

L'INTEGRAZIONE E LA DIVERSITÀ. QUALE MODELLO SOCIALE PER L'EUROPA?

Francesco Farina

Pubblicato in “Legittimare l’Europa” a cura di L. Barca e M. Franzini, il Mulino, 2005

1. Introduzione

Fin dalle sue origini sul finire del secondo conflitto mondiale, il cammino dell'integrazione europea rivela una tensione fra due matrici ideali: l'aspirazione a costruire, sulle rovine materiali e morali delle ideologie della prima metà del XX secolo, un'Europa pacifica, libera e prospera; l'aspirazione ad un'Europa dove le diversità culturali e le disparità di ricchezza non facciano premio sui valori della coesione sociale e della solidarietà, cifra distintiva delle comunità europee fin dall'alto Medioevo [Le Goff 2003].

La prima aspirazione ha trovato terreno fertile nella cosiddetta "età dell'oro" della crescita economica dei primi decenni del secondo dopoguerra - da cui è scaturito il forte rafforzamento dei sistemi produttivi dei paesi europei - e si è poi realizzata con la progressiva liberalizzazione ed armonizzazione normativa dei mercati nazionali, fino alla formazione del mercato unico europeo. L'assenza di guerre, e la solida cornice di regole nella quale hanno avuto luogo i conflitti sociali all'interno degli stati, testimoniano della capacità del *doux commerce* di contribuire a depotenziare le contrapposizioni ideologiche, attraverso l'espansione delle relazioni economiche fra individui e fra imprese. Non v'è dubbio che la progressiva formazione del mercato unico europeo nella seconda metà del '900 abbia aumentato l'efficienza nel consumo e nella produzione.

La seconda aspirazione attiene al difficile equilibrio fra gli incentivi individuali da cui dipende l'accrescimento della ricchezza da un lato, e le istituzioni economiche, politiche e sociali che presiedono alla produzione ed alla distribuzione della ricchezza dall'altro. L'obiettivo di legare l'identità europea al perseguimento di un elevato livello di coesione sociale nasce dalla consapevolezza che all'accelerazione della crescita indotta dalla progressiva unificazione dei mercati possa conseguire un allargamento delle distanze economiche fra le persone e fra le comunità nazionali.¹ La questione all'ordine del giorno dell'integrazione europea si colloca nello spazio del precario equilibrio fra mercato e società. Come rilanciare la crescita in Europa preservando al contempo la coesione sociale?

2. L'Unione Europea a 25 paesi: dalle interdipendenze economiche alle esternalità

Un processo di integrazione tende tipicamente a moltiplicare gli *spillovers* fra i paesi che vi partecipano. Tali *spillovers* possono consistere in *interdipendenze economiche* ed in *esternalità*. Dal Trattato di Roma del 1957, l'integrazione si è prevalentemente manifestata come incremento delle *interdipendenze economiche*. L'Europa ha progredito sulla strada dell'"integrazione negativa" – in breve, l'abbattimento delle barriere doganali e delle altre normative protezionistiche – fino alla realizzazione delle «quattro libertà» (la libera circolazione di beni, servizi, capitali e lavoro) il 1 gennaio 1993. La concorrenza fra le imprese nel più ampio spazio economico creato dall'unificazione dei mercati europei non ha tuttavia riguardato solo lo scambio, con la convergenza al più basso fra i prezzi vigenti in regime di autarchia (a meno delle imperfezioni di mercato e dei costi di transazione non eliminabili dalla libera circolazione dei beni). Poiché la forma di mercato di molte produzioni del commercio intra-europeo è la concorrenza monopolistica, la competizione fra imprese presenti nello stesso settore ha anche riguardato lo sviluppo di tecnologie in grado di accrescere la diversificazione di prodotto. Tale "approfondimento" del processo di integrazione nell'ambito delle tecnologie di produzione è stato alimentato dalla sinergia fra economie di scala e mobilità del fattore capitale, sviluppatasi attraverso gli investimenti diretti esteri e le acquisizioni e fusioni fra imprese.

L'espansione degli scambi commerciali e delle *joint-ventures* ha permesso alle imprese europee di conseguire mutui benefici in accordo con i vantaggi comparati, senza che emergessero conflitti difficilmente componibili sulla divisione del surplus. Più in generale, l'andamento incrementale delle politiche comuni dal 1957 ad oggi testimonia come i conflitti distributivi sorti fra i paesi membri nei diversi snodi dell'integrazione non abbiano fatto venire meno, all'interno dei paesi membri, il consenso al processo di unificazione. Le concessioni reciproche intertemporali fra i paesi (o le coalizioni di paesi) coinvolti hanno permesso di riassorbire i problemi di distribuzione del surplus di volta in volta presentatisi. Questa epoca è ormai prossima ad esaurirsi. Il motivo fondamentale è che l'unificazione fra i mercati degli EU-15 e quelli degli EU-8 dà avvio alla piena mobilità dei capitali e del lavoro in presenza di divari molto ampi fra Ovest ed Est sia nella dotazione e nella produttività dei fattori produttivi che nei livelli salari e negli standard di protezione sociale. Gli *spillovers* non riguarderanno più soltanto le interdipendenze economiche risolvibili dal meccanismo concorrenziale dei prezzi dei beni, con la convergenza ad un valore unico ma si manifesteranno anche come esternalità create da alcuni paesi nei confronti di altri, dovute all'eterogeneità delle istituzioni da cui dipende il costo del lavoro (salario minimo, protezione del posto di lavoro, norme sulle condizioni di lavoro, etc.) e delle istituzioni di Welfare (sanità ed istruzione pubblica, sussidi di disoccupazione, trasferimenti di contrasto all'esclusione

sociale, etc.). L'interazione fra queste istituzioni e la mobilità indotta dai divari nella produttività e nella dotazione dei fattori avrà il compito di realizzare la convergenza.

3. Concorrenza ed efficienza

La costruzione dell'Unione Europea è oggi ispirata all'applicazione del principio di sussidiarietà attraverso il «coordinamento aperto» e le «cooperazioni rafforzate» [Scharpf 2002]. Questi due nuovi metodi dell'integrazione, introdotti dai Trattati di Amsterdam e di Nizza, sono rispettivamente rivolti a stimolare la libera convergenza a standard comuni e la formazione di coalizioni variabili fra paesi membri per la realizzazione di una politica comune in una determinata area. Ha così prevalso una visione dell'integrazione fondata sulla complementarità fra i due meccanismi concorrenziali della competizione nei mercati del lavoro e dei beni e della competizione fiscale fra i sistemi di Welfare.² Residua comunque una differenza fra l'operare della competizione nelle due sfere del settore privato e del settore pubblico.

