

Quale *welfare* per il futuro?

Elsa Fornero

Università di Torino e CeRP

Centro Einaudi

Scuola di liberalismo

Torino, 23 marzo, 2020

Di che cosa parliamo

(anche i nomi contano)

Assicurazione/sicurezza/protezione sociale/sistemi di welfare?

- Il *primo termine* è associato all'analisi economica e all'impostazione del paternalismo liberale o, più di recente, al “neo-liberismo” e alla sua inclinazione per l’”austerità”, e trova il riferimento istituzionale in organismi internazionali come IMF, WB, OECD
- Il *secondo* ha la stessa matrice del primo ma un carattere più universalistico e un contenuto più ampio
- Il *terzo* è preferito dall'analisi sociologica e fa capo all'impostazione laburista/social-democratica e a un'organizzazione internazionale come l'ILO
- Il *quarto* è il più generale (e, forse, il meno ideologico)

Dietro la terminologia contrapposizioni ideologiche e scientifiche

La storia insegna che forme di tutela delle persone da eventi negativi imprevisti sono spesso nate

- *dal basso* (organizzazioni operaie, cooperative)
- da *iniziative di imprenditori illuminati* che cercavano nuove basi per i rapporti tra proprietà e lavoratori (per esempio, con la creazione dei villaggi operai)
- e soltanto in seguito si sono trasformate in *scelte politiche* motivate dal desiderio delle *élites* di evitare rivolte dagli esiti imprevedibili o dal genuino interesse verso i segmenti più fragili della società

La sicurezza sociale e i “*diritti*”

La **sicurezza sociale** trova fondamento nell’art. 22 della dichiarazione universale dei diritto dell’uomo:

“Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality”.

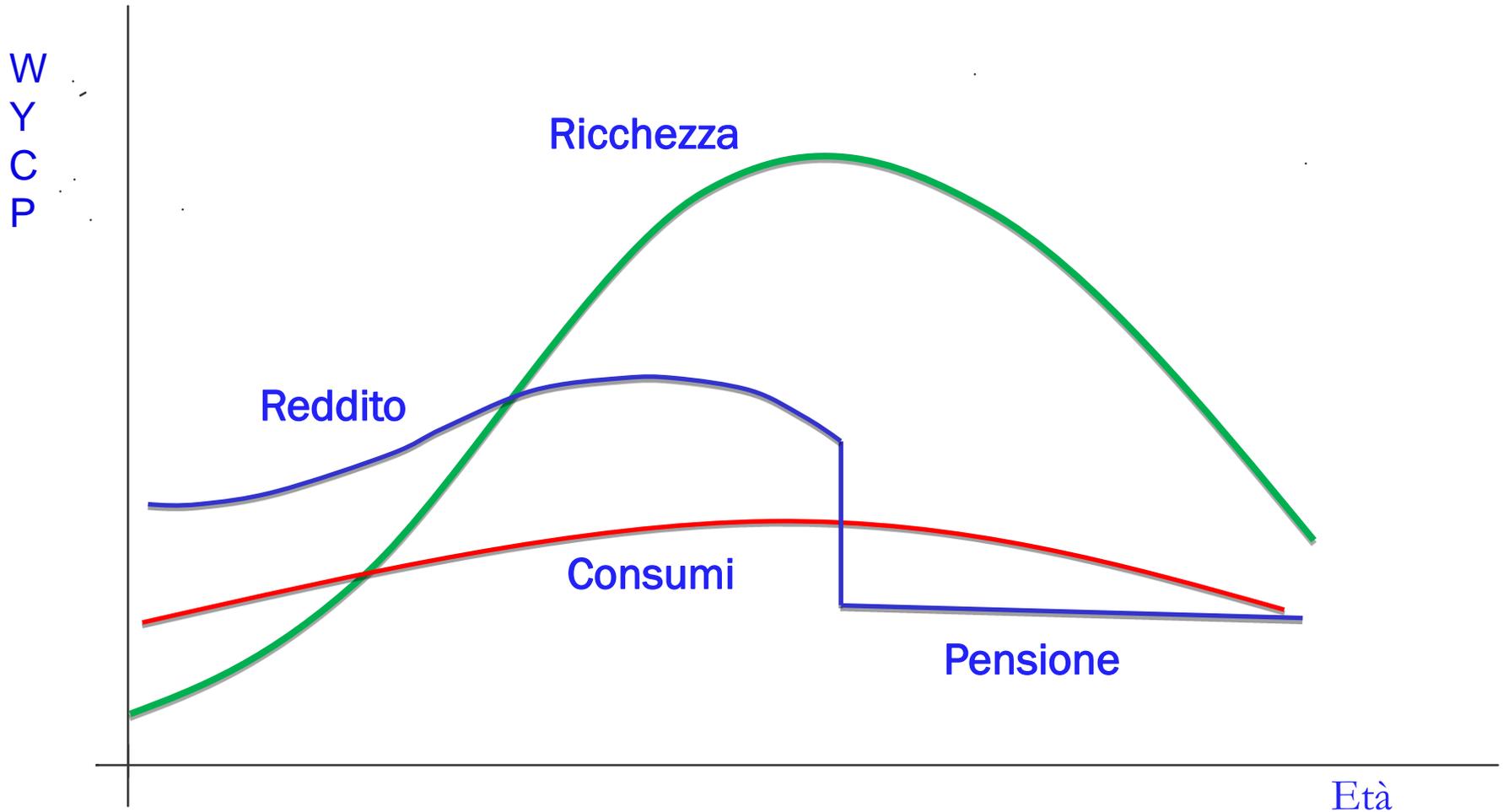
"The society in which you live should help you to develop and to make the most of all the advantages (culture, work, social welfare) which are offered to you and to all the men and women in your country. "

Quando parliamo di *sicurezza sociale*

- *Sicurezza*: un sistema disegnato per coprire i rischi
- *Sociale (pubblico)*: uno strumento democratico disegnato, garantito e gestito da un'istituzione pubblica per la distribuzione e la gestione dei rischi
- Tipicamente integrato dal privato (famiglia, settore no profit e mercato) con un ruolo di integrazione
- *Quali rischi*
Personali/micro (disoccupazione, disabilità, vedovanza, abbandono, longevità...)
Aggregati/macro (recessione, crisi finanziarie, guerre ...)

Sicurezza e rischi: la prospettiva individuale

(il “ciclo di vita” di F. Modigliani)



I rischi sono pervasivi e non equamente distribuiti: sin dall'inizio della vita, alcuni sono più esposti di altri

Rischio di:

- non ricevere, nell'infanzia, adeguata nutrizione, cura della salute, istruzione
- essere esclusi o marginalizzati
- avere scarse o nulle adegua opportunità di lavoro

Alcuni rischi sono “*gender specific*”: le donne sono maggiormente esposte ai rischi economici

Il welfare inclusivo comprende: assegni per i figli, congedi parentali, assegni di disoccupazione, copertura per malattia, disabilità, incidenti sul lavoro, vecchiaia, superstiti e assegno di cittadinanza

Rischi macro/sistemici/globali

- Sono più difficili da distribuire perché tendono a essere universali: *occorrono azioni condivise e debito pubblico*
- Negli ultimi 20-25 anni, cambiamenti strutturali importanti hanno intensificato e globalizzato i rischi:
 - *Invecchiamento* (cambiamenti nella fecondità e nella mortalità)
 - *Abbassamento tendenziale del tasso di crescita*, anche per “crisi” ripetute
 - *Globalizzazione e digitalizzazione*
 - *Rendimenti finanziari più bassi* (o negativi) come risposta alle crisi finanziarie e maggiore volatilità
 - *Pandemie*

Chi si prende carico dei maggiori rischi del ciclo di vita?

L'individuo (risparmio)/*famiglia* (prima suddivisione del rischio)

I *mercati*: incompleti e inefficienti

Il *Welfare State*: spesso ritenuto in crisi profonda (irreversibile?)

Dovuta a scarsa capacità di adattamento ai *cambiamenti strutturali*

- *Demografici (invecchiamento)*
- *Sociali (scomparsa del ceto medio)*
- *Economici (minore crescita, globalizzazione, digitalizzazione, crisi finanziarie)*

Risposte nazionali/locali scoordinate sono poco efficaci (superare la sussidiarietà?)

