Public Economics*

Galasso, V. (2006). The Political Future of Social Security in Aging Societies, MIT Press

Galasso, V. and P. Profeta (2002), “Political economy models of social security: a survey”. *European Journal of Political Economy*.

Galasso, V. and P. Profeta (2004), “Lessons for an Aging Society: the Political Sustainability of Social Security Systems” *Economic Policy*

Gruber, J. and Wise, D. (eds.) (1999). Social security and retirement around the world, University of Chicago Press, Chicago.

IMF (2004), “Fostering Structural Reforms in Industrial Countries”, *World Economic Outlook*.

Linbeck, A. and M. Persson (2003), “[The Gains from Pension Reform](#)” *Journal of Economic Literature*.

Lindert, P. (1996), “What Limits Social Spending?” *Explorations in Economic History*, 33, 1-34.

Meltzer, A., and S. Richard (1981) “A Rational Theory of the Size of Government,” *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.

- Mulligan, C.B. and X. Sala-i-Martin (1999), "Gerontocracy, retirement and social security." NBER working paper #7117.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago and P. Swaim (2001), "Product and Labour Market Interactions in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers* No.312.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2005), "Product Market Reforms and Employment in the OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers* No.472
- OECD (2002). "Policies for an Aging Society: Recent Measures and Areas for Further Reforms". Working Paper No.1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis
- OECD (2001) Special issue: Regulatory reform, *OECD Economic Studies* No.32, 2001/I
- OECD: Government Expenditure Data.
- OECD. Health Data.
- Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics- Explaining Economic Policy*. The MIT Press.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson, P. 1996. The new politics of the Welfare State. *World Politics*. 48: 143-79.
- Saint-Paul, G. (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press
- Tabellini, G. (2000) "A positive theory of social security". *Scandinavian Journal of Economics* 102, 523-545.