Per quanto riguarda la concorrenza di mercato, l'incentivo ad una maggiore efficienza si trova in una stretta dipendenza dall'integrazione fra mercati a diverso grado di sviluppo. Negli EU-8, la mobilità dei capitali rappresenta un'opportunità di rilevanza storica ai fini di un rapido incremento della produttività totale dei fattori, attraverso gli investimenti diretti dall'Ovest di ampliamento e di innovazione tecnologica delle strutture produttive. Negli EU-15, la mobilità del lavoro, attraverso il più ampio ricorso a contratti a tempo determinato favorito dai flussi di immigrazione, dovrebbe accrescere la fluidità dei meccanismi di aggiustamento successivi agli shock macroeconomici ed agevolare la riduzione dei prezzi delle imprese connessa alla discesa dei costi di produzione ed all'eventuale abbassamento del *mark-up*. Per quanto riguarda invece la competizione fra i sistemi di Welfare, l'incentivo ad una maggiore efficienza non presenta una diretta connessione con l'integrazione fra mercati a diverso grado di sviluppo. Infatti, gli ampi divari salariali costituiscono un incentivo già rilevante, sia per le imprese dell'Ovest ad effettuare investimenti finanziari e produttivi nei paesi dell'Est a basso costo della manodopera, che per i lavoratori dell'Est alla mobilità verso il mercato del lavoro dell'Ovest. Dal momento che i divari nei benefici di Welfare configurano una sovrapposizione di incentivo con i divari salariali, la competizione fiscale non potrà dare frutti attraverso l'equalizzazione nei prezzi dei fattori fra paesi a differente grado di sviluppo.

Se quindi la competizione fiscale è destinata ad esaurire i suoi effetti all'interno del gruppo degli EU-15, la sua *ratio* sembra consistere nell'obiettivo di ridimensionare l'offerta di beni pubblici e meritori e di contrastare l'ipotesi di un coordinamento a livello europeo di tassazione,

contributi sociali ed istituzioni del mercato del lavoro e del Welfare. L'argomentazione addotta è che l'adozione negli EU-8 delle istituzioni del mercato del lavoro e di Welfare presenti negli EU-15 provocando un forte incremento del salario di riserva e quindi della dinamica salariale, si tradurrebbe in un aumento della disoccupazione e nel rallentamento del processo di convergenza [Sinn e Oschel 2004]. L'equiparazione agli standard sociali dell'Ovest, agendo da disincentivo alla mobilità della forza lavoro dell'Est, potrebbe anche compromettere i guadagni di efficienza attesi nelle economie dell'Ovest dal processo di integrazione con paesi a più basso grado di sviluppo. Infatti, è dalla concorrenza nei mercati del lavoro e dalla competizione fiscale fra i governi che si attende l'eliminazione delle rendite di cui godono alcuni lavoratori *insider* nei paesi «ricchi» a forte regolamentazione del mercato del lavoro e ad elevata spesa sociale.

4. Effetti distributivi dell'allargamento ad Est

Gli effetti dell'allargamento ad Est sul piano della distribuzione del reddito saranno altrettanto rilevanti degli effetti sull'efficienza economica. Esaminiamo il ruolo che il mercato del lavoro ed i sistemi di Welfare giocheranno nel modificare la distribuzione del reddito e delle opportunità di *well-being*. Nel mercato integrato in via di formazione nell'Unione Europea a 25, alla mobilità dei capitali degli EU-15 già da tempo in atto verso i paesi a più basso reddito pro capite dell'Est si aggiungerà la mobilità verso i paesi a più alto reddito pro capite dell'Ovest da parte dei lavoratori *skilled* e *unskilled* provenienti dagli EU-8. La mobilità di lavoratori dell'Est attratti da più alti salari e più ampi benefici di Welfare renderà il lavoro *unskilled* meno scarso rispetto al lavoro *skilled* nei paesi a più alto reddito pro capite ed il lavoro *skilled* meno scarso nei paesi a più basso reddito pro capite. Le esternalità generate dai divari di dotazione e di prezzo nel mercato del lavoro unificato dovrebbero perciò produrre una redistribuzione di reddito dagli *unskilled* agli *skilled* nei paesi dell'Ovest ad alto reddito pro capite (mentre nei paesi dell'Est a più basso reddito pro capite gli effetti distributivi dipenderanno soprattutto dal *catching-up* tecnologico).

In generale, il meccanismo concorrenziale dovrebbe perciò operare nel senso di aumentare la disuguaglianza fra i redditi di mercato nei paesi «ricchi» dell'Ovest, mentre l'andamento della quota distributiva del lavoro nei paesi «poveri» dell'Est dipenderà da come si distribuirà l'incremento atteso nella produttività totale dei fattori. L'impatto maggiore che i flussi migratori avranno nell'Ovest riguarderà la pressione concorrenziale per la deregolamentazione del mercato del lavoro, i cui effetti dovrebbero colpire principalmente il segmento più «debole» della forza lavoro, i lavoratori *unskilled*. Quanto maggiore è la rilevanza delle due principali forme di regolamentazione del mercato del lavoro - protezione del posto di lavoro e salario minimo (garantito per legge o difeso dai sindacati) - rispetto alla assicurazione del rischio di

disoccupazione, tanto più è probabile che la pressione al ribasso determinata dagli afflussi dall'Est si manifesti sul livello di occupazione piuttosto che sul livello di salario. Ne deriva la conclusione che i guadagni di efficienza in termini di incremento dei posti di lavoro, sia per i disoccupati autoctoni che per gli immigrati, potranno essere conseguiti soltanto alla condizione che la rigidità del mercato del lavoro venga indebolita.

Nel determinare la tendenza alla riduzione del salario degli *unskilled* e ad un ampliamento della disuguaglianza interpersonale del reddito nell'Europa dell'Ovest giocheranno un ruolo importante anche altri due fattori: a) l'ampiezza dei flussi annuali e la lunghezza del periodo temporale in cui avverrà l'aggiustamento nelle dotazioni dei fattori ; b) l'eventuale aumento della specializzazione produttiva in Europa, che potrebbe indurre un'accelerazione negli spostamenti di fattori fra Ovest ed Est. Un innalzamento del grado di concentrazione delle imprese, in aree e settori prevalentemente avanzati all'Ovest e prevalentemente tradizionali all'Est, produrrebbe un corrispondente incremento della divergenza fra regioni «ricche» e regioni «povere», con l'effetto di aggiungere - alle disparità di reddito fra individui - le disparità fra aree economiche. Pertanto, la strategia di integrazione fra Ovest ed Est imperniata sull'incremento della competizione nel mercato del lavoro, se da un lato genera guadagni di efficienza, dall'altro causa un incremento della disuguaglianza di reddito all'Ovest. Questa importante conseguenza dell'estensione ad Est del mercato unico non ha ricevuto sufficiente attenzione da parte degli organismi comunitari. I Trattati non hanno affrontato in una prospettiva unitaria le esternalità che si vengono a creare fra i sistemi di Welfare nazionali. L'adesione al principio di sussidiarietà, lasciando all'iniziativa "decentrata" dei vari governi l'attuazione delle riforme del Welfare, opera di fatto a favore della competizione fiscale fra i governi, in quanto rappresenta un incentivo a ridurre la tassazione e la spesa sociale.