L'intervento pubblico è necessario ma non sufficiente e le riforme sono necessarie per assicurare sostenibilità finanziaria e sociale al sistema

Il nuovo paradigma “Riformare, Informare ed Educare”

Modelli di welfare: elementi di classificazione

- *Equità* (contrasto alla povertà, all'emarginazione, al disagio sociale) vs *Efficienza* (contrasto alla disoccupazione e realizzazione di elevato tasso di occupazione)
- “*Equità assicurativa*” vs “*equità sociale*”
- Universalità vs selettività
- Finanziamento: Ripartizione (PayGo) vs Capitalizzazione
- **Non esiste un modello ottimale ma modelli più o meno “buoni”**
- **Il pensiero liberale favorisce l'uguaglianza delle opportunità**

Quattro modelli sociali tradizionali in Europa (Esping Andersen - André Sapir)

- *Modello Nordico* (DK, FI, SE, NL): alto grado di protezione sociale, tassazione elevata, forte intervento di protezione nel mercato del lavoro, accompagnato da flessibilità
- *Modello Anglosassone* (IE, UK): più basso livello di protezione sociale, maggiore affidamento sul ruolo del mercato e sulla responsabilità individuale
- *Modello Continentale* (AT, BE, FR, DE): sistema di “sicurezza sociale” attraverso modelli di assicurazione sociale; ruolo più limitato del mercato
- *Modello Mediterraneo* (EL, IT, PT, ES): alto grado di protezione sociale, bassa protezione contro i rischi di disoccupazione, spesa sociale concentrata sulle pensioni

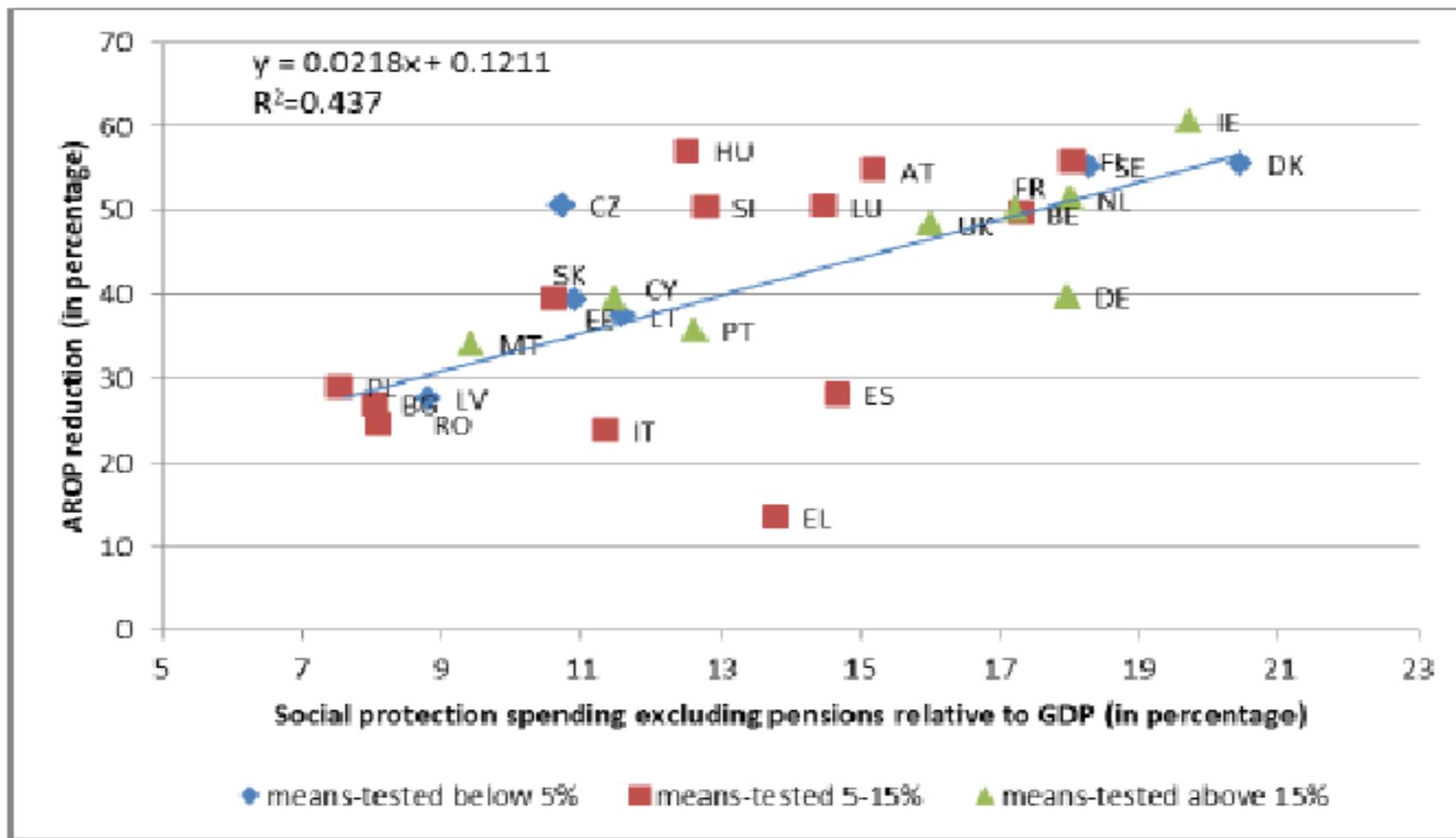
Il trade off tra efficienza ed equità

(Esping Andersen)

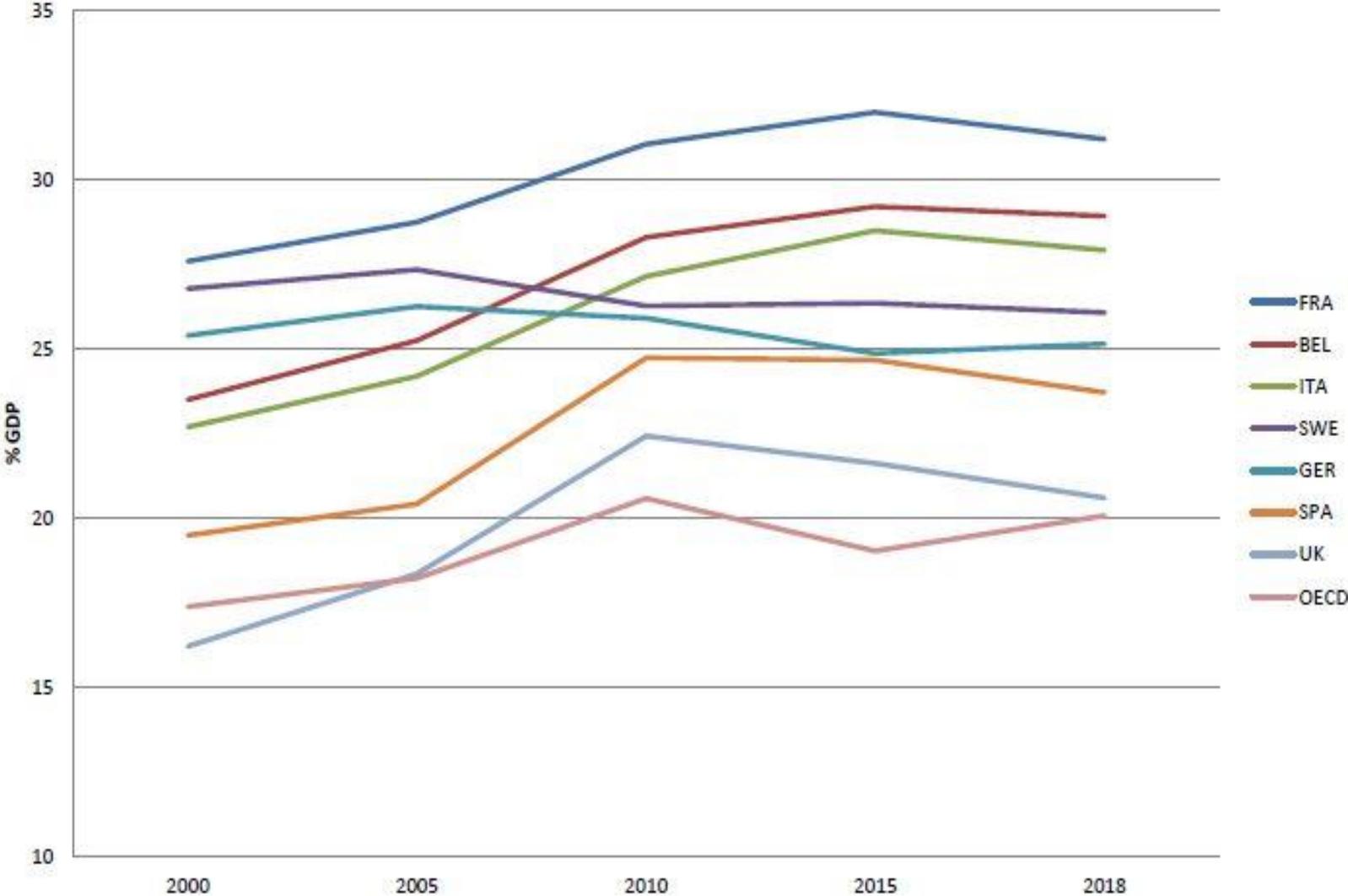
| | | EFFICIENCY | |
|--------|-------------|---------------|-------------|
| | | <i>Low</i> | <i>High</i> |
| EQUITY | <i>High</i> | Continental | Nordic |
| | <i>Low</i> | Mediterranean | Anglo-Saxon |

La spesa sociale è necessaria per ridurre la povertà

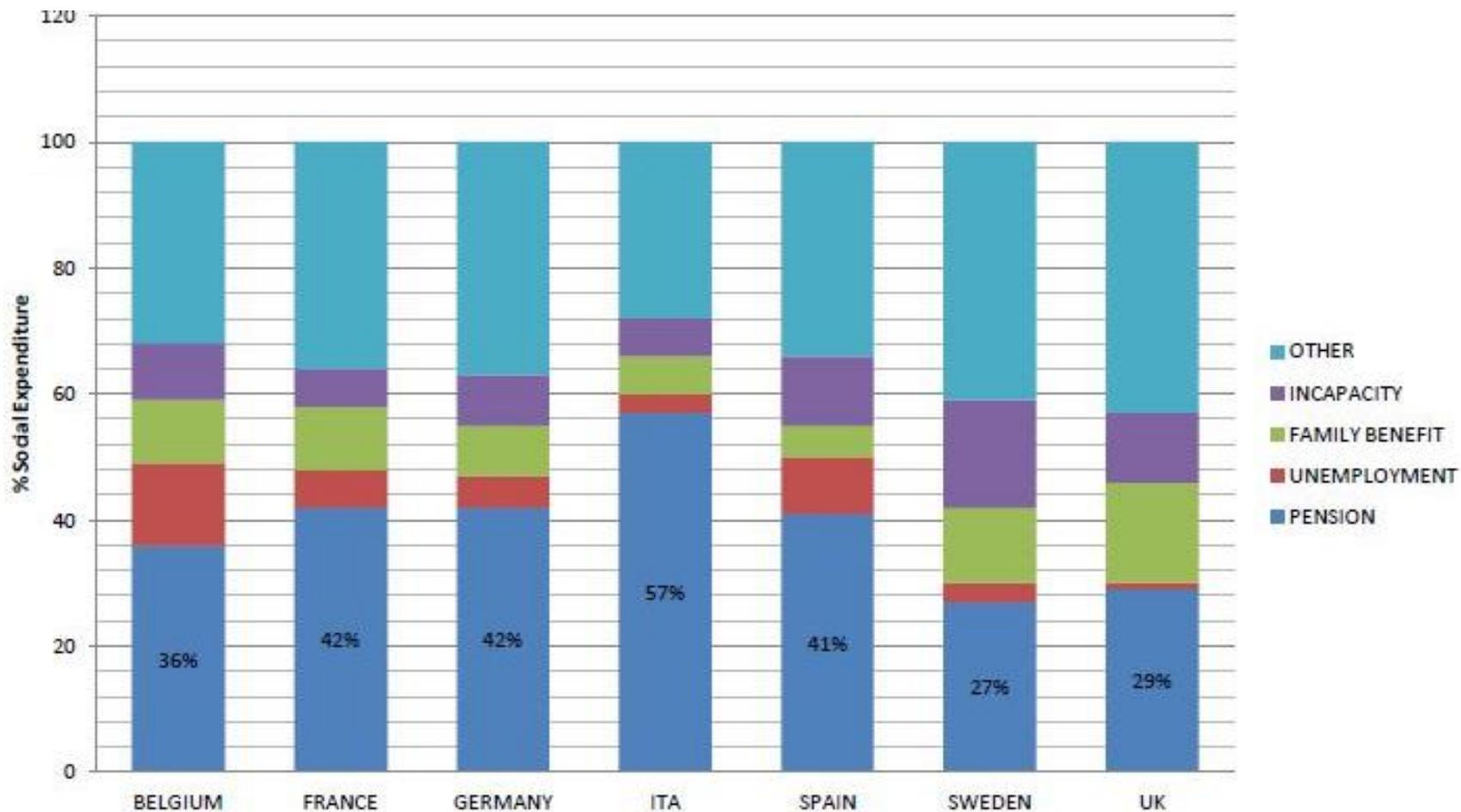
Charts: Relation between poverty reduction and social protection spending (not on pensions) – people aged 0-65



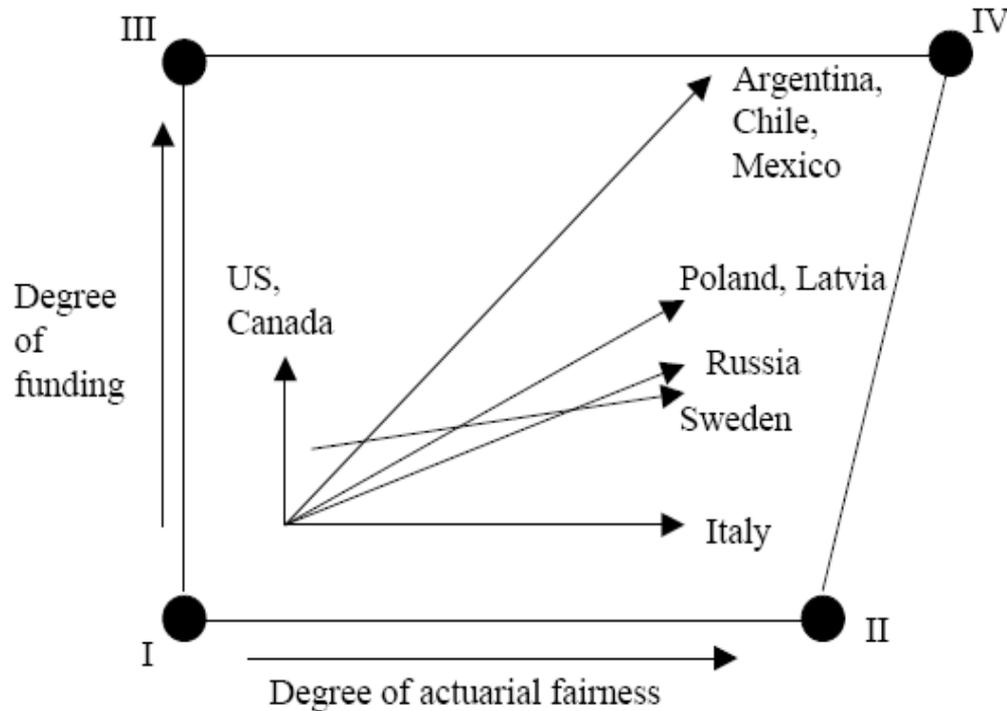
SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE



Composizione della spesa sociale (2018, OECD data)



La dominanza della spesa previdenziale e una classificazione (Lindbeck and Peerson)



Source: Assar Lindbeck and Mats Persson, (2002), "The Gains From Pension Reform", Seminar Paper No. 712, institute for International Economic Studies, Stockholm University

Bismark vs Beveridge

- *Welfare Bismarkiano (Europa continentale)*: i benefici sono correlati più o meno strettamente ai contributi versati, a loro volta più simili a risparmio forzoso che a tassazione; nel caso estremo di prestazioni strettamente dipendenti dai contributi non c'è redistribuzione (se non nella forma tipica dell'assicurazione)
- *Welfare Beveridgeano (Paesi anglosassoni)*: la correlazione tra contributi e prestazioni è blanda, fino a essere nulla nel caso in cui il diritto al beneficio dipenda da cittadinanza/residenza e non dalle imposte o dai contributi versati. Sistema fortemente redistributivo, più anglo-sassone
- In pratica, nessun sistema risponde perfettamente all'uno o all'altro sistema. Tutti i sistemi un po' assicurativi e un po' redistributivi, ossia tutti sono “misti” (*Paesi Scandinavi*)

Caratteristiche di un buon sistema pensionistico

- *Buona distribuzione dei rischi* (nella vita individuale e tra generazioni);
- Sistema misto PayGo/Funded: *la capitalizzazione investe nei mercati finanziari, il PayGo nel capitale umano*
- Una *buona struttura di incentivi* (incoraggiare il lavoro regolare e non le uscite premature, sia di uomini sia di donne)
- *Una redistribuzione equa*, di contrasto ai privilegi e alla segmentazione degli schemi aumentano i costi e riducono la trasparenza)
- *Un efficace strumento di riduzione della povertà nell'età anziana, anche per i superstiti*
- *Trasparenza, uniformità e limitata manipolazione politica delle regole*