Sebbene vari fattori culturali e sociali possano frenare la «corsa al ribasso» nella tassazione e nella protezione sociale, nei paesi dell'Ovest il più elevato livello di benefici (trasferimenti più servizi) eserciterà un effetto di attrazione sui «poveri» e il più elevato livello di contribuzione (tassazione più contributi sociali) un effetto repulsivo sui «ricchi». La rinuncia al coordinamento fra i paesi di un'area di libero scambio implica che ciascun paese non tenga in conto che una riduzione di tasse e contributi di uno stato crea un'esternalità negativa per tutti gli altri [Sinn 2003 ; Wildasin 1991]. La semplice esistenza di una potenziale mobilità al margine dei lavoratori induce i governi ad una riduzione della tassazione e della fornitura di assicurazioni sociali, onde evitare la sottrazione di base imponibile causata dall'uscita dei capitali e dagli afflussi di *unskilled* attratti dal cosiddetto *welfare shopping*. La competizione fra i sistemi nazionali di Welfare rischia perciò di accrescere le disparità di reddito sia "prima" che "dopo" l'intervento pubblico in tassazione, contributi sociali e trasferimenti. Infatti, le esternalità create dall'eterogeneità istituzionale che

caratterizza paesi a diverso livello di reddito pro capite, mettendo in moto l'entrata di «poveri» e l'uscita non solo di capitali ma anche di contribuenti «ricchi», hanno l'effetto di accentuare il peggioramento della disuguaglianza dei redditi che la riduzione dei livelli salariali determina nel mercato [Sinn 1995 ; Wildasin 2000]. L'incentivo al ridimensionamento dello stato sociale potrebbe mettere capo nell'Unione Europea ad un equilibrio di Nash caratterizzato da un'offerta di protezione sociale inferiore al livello che si determinerebbe in autarchia, con la conseguenza di ampliare la disuguaglianza di reddito disponibile.

Benché non affrontino il *trade-off* fra incentivazione dei guadagni di efficienza ed equità orizzontale nelle opportunità di *well-being* fra paesi “ricchi” e paesi “poveri” dell'Unione, i Trattati impongono che vengano riconosciuti ai lavoratori dell'Est che entrano nei mercati del lavoro dell'Ovest gli stessi diritti dei lavoratori di quei paesi (ad esempio, un eguale livello di salario minimo, o eguali benefici di disoccupazione per quanto riguarda il Welfare). L'impatto sulla distribuzione del reddito nelle economie dell'Ovest è incerto. Un ingresso rallentato della manodopera dovrebbe indebolire la spinta al ribasso del salario degli *unskilled*; ma l'equiparazione degli immigrati ai livelli della protezione sociale dei lavoratori autoctoni genera un aggravio dei contributi sociali per le imprese e della spesa sociale: potrebbero conseguire, rispettivamente, riduzioni dei livelli di occupazione e delle prestazioni di Welfare. La preoccupazione per gli effetti distributivi dei flussi migratori induce ad assoggettare a regolamentazione anche l'estensione del diritto alla protezione sociale.³ Le istituzioni dell'Unione Europea potrebbero decidere di dare attuazione in forma “debole” al principio di equità orizzontale, prevedendo un'ammissione differita degli immigrati ai Welfare nazionali dei paesi dell'Ovest. Questo approccio gradualistico ha trovato una prima elaborazione in Germania nel «principio dell'integrazione parzialmente ritardata», secondo il quale durante un periodo transitorio i lavoratori immigrati nei paesi EU-15 rimarrebbero nel sistema di Welfare del paese di origine ma avrebbero accesso al godimento di uno standard minimo di benefici di Welfare nel paese di immigrazione. Allo scopo di disincentivare il *welfare shopping*, tale “pacchetto” dovrebbe essere co-finanziato dal bilancio comunitario e fissato in termini assoluti piuttosto che in relazione ai redditi degli EU-8.

Una strategia alternativa consiste nel riconoscere immediatamente i diritti sociali agli immigrati dall'Est e al contempo di programmare il flusso di immigrazione mediante la fissazione di quote annuali. Poiché gli afflussi nei mercati del lavoro dell'Ovest possono essere soggetti a regolamentazione, molti paesi stanno provvedendo a rallentare l'immigrazione modificando la normativa giuridica. La logica di questa posizione sembra consistere nell'obiettivo di massimizzare - attraverso l'opportuna regolazione della funzione allocativa svolta dal mercato del lavoro - i guadagni di efficienza attesi dall'incremento di competizione che dovrebbe essere innescato dal

processo di integrazione fra paesi a diverso grado di sviluppo. Condizione permissiva di tale strategia è una previsione per il prossimo decennio di una mobilità non elevata (fra il 2- 4,5% della popolazione degli EU-8) di lavoratori ad alta “occupabilità”. In questa prospettiva, gli effetti positivi nel mercato del lavoro e nel sistema di Welfare attesi dell’immigrazione (dalla riduzione dei costi di produzione, all’apporto finanziario ai sistemi pensionistici assicurato dalle contribuzioni dei lavoratori giovani provenienti dall’Est) vengono stimati di ampiezza maggiore che non gli effetti negativi (dall’eventuale incremento nei trasferimenti ai disoccupati, all’aumento del numero degli assistiti).

5. L’organizzazione pubblica delle assicurazioni sociali

E’ noto che due motivazioni di teoria economica militano a favore dell’armonizzazione dei sistemi di Welfare: 1) l’internalizzazione delle esternalità negative che si determinano fra le istituzioni dei vari paesi; 2) lo sfruttamento delle economie di scala nella produzione di beni pubblici e meritori. Pertanto, la scelta di conservare l’eterogeneità fra i paesi europei nelle assicurazioni sociali implica la rinuncia ad elaborare una strategia di armonizzazione, diretta all’accrescimento sia dell’efficienza che dell’eguaglianza nelle opportunità di *well-being*. Come conseguenza dell’approccio “decentrato” alla protezione sociale in Europa, in luogo di miglioramenti *complementari* dell’efficienza e dell’equità, potrebbero determinarsi al contempo l’aumento di efficienza atteso dall’incremento della concorrenza nel mercato del lavoro e la riduzione dell’equità causata dal restringimento dei benefici di Welfare connesso alla competizione fiscale fra i governi.

Come si è detto, la questione di un possibile *trade-off* fra incentivazione dei guadagni di efficienza determinati dalla funzione allocativa dei mercati ed equità orizzontale nelle opportunità di *well-being* non viene affrontata dai Trattati. Occorre a questo punto chiedersi se tale questione stia comunque trovando adeguata soluzione nelle riforme “decentrate” dei Welfare nazionali. Per rispondere a questa domanda è necessario esaminare in modo più approfondito le funzioni alle quali i sistemi pubblici di Welfare assolvono. L’organizzazione delle assicurazioni sociali da parte di imprese private operanti nel mercato soffre di tre imperfezioni. Le prime due sono: 1) l’*azzardo morale* consistente nei comportamenti opportunistici dell’assicurato (ad esempio, la dichiarazione non veritiera) e 2) la *selezione avversa* consistente nel comportamento discriminatorio delle compagnie assicurative che finisce per escludere di fatto dall’assicurazione un’ampia fascia di soggetti ad “alto rischio”⁴. Tipicamente, le compagnie di assicurazione non offrono polizze assicurative contro la disoccupazione (l’informazione sulla formazione professionale e sulla propensione ad impegnarsi del lavoratore non è ottenibile) e cercano di “scremare” la domanda di polizze (ad esempio, quelle sanitarie o sulla vita) attraverso la selezione delle domande “migliori”

sotto il profilo della massimizzazione del profitto. Alle persone ad “alto rischio” di incorrere nell’evento negativo “malattia”, a causa della difficoltà di superare il problema di informazione asimmetrica riguardo alle loro condizioni, un’impresa privata di assicurazioni offre polizze a prezzi tali da compromettere l’esercizio del diritto all’assicurazione contro il rischio. Le imprese private non sono perciò in grado di offrire una copertura assicurativa completa – relativa a tutte le condizioni individuali e a tutte le tipologie di rischio – cosicché i soggetti si trovano in condizioni di disuguaglianza rispetto alle opportunità di *well-being*. L’assenza di un’offerta di polizze per i soggetti ad “alto rischio”, che potrebbe apparire un problema di semplice non-equità orizzontale – in quanto individui con pari diritti si devono confrontare con prezzi diversi delle polizze - si configura in effetti come un “fallimento” da “mercato mancante”.

L’economia pubblica, allo scopo di evitare che queste imperfezioni del mercato assicurativo determinino l’incontro fra domanda ed offerta privata di polizze come equilibri *separating* (caratterizzati dalla discriminazione ai danni dei soggetti ad “alto rischio” di evento negativo), teorizza l’assegnazione allo stato della prerogativa di offrire una sorta di «contratto sociale assicurativo» pubblico, dove soggetti eterogenei per preferenze e livelli di reddito partecipano obbligatoriamente alla formazione di equilibri *pooling* (caratterizzati dall’uniformità del trattamento assicurativo offerta a tutti gli individui, a fronte del pagamento delle tasse e dei contributi sociali) [Rotschild e Stiglitz, 1976]. Poiché i contributi sociali e la quota di fiscalità generale destinata alle spese sociali che vengono pagati dai soggetti ad “alto rischio” (a “basso rischio”) risultano di norma inferiori (superiori) all’insieme di trasferimenti e servizi di cui rispettivamente beneficiano, il *pooling* delle risorse pubbliche impone un contratto “attuarialmente non-equo” ai soggetti a basso rischio.

D’altro canto, l’organizzazione pubblica delle assicurazioni sociali non risolve una terza imperfezione dell’offerta privata: 3) l’assenza del vincolo della partecipazione obbligatoria (*enforceability*) all’assicurazione. La prerogativa dei soggetti a “basso rischio” di ritirarsi dal *pooling* assicurativo, a causa dello squilibrio fra contribuzioni e benefici di Welfare attesi, non è solo all’origine dell’impossibilità per le compagnie private di offrire polizze per gli individui ad “alto rischio”, ma rappresenta un problema anche nei sistemi pubblici di Welfare basati sulla partecipazione obbligatoria. Non va infatti dimenticato che la normativa del Welfare è il frutto della decisione democratica assunta attraverso il meccanismo del voto di maggioranza. Nell’organizzazione pubblica delle assicurazioni sociali è implicito uno schema assicurativo fondato su una scelta prudenziale: contribuendo al *pooling* di risorse pubbliche, si accetta *ex ante* la condivisione dei rischi individuali (e cioè la sua suddivisione egualitaria fra tutti), a fronte della certezza *ex post*, in caso di evento negativo (la disoccupazione, oppure una forte perdita), di una

redistribuzione a proprio vantaggio delle risorse messe in comune. A tale impostazione prudenziale dell'assicurazione dei rischi individuali può però venire a mancare il consenso se nell'elettorato è diffuso un atteggiamento solo debolmente "avverso al rischio": non solo il "ricco", ma anche il "povero" con prospettive di guadagni futuri elevati, potrebbe non dividerla. Un partito politico attento all'"elettore mediano" ha in tal caso l'incentivo ad inserire nel proprio programma l'"apertura" delle assicurazioni sociali alla competizione fra imprese private che affianchino ed integrino la fornitura pubblica di protezione sociale (ad esempio, con la creazione di quasi-mercati nell'offerta di servizi sanitari), affinché ciascuno disponga dell'opzione di scegliere liberamente la propria copertura assicurativa all'interno dell'"insieme di opportunità" proposto dall'offerta privata. Infatti, è alla "libertà di scelta" del cittadino che fanno appello le posizioni favorevoli allo smantellamento degli standard nelle prestazioni dei Welfare nazionali ed alla messa in mora della pur parziale armonizzazione dei diritti sociali finora realizzata dalla normativa comunitaria [Tabellini 2003].

6. Riforma dei sistemi di Welfare e coesione sociale

Come si pongono rispetto alle tre suddette imperfezioni le riforme del Welfare in via di attuazione nei paesi europei? Le proposte di riforma del Welfare sono riconducibili alle seguenti linee-guida [Lindbeck 1999 ; Bertola et al. 2001]:

A) Il passaggio a schemi di protezione dal rischio che siano attuarialmente equi e legati alla categoria di appartenenza ed alla condizione lavorativa. L'imposizione dell'eguaglianza probabilistica fra contribuzione e benefici attesi dalle assicurazioni sociali - impedendo che alla funzione assicurativa si associ una funzione equitativa - si inquadra nella più ampia strategia di ricondurre la produzione di beni pubblici alla compatibilità con il sistema degli incentivi. Se a ciascun progetto di bene pubblico o meritorio viene associata una specifica tassa (*earmarked*), la collettività è in grado di controllare che a ciascun contributo erogato attraverso il sistema fiscale corrisponda effettivamente la spesa che ha ritenuto di volere approvare votando a maggioranza il programma elettorale. Le principali misure previste sono: un più stretto collegamento dei sussidi di disoccupazione al funzionamento dei meccanismi concorrenziali; il passaggio dai sistemi pubblici a forme organizzative di quasi-mercato nell'assistenza sanitaria; l'organizzazione del secondo pilastro dei fondi pensionistici privati che si affianchi alla previdenza pubblica PAYGO; l'incremento di efficienza dei mercati finanziari, in modo da permettere all'individuo di affiancare all'assicurazione sociale attuarialmente non-equa la suddivisione del rischio conseguibile con la gestione di un portafoglio internazionale di attività finanziarie; B) Il coordinamento fra i paesi dell'Unione per la determinazione di una *safety net* comune diretta a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, con

benefici fissati in corrispondenza del livello minimo dei trasferimenti solidaristici - soggetti ad accertamento sulla base della cittadinanza - presente nei paesi dell'Unione Europea; C) Il co-finanziamento di alcuni benefici di Welfare da parte dell'Unione Europea, che andrebbero ad affiancarsi a quelli previsti nei sistemi di Welfare nazionali al duplice scopo di introdurre un elemento di verificabilità (*accountability*) che agevoli l'*enforcement* degli obiettivi sovra-nazionali e di mettere anche i paesi relativamente più poveri in grado di osservare standard minimi di trasferimenti e servizi.

La logica che sostiene questa strategia sembra finalizzata ai seguenti tre principali obiettivi:

- 1) *Ridurre i comportamenti di azzardo morale nei mercati del lavoro dell'Ovest*. Questa esternalità negativa causata dalla protezione sociale può essere eliminata da stimolando la funzione allocativa dei mercati mediante flussi di immigrazione di ampiezza conforme all'obiettivo di indebolire quelle posizioni di rendita dei lavoratori *insider* favorite dalla posizione dominante ricoperta dai sindacati;
- 2) *Ridurre i comportamenti di azzardo morale nei sistemi di Welfare dell'Ovest*. Schemi di assicurazione sociale contrari agli incentivi rappresentano un'esternalità negativa (ad esempio, frenano l'effetto di diminuzione del salario e di incremento dell'occupazione atteso dalla concorrenza degli immigrati) che può essere eliminata una volta che l'applicazione del principio di "equità attuariale" nelle assicurazioni venga estesa fino alla riduzione della protezione del posto di lavoro e del tasso di sostituzione del salario (l'altezza dei sussidi di disoccupazione). La *safety net* di contrasto all'esclusione sociale può poi intervenire a compensazione dell'impatto negativo che la concorrenza dei lavoratori immigrati causa sui livelli salariali degli *unskilled*;
- 3) *Ridurre gli incentivi a comportamenti di azzardo morale sia nei mercati del lavoro che nei sistemi di Welfare dell'Est*. Questa esternalità negativa causata dalla protezione sociale può essere eliminata da una rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà, tale da impedire che l'estensione all'Est dei diritti goduti dai lavoratori dei paesi a più elevato grado di sviluppo dell'Ovest provochi un indebolimento degli incentivi di mercato.