Il sistema previdenziale nell'economia moderna

Il PayGo è la forma prevalente

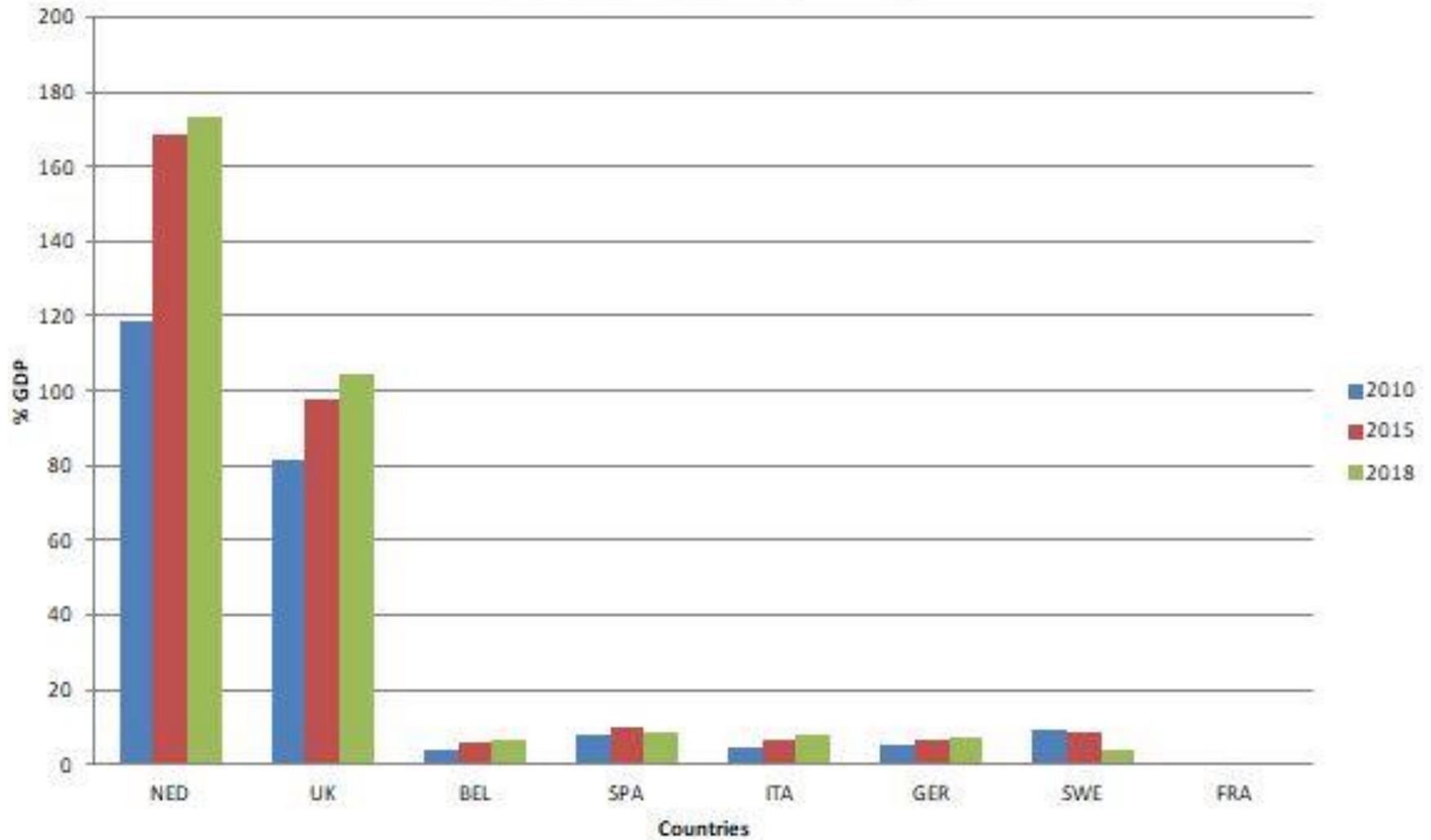
Ha intrinsecamente dimensione intergenerazionale

E' praticamente impossibile venirne fuori (problema della doppia tassazione)

Dipende fortemente da:

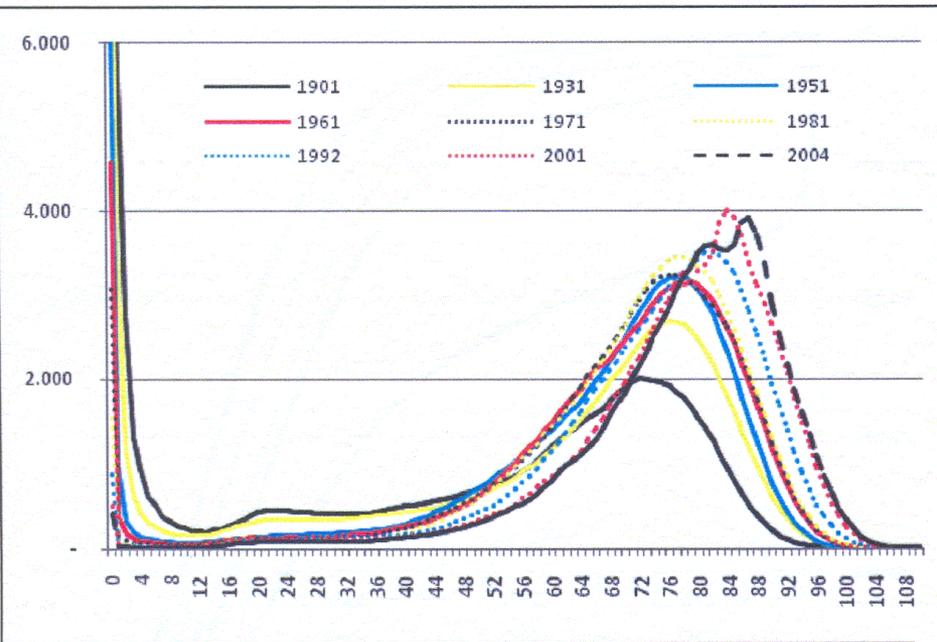
- **Demografia:** *determina un parametro chiave, tasso di dipendenza degli anziani*
- **Crescita economica:** *determina il tasso di rendimento di equilibrio del sistema*
- **Politica:** *scrive le regole, con tendenza a favorire le classi di età e i gruppi o le categorie aventi maggiore peso elettorale*

PENSION FUNDS (% GDP)



Perché è necessario riformare i sistemi previdenziali

- **Per ristabilire la sostenibilità finanziaria**
e rimediare all'impatto di medio lungo termine dell'invecchiamento e della bassa crescita
- **Per migliorare il disegno**
e ridurre/eliminare le distorsioni/inefficienze/sperequazioni
- **Per rafforzare l'adeguatezza delle prestazioni**
e scegliere il mix di lavoro/pensionamento, di PayGo/capitalizzazione; di pubblico/privato; di benefici monetari e servizi (LTC, cure di lungo termine); quale indicizzazione (salari o prezzi) per le pensioni
- *La transizione è molto importante, ma difficile in emergenza*



Demographic changes (1)

Figure 1 -- Deaths curve - Italy, various years

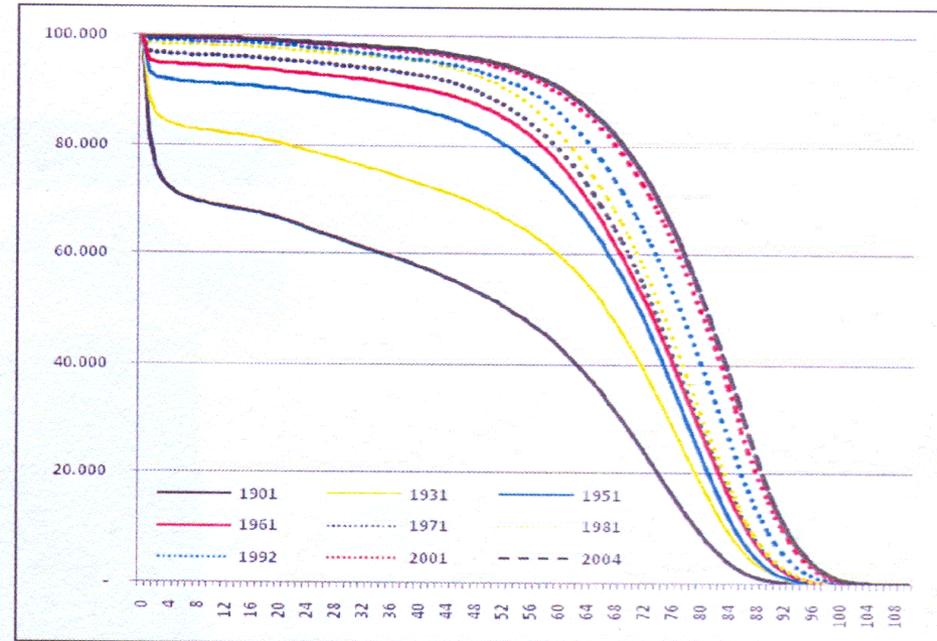
Demographic changes (2)

Figure 2 - Survival function - Italy, various years

Demographic changes (3)

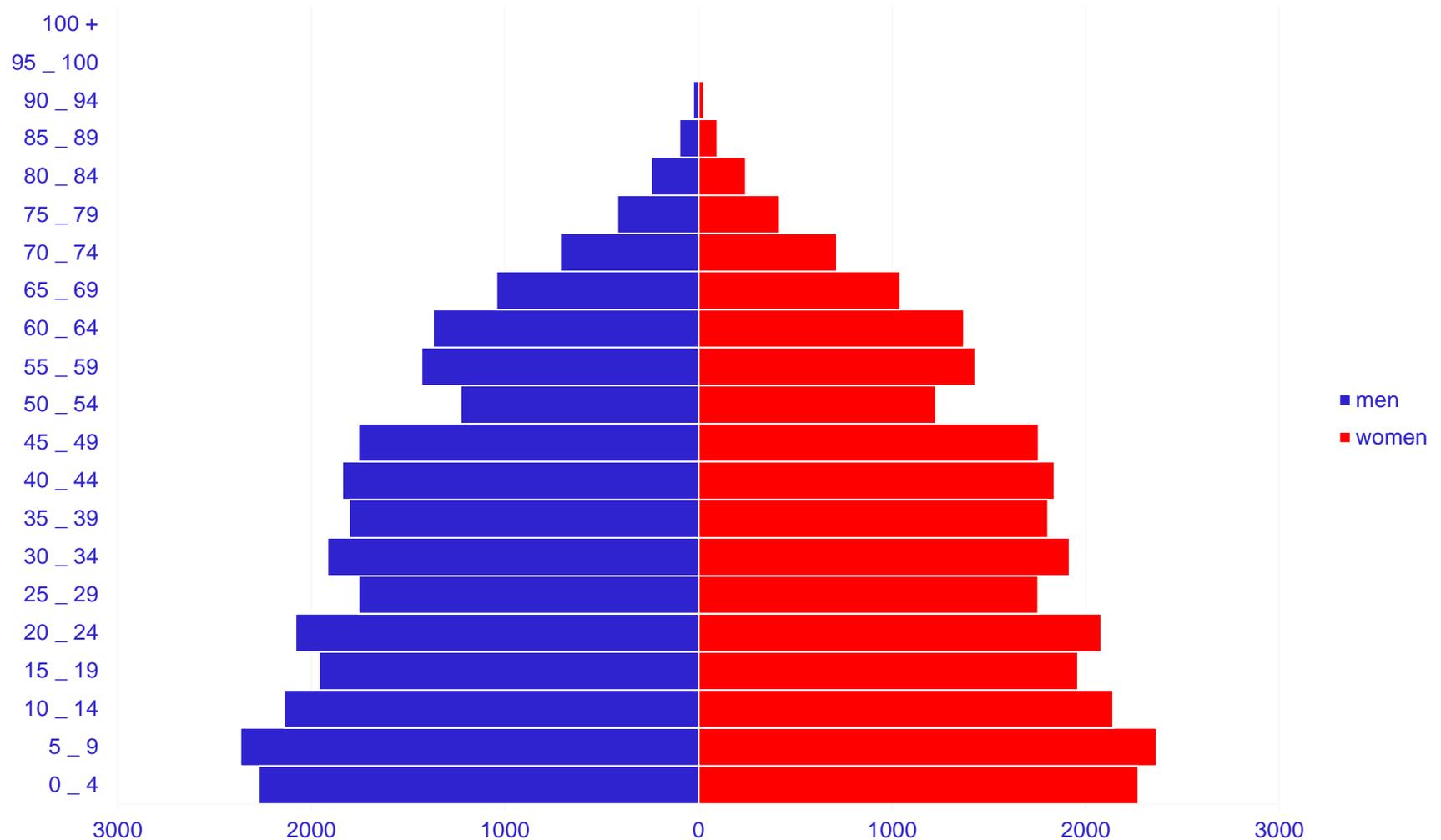
Fertility rates - Italy various years

| | |
|-------------|-------------|
| 1960 | 2.37 |
| 1970 | 2.38 |
| 1980 | 1.64 |
| 1990 | 1.33 |
| 2000 | 1.26 |
| 2010 | 1.46 |
| 2019 | 1,29 |