Questa strategia di riforma dei Welfare esclusivamente orientata al mercato non affronta il problema dei meccanismi generativi della disuguaglianza delle opportunità di *well-being* connessi al moltiplicarsi delle esternalità. Proverò ad argomentare questo giudizio, associando una obiezione a ciascuno dei tre suddetti obiettivi. La prima obiezione riguarda la scarsa considerazione del rapporto fra integrazione e sistema di Welfare sotto il profilo del suddetto *trade-off* efficienza-equità. E' indubbio che l'incremento della concorrenza che tipicamente si accompagna ad un processo di integrazione rappresenti un importante strumento per impedire che le istituzioni del mercato del lavoro e le assicurazioni sociali incentivino l'estrazione di rendite da parte delle categorie protette. Ogni potenziamento della funzione allocativa – e quindi anche la mobilità di

lavoratori da Est ad Ovest – può in linea di principio giovare all'incremento di benessere sociale ed alla fluidità di funzionamento dei meccanismi di aggiustamento nel mercato del lavoro successivamente ad uno shock. Tuttavia, l'ipostatizzazione dell'integrazione come possibile strumento di contrasto all'azzardo morale sembra avere indotto ad ignorare due aspetti:

1) Il previsto aumento di benessere sociale dovrebbe realizzarsi attraverso l'incremento di occupazione e di produzione generato dall'effetto riduttivo dei flussi di immigrazione sul salario. Come si è accennato, l'incremento di occupazione è però subordinato all'indebolimento delle istituzioni di Welfare (protezione del posto di lavoro e salario minimo) che ostacolano l'impatto riduttivo dell'immigrazione sul salario. Il risultato netto sulla quota distributiva del fattore lavoro potrebbe anche essere nullo o addirittura negativo, a causa dell'incremento della disoccupazione indotto dalla manodopera immigrata e/o di livelli salariali in diminuzione. Se i flussi migratori causassero una redistribuzione dal lavoro al capitale, si determinerebbe non solo un netto peggioramento della disuguaglianza di reddito negli EU-15 ma anche una maggiore pressione per il ridimensionamento del Welfare (sopra descritto come obiettivo 2);

2) Il previsto incremento di benessere sociale nasconde l'effetto redistributivo a favore della manodopera relativamente più scarsa - i lavoratori *skilled* ; il segmento di mercato maggiormente soggetto alla concorrenza degli immigrati, i lavoratori *unskilled* , non solo non può appropriarsi neppure di parte del guadagno di efficienza, ma subisce una decurtazione del salario (oltre ad un aumento del rischio di disoccupazione). A fronte di tale incremento della disuguaglianza salariale e di una possibile sotto-produzione di protezione sociale nella nuova Unione, sarebbe auspicabile un'iniziativa europea che promuova una istituzione come il sussidio pubblico al salario (il reintegro della porzione di salario erosa dalla pressione concorrenziale degli immigrati sui lavoratori nazionali), il cui disegno risulta pienamente compatibile con gli incentivi [Drèze 2002, 7-12].

La seconda obiezione riguarda la tendenza delle proposte di riforma dei Welfare europei ad ignorare la selezione avversa. Parallelamente all'accelerazione impressa al processo di integrazione avvenuta negli anni '90, gli EU-15 hanno già realizzato numerose deregolamentazioni del mercato del lavoro ed abolito molte posizioni corporative nelle prestazioni di Welfare. Altra cosa è il mutamento strutturale che conseguirebbe al passaggio delle assicurazioni sociali all'equità attuariale, con l'adozione di sistemi misti di *safety net* con offerta pubblica e privata. L'*opting-out* dagli schemi di contribuzione dei soggetti possessori di alti redditi da lavoro e da capitale, restringendo le risorse disponibili, provocherebbe infatti la riduzione delle spese sociali e quindi l'aggravamento dell'esclusione dall'assicurazione dei soggetti ad alto rischio.

La progressività implicita nelle assicurazioni sociali pubbliche non può essere esclusivamente giudicata sotto il profilo della perdita di efficienza connessa all'azzardo morale,

all'eventuale indebolimento degli incentivi nel mercato del lavoro ed alla "non-equità attuariale" derivante dal mancato equilibrio fra contribuzioni e prestazioni di Welfare. Se è vero che il sistema pubblico delle assicurazioni sociali – a causa della minore contribuzione ed i maggiori benefici di cui godono gli individui a basso reddito e ad alto rischio nei sistemi pubblici delle assicurazioni sociali – ha un impatto fortemente redistributivo, è altrettanto vero che l'orizzonte interpretativo delle riforme di Welfare deve andare oltre la considerazione dei vantaggi connessi all'apertura dei mercati alla concorrenza. Occorre valutare l'impatto complessivo dell'incremento di competizione nel mercato e fra i governi.

Di notevole importanza sono i nessi fra l'incremento del rischio macroeconomico connesso alla competizione nel mercato del lavoro e l'incremento del rischio individuale connesso alla competizione fra i sistemi di Welfare. Infatti, alto rischio e basso reddito presentano una elevata correlazione, secondo un nesso biunivoco di causalità⁵. Da un lato, la più serrata concorrenza che verrà indotta nell'Ovest dall'afflusso di lavoratori dell'Est, rendendo più precari il posto di lavoro ed i livelli retributivi degli *unskilled*, aumenta il rischio macroeconomico per questi soggetti deboli; dall'altro, un ridimensionamento del Welfare conseguente alla competizione fiscale - e all'eventuale *opting-out* dei contribuenti ricchi - accresce il rischio individuale, in una misura tanto maggiore quanto minore sono il capitale umano e le *chances* dell'individuo nel mercato del lavoro. Fra il suddetto incremento della disuguaglianza di reddito nei paesi dell'Ovest, la selezione avversa a danno dei soggetti ad "alto rischio" nelle assicurazioni sociali e l'esternalità negativa rappresentata dalla sotto-produzione di protezione sociale che la competizione fiscale inevitabilmente determina nelle Unioni con sistemi decentrati di Welfare, potrebbe instaurarsi una spirale di effetti di riduzione del benessere in grado di alimentarsi a vicenda.

L'organizzazione pubblica delle assicurazioni sociali assolve non soltanto alla funzione di redistribuzione inter-personale del reddito ma soprattutto a quella di strumento di redistribuzione intra-personale del rischio. La prima forma di redistribuzione esercita un effetto diretto di contrasto della disuguaglianza delle opportunità di *well-being*; la seconda esercita un effetto indiretto ma non meno importante, in quanto impedisce che un individuo gravato da una condizione di svantaggio veda compromesse le proprie *chances* di vita da possibili *spillovers* negativi su altre dimensioni della sua esistenza. La redistribuzione che si accompagna al *pooling* messo in atto dai sistemi pubblici di assicurazione sociale, nell'assumere la funzione equitativa di sostegno del livello di reddito disponibile degli individui ad alto rischio, contribuisce anche a coprire l'individuo rispetto ad altre situazioni di rischio cui è esposto da condizioni soggettive ed oggettive di "svantaggio".