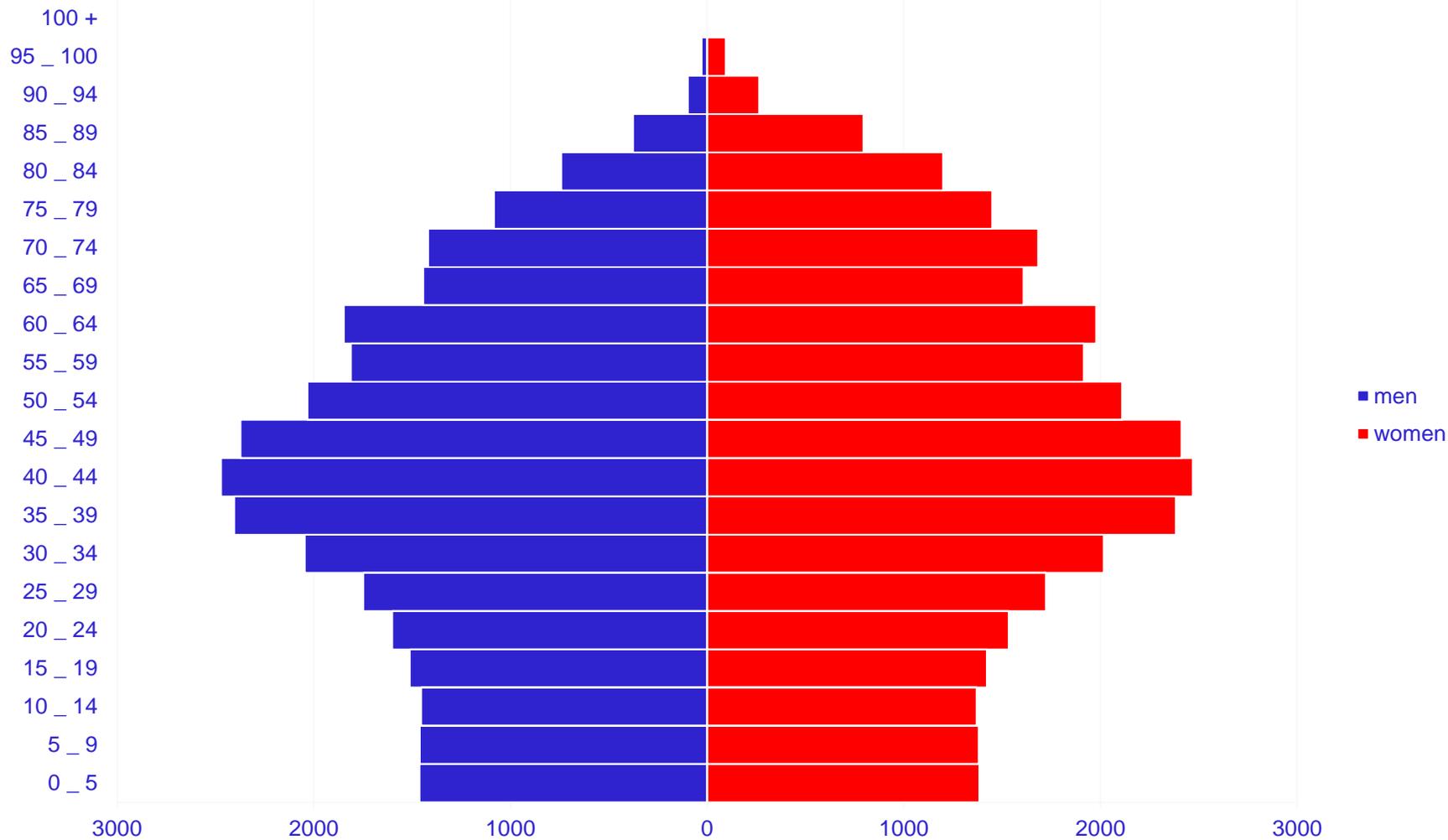


La sfida demografica

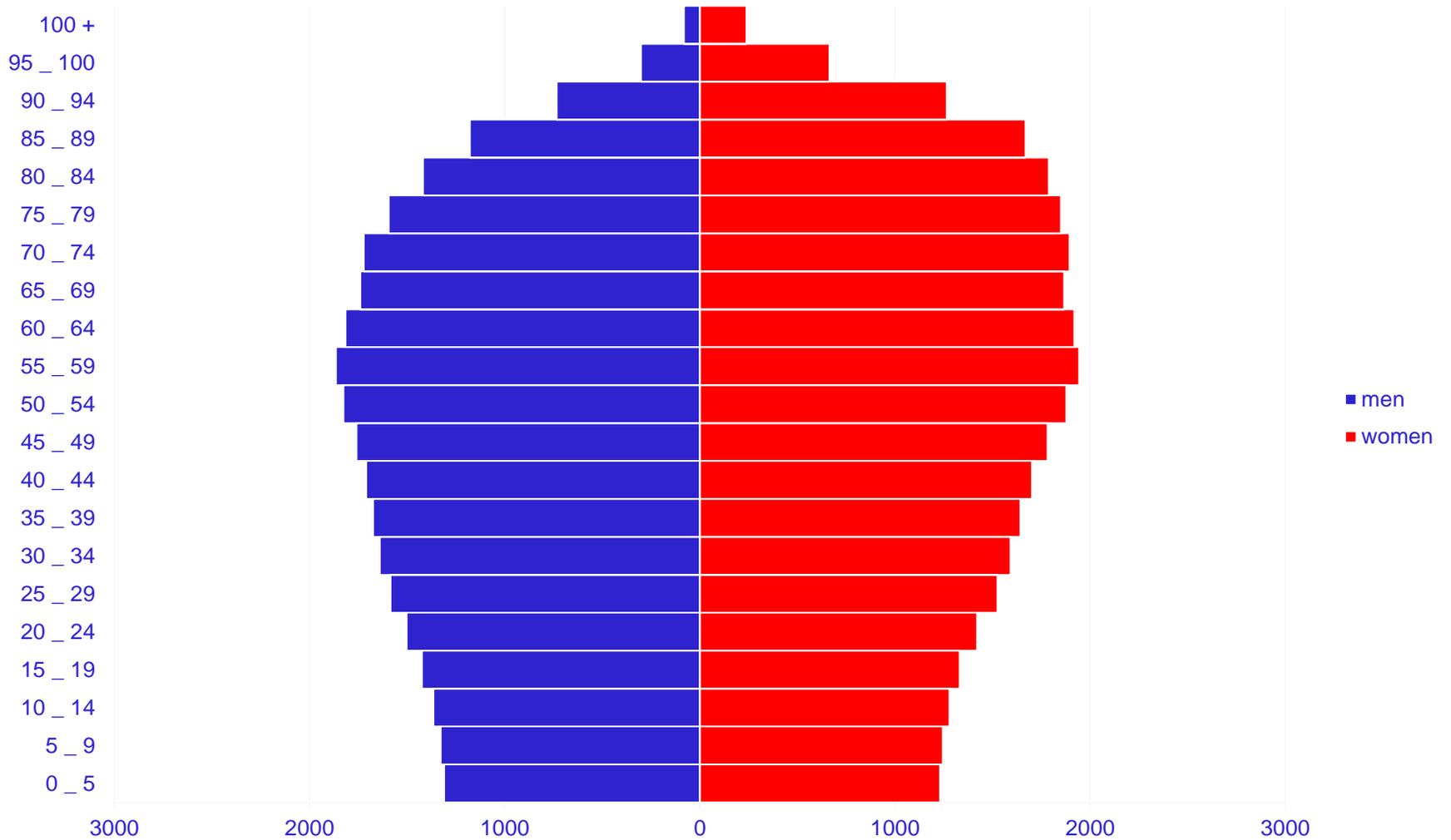
Italian population pyramid, 1911



2011

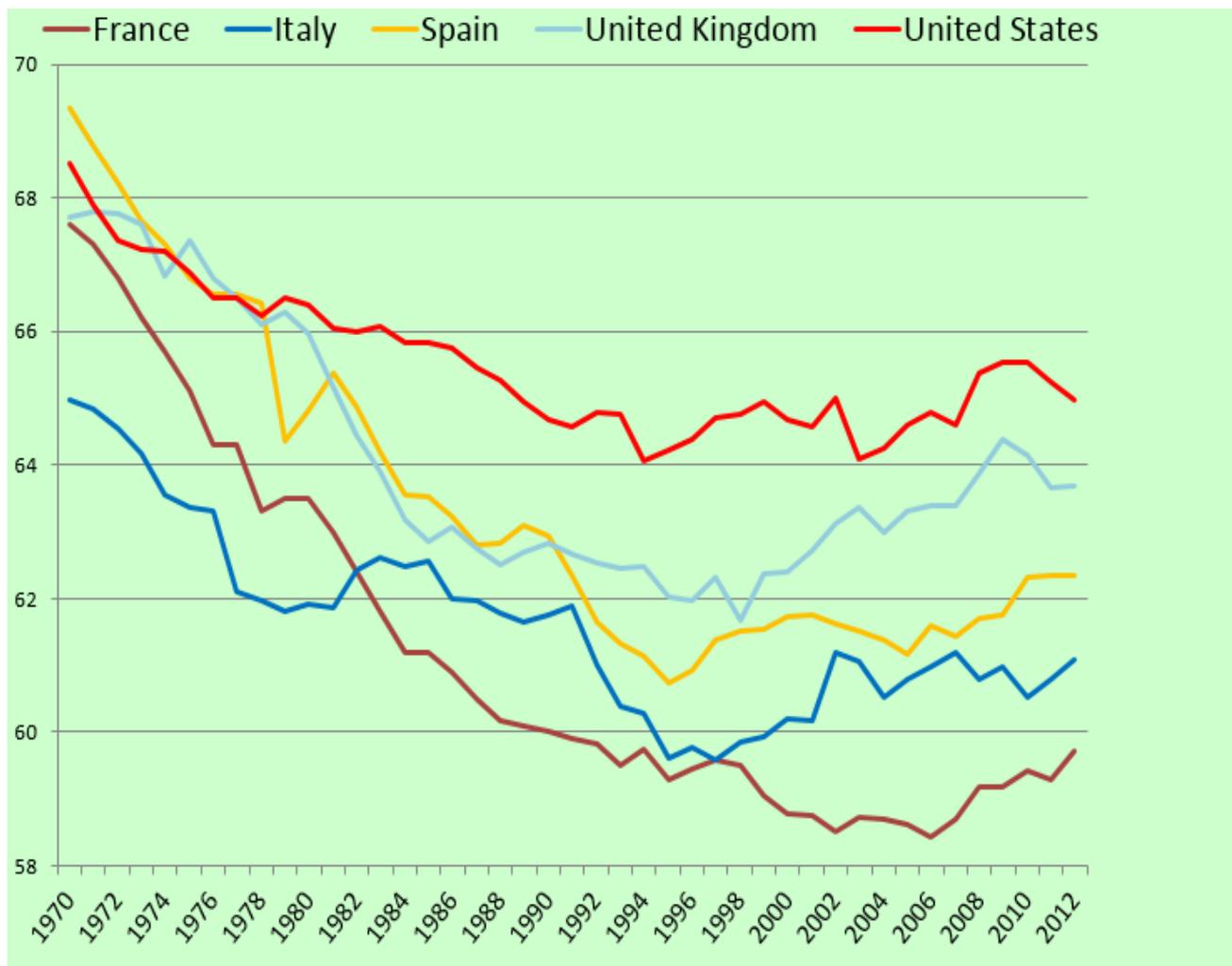


2061



La risposta tardiva dei governi all'invecchiamento

Età effettiva di pensionamento in alcuni Paesi



DC o DB? Il sistema NDC (capitalizzazione nozionale)

- Le formule di calcolo della pensione sono (relativamente) indipendenti dal metodo di finanziamento
- Nel sistema privato prevale il DC mentre il sistema pubblico ha tradizionalmente preferito il DB
- La pensione DB ha rappresentato una grande sicurezza per un paio di generazioni (80 per cento dell'“ultima” retribuzione!)
- Le garanzie pensionistiche non sono a costo zero: nel privato sono addebitate al cliente; nel pubblico sono a carico della collettività (o delle generazioni future se finanziate a debito)
- La scarsa correlazione tra contributi e prestazioni crea problemi di incentivazione e flussi redistributivi perversi
- La formula DC è trasparente, attuarialmente equa e può essere combinata con solidarietà e redistribuzione verso i segmenti più deboli della società

Uscire quanto prima possibile o flessibilità del pensionamento?

- L'aumento dell'età di pensionamento è uno dei modi più efficaci per migliorare la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale
- Tuttavia introduce rigidità (nella vita delle persone e nella gestione del personale)
- La formula contributiva ammette flessibilità, accompagnata alla responsabilità della scelta (se si esce prima si ha una pensione più bassa)
- In genere il pensionamento flessibile implica una fascia di età nelle quali è possibile andare in pensione: a ciascuna età si applica un coefficiente attuariale che tiene conto dell'attesi di vita a quella età
- Il pensionamento graduale combina lavoro e pensione: il lavoratore comincia a percepire la pensione ma continua a versare contributi reddito ricavato dall'attività svolta

Perché riformare le pensioni è politicamente difficile

- Redistribuisce entro e tra coorti, categorie sociali e generi; prevalentemente nell'interesse delle generazioni giovani e future (minoranza politica in una società che invecchia)
- E' permeata di giudizi di valore e ideologici che tendono a prevalere sulle technicalità e ostacolare il dialogo sociale
- Ha grandi problemi di comunicazione: l'opinione pubblica spesso vede le riforme come ingiustificata austerità o, peggio, come taglio di diritti acquisiti
- Le argomentazioni tecniche forniscono una guida ma “il diavolo è nei dettagli” e questi richiedono forte cooperazione (per esempio tra governo e burocrazia)
- Coinvolge importanti *trade offs* (“riforme *graduali vs cdocce fredde*”)
- Presenta problemi rilevanti di transizione, credibilità, e coerenza temporale
- Richiede di essere coordinata con altre riforme, in particolare quella del lavoro
- **La partecipazione dei cittadini è necessaria**

Il significato di “riforma”

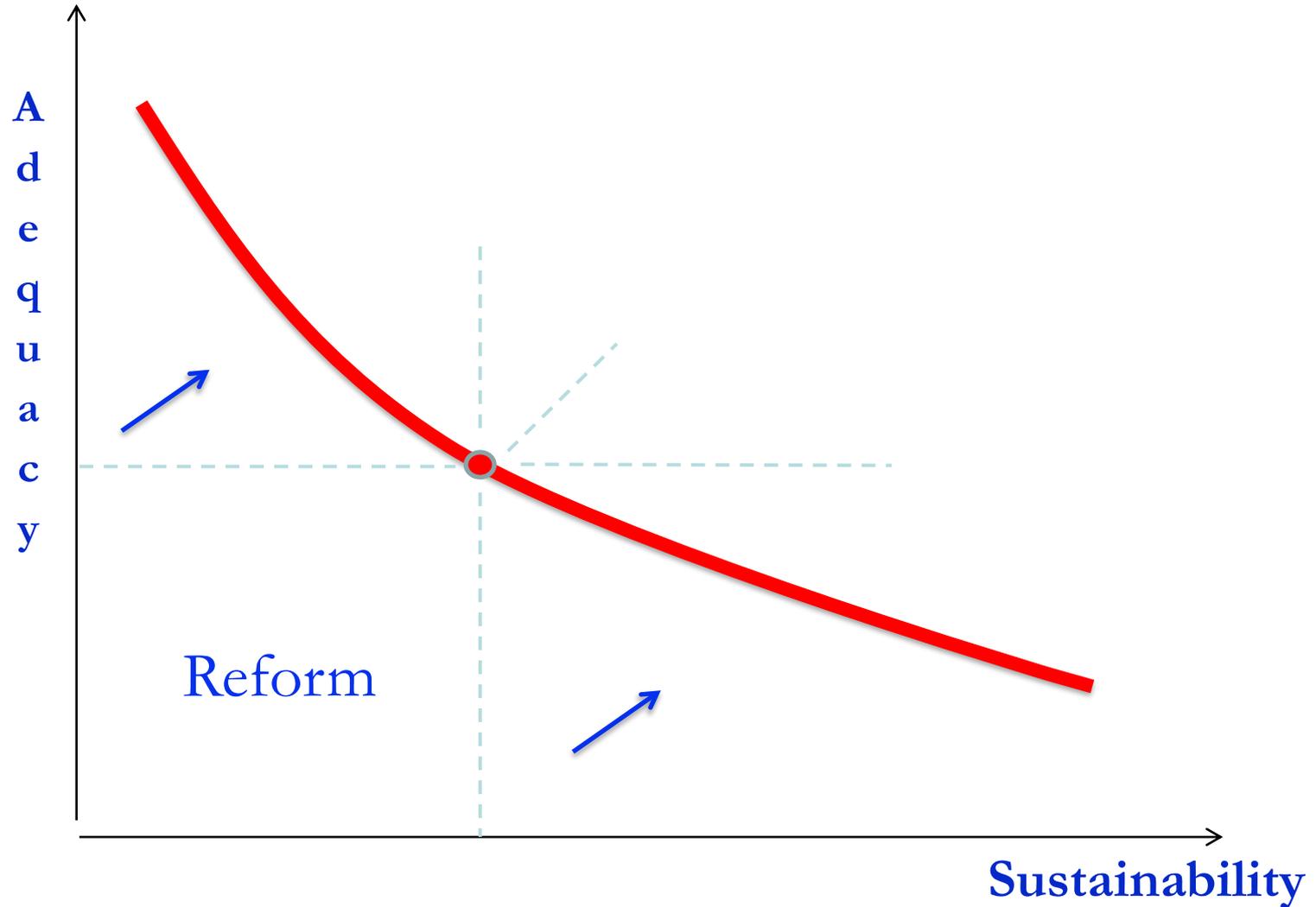
Tutte le definizioni tratte dai più comuni dizionari richiamano il termine “riforma” come “attivatore” di cambiamenti nei comportamenti individuali e collettivi

Le riforme sono “investimenti sociali”: comportano inevitabilmente costi nel breve periodo in vista di risultati attesi nel medio lungo

- *«To improve an existing institution, law, practice, etc. by alteration or correction of abuses»*
- *«Make changes (in something, especially an institution or practice) in order to improve it »*
- *«To give up or cause to give up a reprehensible habit or immoral way of life»*

Una lettura economica delle riforme:

migliorare il trade off tra adeguatezza e sostenibilità



I politici preferiscono sfruttare l'ignoranza dei cittadini?

Il gap tra la visione dei tecnici e quella dell'opinione pubblica sul tema delle riforme è ben conosciuto dai policy maker

Jean-Claude Juncker (*The Economist*, 2007, *The quest for prosperity*, March 15)

“Tutti noi sappiamo cosa fare, ma non sappiamo come essere rieletti una volta fatto”

In un recente paper (Fornero & LoPrete 2017), abbiamo provato a rispondere alle seguenti domande:

- L'affermazione di Juncker è empiricamente valida? C'è uno “prezzo politico” da pagare per la riforma previdenziale?
- Il costo politico della riforma si reduce quando le persone meglio comprendono il significato di tali riforme?
- La FL è sufficiente a ridurre il gap di percezione delle riforme e quindi a ridurre i “costi politici”?

Il nostro paper: *“Voting in the aftermath of a pension reform: the role of economic-financial literacy”*

- Mostra che il costo elettorale di una riforma pensionistica è significativamente più basso dove più alto è il livello di educazione finanziaria
- L'evidenza empirica da dati di elezioni in 21 paesi avanzati nel periodo 1990 -2010 è robusta a controlli per le condizioni macroeconomiche, fattori demografici, e caratteristiche del sistema politico
- I risultati non sono robusti rispetto a meno specifici indicatori di “capitale umano” – come il grado di scolarità – e ciò suggerisce la presenza di caratteristiche distintive della educazione finanziaria al fine di ridurre il costo politico della riforme

Educazione Finanziaria e riforme (economiche)

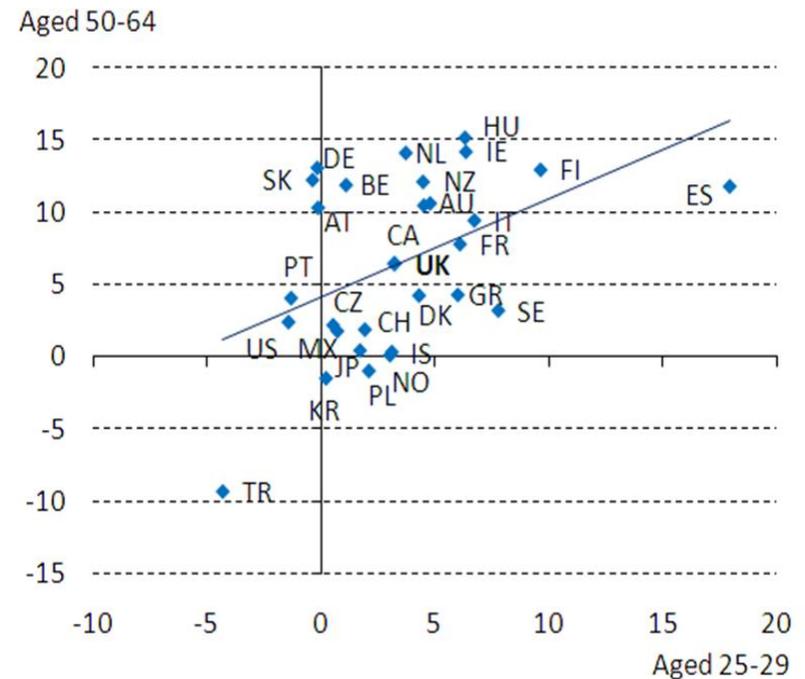
- *Informazione e financial literacy* agiscono in maniera *complementare* nel generare risposte adeguate agli incentivi e una più proattiva attitudine nei confronti delle riforme
- *Informazione e fin lin* sono più rilevanti a livello sia individuale sia sociale nel caso di sistemi contributivi a causa del maggior grado di responsabilità che grava sui singoli
- Due *livelli e due fonti di informazione* devono essere considerati:
 - individuale e collettivo (sociale)
 - fonti ufficiali (fornite dalle istituzioni) e media (non ufficiali e più generali)
- *Alfabetizzazione*: le definizioni e misure standard, più contenuti *ad hoc* sulle pensioni, su “ripartizione” e su “metodo contributivo”