Nelle proposte di riforma è tuttavia assente un'approfondita valutazione che accerti il costo in termini di disuguaglianza nelle opportunità di *well-being* implicato dall'incremento della

concorrenza nel mercato del lavoro e della competizione fiscale fra i governi. La perdita di efficienza attribuita all'interferenza che le istituzioni del mercato del lavoro e di Welfare eserciterebbero nel funzionamento dei mercati andrebbe confrontata con il guadagno di efficienza garantita dalla protezione sociale con l'eliminazione degli *spillovers* reciproci fra le condizioni di "svantaggio". Lo schema di teoria economica sotteso alle riforme delle assicurazioni sociali in via di attuazione in Europa, nell'ignorare le ricadute positive dell'intreccio fra funzione assicurativa e funzione equitativa, finisce con il considerare il problema della riforma del Welfare esclusivamente sotto il profilo dell'incremento dell'efficienza da perseguire attraverso la sanzione per i comportamenti opportunistici degli assicurati.

La terza obiezione, in parte connessa alla precedente, riguarda la concezione della *safety net* come strategia di semplice contenimento del costo dell'integrazione consistente nell'esclusione sociale. I governi dell'Unione hanno più volte ribadito nei consigli europei la decisione di volere continuare a fondare il processo di integrazione sul principio di sussidiarietà. La conseguente rinuncia ad internalizzare le esternalità attraverso l'armonizzazione dei sistemi di Welfare è stata ispirata dalla preoccupazione di ridimensionare i sistemi di Welfare degli EU-15 per combattere l'azzardo morale e la caduta degli incentivi. Scarsa attenzione viene tuttavia dedicata ai nuovi problemi che l'integrazione apporterà ai paesi dell'Est a più basso livello di reddito pro capite. In particolare, i paesi dell'allargamento dispongono oggi di strutture di Welfare esigue rispetto all'aggravamento delle disparità che il processo di integrazione, a cominciare dall'*outsourcing* e dagli afflussi di capitali finanziari, potrebbe generare. E' dubbio che l'unico correttivo alla sussidiarietà – la suddetta linea-guida C, consistente nel co-finanziamento europeo di programmi di Welfare nazionali - sia sufficiente a permettere ai paesi dell'Est di dotarsi di strumenti di protezione sociale adeguati ad affrontare l'impatto delle esternalità reciproche con paesi a più elevato grado di sviluppo.

7. Considerazioni conclusive

I "padri fondatori" dell'Europa intuivano l'esistenza di un problema che la teoria economica ha chiarito solo di recente. Poiché la coesione sociale rappresenta la "zona molle" dove il mercato e la società si incontrano senza tuttavia riuscire a fondersi, il funzionamento dei mercati finalizzato al benessere della società dipende strettamente da un attento disegno delle palafitte istituzionali su cui poggiano. Nella nuova fase dell'integrazione avviata dall'allargamento ad Est, acquista un ruolo centrale un complesso intreccio di esternalità fra i paesi attivato dall'eterogeneità dei mercati dei fattori produttivi e dei sistemi di Welfare. La strategia della sussidiarietà interpreta tali esternalità reciproche come incentivi alla competizione nei mercati e fra i governi per il conseguimento di

guadagni di efficienza. La funzione allocativa svolta dai mercati unificati dovrebbe accrescere l'efficienza, mentre la conservazione dei sistemi di Welfare nazionali dovrebbe consentire alla competizione fiscale di indurre i governi europei ad imporre contratti "attuarialmente equi" nei propri sistemi di Welfare (in modo da salvaguardare l'*enforceability* attraverso la riduzione dell'incentivo dei «ricchi» all'*opting-out*) ed a coordinarsi su comuni standard per una *safety net* minimale (in modo da coprire il rischio estremo dell'esclusione sociale).

E' indubbio che una maggiore competizione nel mercato del lavoro, eliminando le rendite nel mercato del lavoro e nel Welfare, consente di ridurre la distanza dalla frontiera dell'efficienza. Va tuttavia osservato che l'obiettivo di accelerare la crescita in Europa non può avere come unici strumenti l'incremento di flessibilità e la spinta alla deregolamentazione indotte dal libero scambio con i paesi dell'Est e dalla competizione fiscale. In assenza di accordi di armonizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro e del Welfare, l'incremento della competizione nei mercati causerà un incremento delle disuguaglianze di reddito e dall'incentivo alla sotto-produzione di protezione sociale offerto dalla sussidiarietà ai governi scaturirà un incremento della disuguaglianza nelle opportunità di *well-being*. L'eterogeneità fra i sistemi di Welfare - più che riflettere la libertà di scelta in base a preferenze idiosincriche delle comunità nazionali - si configurerebbe allora come un fattore di debolezza della nuova Europa.

La conclusione è che l'approccio costruttivista della cosiddetta "integrazione positiva" – in particolare, l'armonizzazione delle politiche pubbliche nel sistema fiscale e nella protezione sociale - dovrà essere nuovamente preso in considerazione. Quelle stesse *esternalità positive* - la maggiore concorrenza nel mercato del lavoro e l'introduzione della concorrenza nell'offerta di beni pubblici e meritori – da cui si attende l'incremento dell'efficienza nei mercati e nelle politiche pubbliche minacciano di generare altrettante *esternalità negative* – le inefficienze connesse al peggioramento della disuguaglianza di reddito ed il ridimensionamento competitivo dei benefici di Welfare. Politiche pubbliche europee che fissino comuni standard sociali - oltre a consentire, con lo sfruttamento delle economie di scala, la copertura del rischio individuale ad un costo notevolmente inferiore a quelli degli attuali sistemi nazionali – permetterebbero di affrontare in maniera più efficiente il problema dei comportamenti di azzardo morale nel mercato del lavoro e nel Welfare, ed eliminerebbero sia il problema della selezione avversa ai danni dei soggetti ad "alto rischio" che quello di *enforceability* cui la competizione fiscale espone i sistemi nazionali di protezione sociale. L'assenza di un accordo per il voto a maggioranza negli organismi europei su temi a forte contenuto redistributivo – quali l'armonizzazione fiscale, la regolamentazione del mercato del lavoro ed il coordinamento fra le istituzioni nazionali della protezione sociale – dimostra quanto sia ancora lontana la realizzazione di un ampio coordinamento diretto all'internalizzazione delle esternalità

reciproche. D'altro canto, al problema centrale della crescita europea - la competitività dei sistemi produttivi nei mercati globali - non è affatto estraneo il nesso fra economie di scala e spesa sociale. Come l'Agenda di Lisbona si limitò ad affermare, l'espansione di lungo periodo è determinata anche dal continuo incremento del capitale umano e sociale, per la cui formazione sono indispensabili investimenti in beni pubblici e meritori così ingenti da essere realizzabili soltanto con un coordinamento a livello sovra-nazionale.

La storia degli Stati Uniti insegna che l'integrazione economica produce un incremento dell'eterogeneità sotto forma di una forte segmentazione della forza lavoro per etnia, genere, area di residenza, tipologia contrattuale. Tale frammentazione della società genera una catena di effetti cumulativi: la caduta della propensione alla solidarietà, l'indebolimento dell'*enforceability* causato dall'*opting-out* dei ricchi dall'organizzazione pubblica delle assicurazioni sociali, la perdita della sostenibilità finanziaria da parte del sistema di Welfare. Il conseguente ridimensionamento della produzione di beni pubblici e meritori e della funzione redistributiva del Welfare, divaricando redditi e condizioni di vita fra individui a basso e ad alto rischio, peggiora la disuguaglianza di *well-being* e conduce alla segregazione, sia sociale che territoriale, dei poveri [Alesina e Glaeser 2004, cap. 7].

In Europa esiste un consenso molto più elevato che negli Stati Uniti intorno alla redistribuzione di opportunità di *well-being* realizzata dallo stato sociale. Tale consenso probabilmente esprime la più alta avversione al rischio causata da un grado di fiducia molto minore nella possibilità che la competizione di mercato si traduca automaticamente nella *fairness* dei processi sociali attraverso un'elevata mobilità intergenerazionale. Eppure, per quanto l'ampia copertura dei rischi assicurata dai benefici di Welfare nei paesi EU-15 non sembri provocare la caduta dell'incentivo al lavoro [Eurostat 2003], nel dibattito intorno alla riforma del Welfare in Europa non c'è contezza del fatto che l'integrazione economica fra paesi a diverso livello di sviluppo e reddito pro capite, aumentando l'eterogeneità, indebolisce la coesione sociale. In un'Unione Europea in cui la disintegrazione politica e la devoluzione di poteri alle entità regionali ha dato spazio al particolarismo dell'*ethnos*, passerà probabilmente molto tempo prima che nasca un *demos* capace dare forma ad «una solidarietà astratta, giuridicamente mediata, tra estranei» [Habermas 2001, 157].

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Alesina, A. e Glaeser, E.

2004 *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford, Oxford University Press.

Bertola, G., Jimeno, J.F., Marimon, R. e Pissarides, C.

2001 *Welfare Systems and Labour Markets in Europe: What Convergence before and After EMU?*, in *Welfare and Employment in a United Europe*, a cura di G. Bertola, T. Boeri e G. Nicoletti, Cambridge (Mass.), MIT Press (trad. it., *Protezione sociale, occupazione ed integrazione europea*, Bologna, il Mulino).

Drèze, J.H.

2002 *Economic and Social Security: The Role of the EU*, in «De Economist», 150, pp.1-18.

Eurostat

2003 *European Social Statistics, Social Protection, Expenditures and Receipts 1991-2000*, Luxembourg.

Farina, F., Peluso, E. e Savaglio, E.

2001 *Ranking Opportunity Sets in the Space of Functionings*, Quaderno del Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena, n. 333.

Habermas, J.

2001 *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione ?*, in *Una Costituzione senza Stato* a cura di G. Bonacchi, Bologna, Il Mulino.

Le Goff, J.

2003 *L'Europe est-elle née au Moyen Age?*, Paris, Edition du Seuil (trad. it. *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Roma, Laterza, 2004).

Lindbeck, A.

1999 *La dinamica del welfare state*, in *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma* a cura di M. Buti, D. Franco. e L. R. Pench, Bologna, Il Mulino.

Rotschild, M. e Stiglitz, J.

1976 *Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an Essay on the Economics of Imperfect Information*, in «Quarterly Journal of Economics», 90, pp. 629-49.

Sapir, A. et al.

2004 *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press (trad. it., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna, Mulino, 2004).

Scharpf, F.W.

2002 *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in «Journal of Common Market Studies», 40, pp.645-670.

Sen, A.

1993 *Markets and Freedoms: Achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms*, Oxford Economic Papers, 45, pp.519-541.

Sinn, H-W.

1995 *A Theory of the Welfare State*, in «Scandinavian Journal of Economics», 97, pp. 495-526.

2003 *The New System Competition*, Oxford, Blackwell.

Sinn, H.W. e Oschel, W.

2003 *Social Union, Convergence and Migration*, in «Journal of Common Market Studies», 41, pp. 869-896.

Solar, P.M. e Smith, R.M.

2003 *An Old Poor Law for the New Europe*, in *The Economic Future in Historical Perspective* a cura di P.A. David e M. Thomas, Oxford, Oxford University Press.

Tabellini, G.

2003 *Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective*, in «CESifo Economic Studies», 49, pp.75-102.

Wildasin, D.E.

1991 *Income Redistribution in a Common Labour Market*, in «American Economic Review», 81, pp. 757-774.

2000 *Factor mobility and fiscal policy in the EU: policy issues and analytical approaches*, in «Economic Policy», pp.339-378.

1 Il Primo ministro francese Guy Mollet, nelle trattative che precedettero il Trattato di Roma del 1957, tentò invano di inserirvi il principio secondo cui l'armonizzazione della regolamentazione sociale e dei sistemi fiscali dei paesi aderenti dovesse costituire la pre-condizione per l'integrazione dei mercati.

³ Va ricordato che il cammino sulla strada dell'integrazione negativa non può ancora dirsi compiuto: si pensi alle difficoltà che ancora oggi incontra la privatizzazione dei monopoli pubblici; ai guadagni di efficienza che potrebbero derivare dall'estensione della concorrenza nei settori dei servizi di pubblica utilità e delle professioni; a quanto forti siano le resistenze dei governi europei alla effettiva liberalizzazione dei mercati nazionali della finanza e del credito.

⁴ Sugli effetti dell'integrazione economica fra i paesi dell'Unione Europea sull'efficienza economica, si veda Bean (1998).

⁵ Va comunque ricordato che le politiche rivolte ad aumentare la flessibilità nel mercato del lavoro, sebbene conducano al ribasso dei salari, non necessariamente apportano un guadagno di efficienza. Quando i contratti a tempo determinato si affiancano ai contratti incentivanti dei lavoratori a più alta produttività, i problemi di rigidità del mercato del lavoro studiati dal modello *insider-outsider* si accrescono, in quanto aumenta il potere di mercato degli *insider* a causa della loro decrescente sostituibilità.

⁶ Nell'epoca della globalizzazione, gli spostamenti di capitali da un mercato finanziario all'altro hanno già prodotto l'effetto di spostare la quota principale di contribuzione fiscale dal capitale al lavoro.

⁷ La lenta crescita dell'economia tedesca è stata ricondotta a distorsioni dei mercati prodotte dall'estensione ai *lander* dell'Est, dopo la riunificazione, delle istituzioni del mercato del lavoro e del Welfare della Germania Ovest. Si veda Sinn e Oschel [2004].

⁸ Ampiezza e durata dipenderanno a loro volta dal realizzarsi in Europa di una tendenza alla specializzazione produttiva – a somiglianza dei processi di riorganizzazione produttiva e tecnologica avvenuti nel secolo scorso nelle principali aree economiche degli Stati Uniti - piuttosto che alla convergenza reale allo stato stazionario uniforme soloviano. Se l'innovazione tecnologica, le economie di agglomerazione e gli assetti organizzativi dei mercati europei orienteranno lo sfruttamento delle economie di scala verso la specializzazione, aumenterà l'ampiezza e la rapidità degli spostamenti di capitali e lavoro innescati dai divari di produttività e di dotazione dei fattori.

⁹ Questa espressione un po' frivola definisce la scelta di emigrare motivata da generosi benefici di Welfare e da istituzioni del mercato del lavoro che consentono di minimizzare l'impegno lavorativo (ad esempio, l'offerta di lavoro complessiva del nucleo familiare).

¹⁰ Si veda [Sinn 1995]. Tale risultato emerge implicitamente anche dalla riconsiderazione della questione svolta in [Wildasin 2000].

¹¹ Come è stato dimostrato in un modello formale, la competizione fiscale fra i governi potrebbe anche risultare nel «male pubblico» dell'azzeramento della tassazione.

¹² L'ammissione dilazionata dell'immigrato al sistema di Welfare del paese di nuovo insediamento, come strumento di regolazione dello spostamento di lavoratori dal mercato del lavoro e dalle istituzioni di Welfare di una giurisdizione a quella di un'altra, era una caratteristica anche delle *Poor Law* dell'Inghilterra a cavallo fra '700 ed '800. «In un mondo in cui le parrocchie erano il luogo della solidarietà, le leggi sulla residenza contribuirono a facilitare l'emigrazione. Esse creavano regole relativamente chiare per distinguere gli spostamenti di lavoratori desiderabili sotto il profilo economico e che garantivano un cambiamento vantaggioso nel distretto rurale di insediamento; inoltre, fornivano procedure e certificati di assistenza mediante *voucher* con i quali il distretto rurale si impegnava a continuare ad essere responsabile per il *well-being* e le contingenze negative degli emigrati.» [Solar e Smith 2003, 475]

¹³ La più grande economia dell'Unione Europea, che già oggi ospita la più ampia quota di lavoratori immigrati dall'Est, rappresenta il caso di studio più appropriato per studiare l'impatto dell'allargamento su mercato del lavoro ed istituzioni di Welfare. Il forte disincentivo al lavoro rappresentato dall'ammissione immediata ai benefici di Welfare dei paesi EU-15 che sono un multiplo del salario nel paese di origine ha indotto il Consiglio degli economisti presso il Ministero delle Finanze tedesco e l'Ifo Institute ad elaborare il «principio dell'integrazione parzialmente ritardata»

¹⁴ Supponiamo che agli individui, nella situazione di incertezza *ex ante* (e cioè rispetto al disvelarsi dei propri talenti e delle condizioni di “vantaggio” o “svantaggio” soggettive ed oggettive), fosse concesso di stipulare una polizza con una compagnia privata per scambiare il flusso di reddito del ciclo di vita con il valore atteso. Nel momento in cui questi individui, divenendo adulti, scoprissero di avere una elevata probabilità di successo nella vita e di essere quindi a “basso rischio”, si ritirerebbero dallo schema assicurativo per godere di un reddito più elevato del flusso atteso. Se invece scoprissero che l'avversa sorte li colloca in una posizione di “svantaggio” e di essere perciò ad “alto rischio” di evento negativo, potrebbero celare le proprie effettive condizioni di vita: l'opportunità di sfruttare l'asimmetria informativa a loro vantaggio mettendo in atto comportamenti opportunistici (l'“azzardo morale” consistente nel limitare l'impegno sul lavoro, nella ricerca di un posto di lavoro se disoccupato o nella prevenzione di una malattia) fa sì che questi individui ad “alto rischio” si vedano offrire una polizza dalle compagnie private soltanto a un prezzo proibitivo.

¹⁵ L'assenza di un'offerta di polizze per i soggetti ad “alto rischio”, che potrebbe apparire un problema di semplice non-equità orizzontale – in quanto individui eguali si devono confrontare con prezzi diversi delle polizze - si configura in effetti come un “fallimento” da “mercato mancante”.

¹⁶ Su equilibri *pooling* ed equilibri *separating* nelle assicurazioni sociali, il lavoro seminale è Rothschild e Stiglitz (1976).

¹⁷ Il miglioramento dell'efficienza delle politiche pubbliche dipende infatti anche dalla possibilità che la collettività controlli se al contributo alla produzione del bene pubblico pagato attraverso il

sistema fiscale corrisponda effettivamente la spesa che essa ha ritenuto di volere approvare votando a maggioranza il programma elettorale al governo.

¹⁸ Uno schema comune di sussidio pubblico al salario pagato alle imprese rappresenterebbe una forma di assicurazione sociale che non incorre nel *trade-off* fra efficienza ed equità. Da un lato, abbassandosi la probabilità di disoccupazione per i lavoratori più deboli, diminuiscono i comportamenti di azzardo morale; dall'altro, l'impatto nel mercato del lavoro dell'incremento della concorrenza fra i lavoratori viene ridotto senza provocare la caduta degli incentivi. Sui problemi che un tale schema presenta per la distribuzione dei costi e dei benefici fra i paesi di un'Unione, si veda [Drèze 2002, pp.7-12].

¹⁹ D'altro canto, la spesa sociale, già vincolata dai "tetti" sui deficit e debiti pubblici degli EU-15 fissati dal Patto di stabilità, poggia su una base imponente che non sembra suscettibile di ampliamento.

²⁰ Le condizioni soggettive ed oggettive di "svantaggio" e la compresenza di aree a differente livello di sviluppo dei mercati e delle istituzioni, anche all'interno di una stessa nazione, fanno sì che soggetti con eguale talento ed impegno lavorativo finiscano per conseguire livelli differenti di benessere a causa delle condizioni di disuguaglianza di opportunità (sia a livello personale che relative all'ambiente economico). Amartya Sen ha elaborato una visione della disuguaglianza multidimensionale che ruota attorno all'idea di un nesso biunivoco fra basso reddito ed alto rischio di evento negativo. Un insufficiente livello del reddito costituirebbe al contempo la causa e l'effetto di una condizione di svantaggio (basso livello di istruzione, lunghi periodi di disoccupazione, cattiva salute, residenza in un'area arretrata, etc.) nelle opportunità per una «buona vita» [Sen 1993, 536]. Una verifica empirica condotta sui database ECHP di Italia e Germania conferma un'elevata correlazione fra livello del reddito e condizioni soggettive (salute e istruzione) ed oggettive (condizione sociologica e lavorativa, residenza) dell'individuo [Farina, Peluso, Savaglio 2001].

²¹ Un esempio fra i tanti è il rischio di insolvenza in cui un giovane può incorrere in un'attività imprenditoriale, a causa del vincolo di liquidità cui l'impossibilità di offrire collaterali lo espone in mercati creditizi imperfetti.

²² Si ricorderà che la strategia approvata nel Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 fu quella di «fare dell'Europa la più competitiva economia basata sulla conoscenza» nell'arco di un decennio.

²³ L'ampia copertura dei rischi assicurata dai benefici di Welfare nei paesi EU-15 non sembra provocare la caduta dell'incentivo al lavoro. Dai dati Eurostat non emerge alcuna correlazione inversa significativa fra benefici di Welfare alla popolazione in età lavorativa e tasso di occupazione; si evidenzia invece una correlazione diretta con tendenza alla divaricazione: un'alta quota di PIL in benefici di Welfare si associa a tassi di occupazione elevati in Svezia, Danimarca e Olanda, mentre l'opposto accade in Italia, Spagna e Grecia [Eurostat 2003].