Riforma pensioni e mercato del lavoro

L'illusione del numero fisso di posti di lavoro

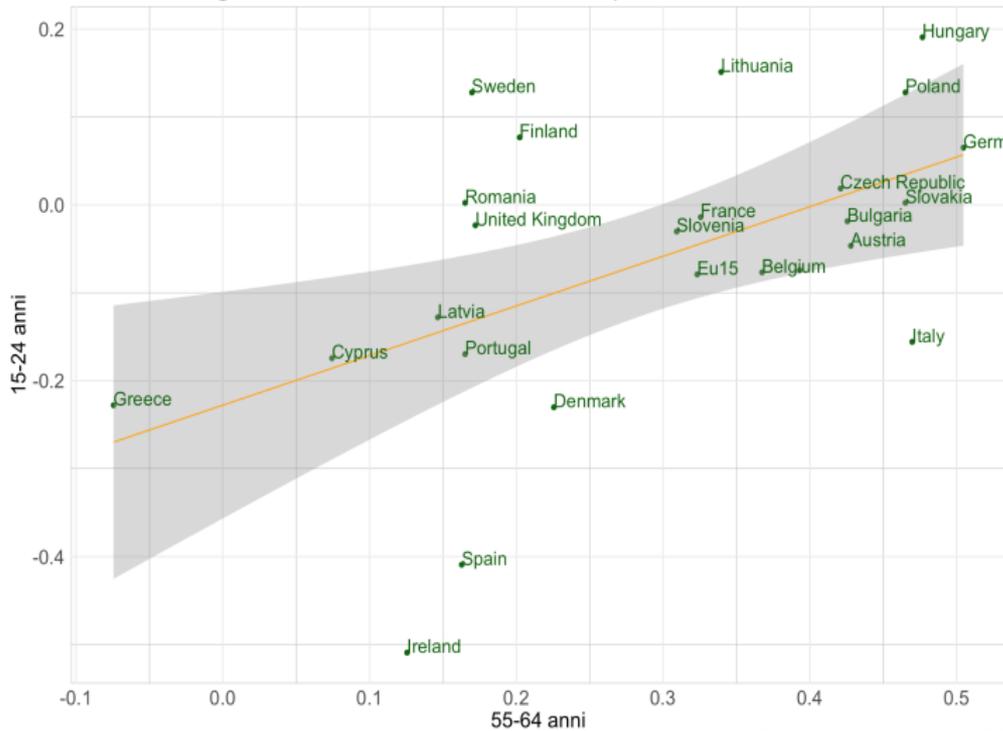
- La “lump of labor fallacy” – l’idea che i posti di lavoro siano un numero fisso – ha dominato a lungo il dibattito politico italiano sulle riforme, e giustificato politiche dirette a ridurre l’età pensionistica
- Per molto (troppo) tempo, il sistema previdenziale è stato utilizzato per risolvere problemi in ambito industriale e occupazionale
- Il pregiudizio che l’aumento dell’età di uscita riduca le possibilità di lavoro per i giovani (e/o per le donne,) genera ostilità verso le riforme, oscurandone l’obiettivo di riequilibrio intergenerazionale
- La riforma del lavoro dovrebbe ribaltare queste logiche, incentivando regole, istituzioni e comportamenti che promuovano una maggiore occupazione

Cambiamento del tasso di occupazione per gruppi di età - 1997- 2007 (%)



Sostituzione o complementarità tra anziani e giovani?

Figura 2. Variazione del tasso di occupazione, media 2007-17

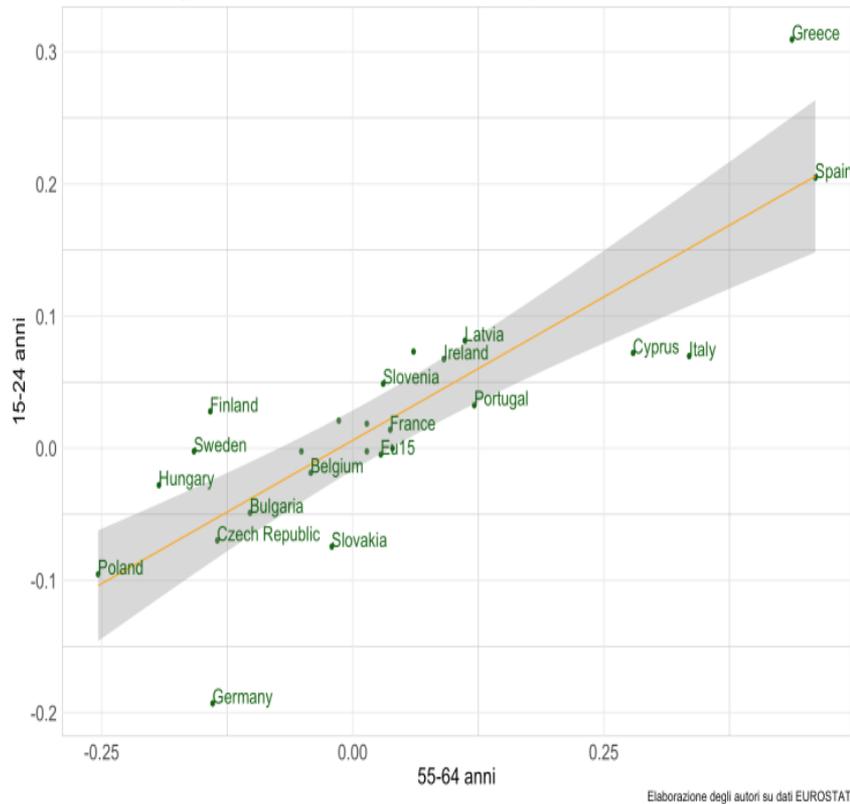


Elaborazione degli autori su dati EUROSTAT

*L'evidenza internazionale mostra una **relazione positiva** tra la variazione dei tassi di occupazione, rispettivamente di giovani e anziani: **quando aumenta l'occupazione degli anziani aumenta anche quella dei giovani. Il mercato del lavoro ben funzionante non sostituisce, ma include***

Anche la disoccupazione di giovani e anziani si muove in parallelo

Figura 3. Variazione del tasso di disoccupazione, media 2007-17



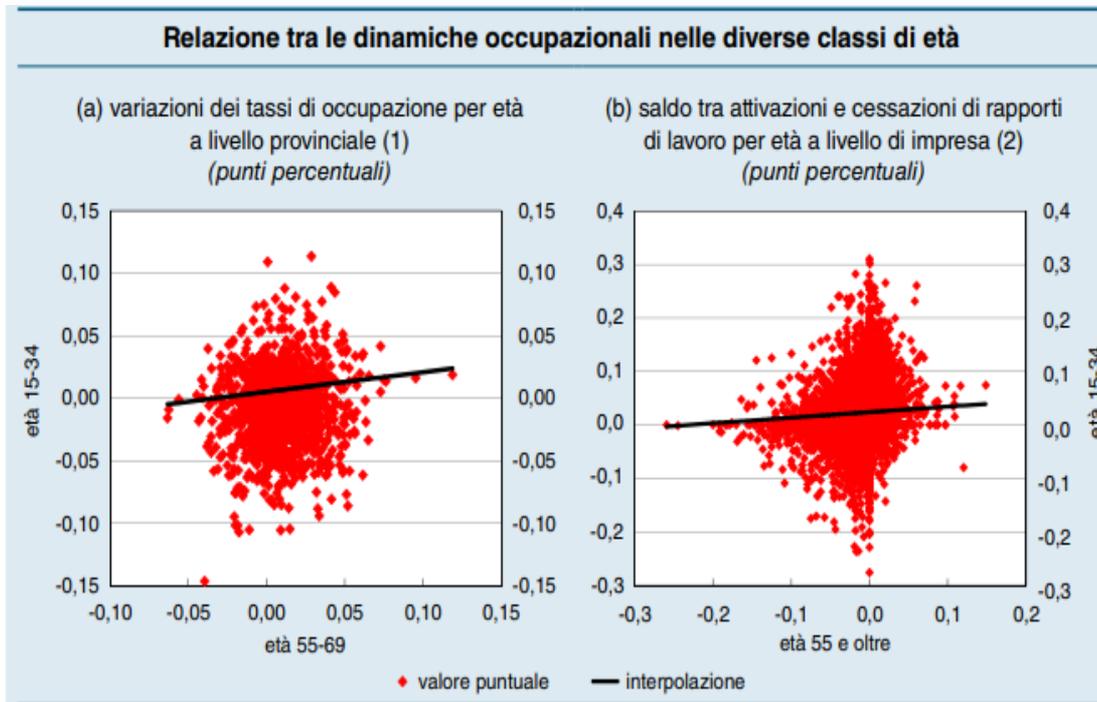
Anche i *tassi di disoccupazione* di giovani e anziani sono positivamente correlati, invece di muovere in direzione opposta come vorrebbe la teoria della sostituzione

Il giudizio della Banca d'Italia

“Secondo nostre analisi non vi è evidenza di un nesso negativo, nemmeno nel breve periodo, tra il prolungamento della vita lavorativa degli anziani e l’occupazione dei giovani: piuttosto i due fenomeni appaiono complementari. All’aumento dei lavoratori più anziani è corrisposto l’incremento di quelli più giovani a supporto dell’ipotesi di complementarità tra le due classi di età. (...) Guardando alla sola riforma Fornero, essa ha comportato nel breve periodo un incremento dell’occupazione di 4 decimi oltre i 55 anni e di circa un decimo tra i più giovani. Vi è inoltre evidenza che l’aumento dell’occupazione tra gli anziani abbia determinato una leggera riduzione del loro salario

BANCA D’ITALIA, Relazione annuale, Roma, 31 Maggio 2017

Uno sguardo all'Italia



BANCA D'ITALIA, Relazione annuale, Roma, 31 Maggio 2017

- Il prolungamento della vita lavorativa degli anziani e l'occupazione giovanile sono dei fenomeni complementari
- L'allungamento della vita lavorativa potrebbe aver reindirizzato alcuni giovani verso settori e imprese diversi nell'ambito della stessa provincia

Conclusioni

- Grande distanza tra le riforme *in teoria e in pratica*
- Le ideologie non aiutano una visione distaccata e lungimirante
- Rispetto alle garanzie pubbliche del passato, evitare un eccesso di incertezza sul reddito nell'età anziana ma anche di fare le riforme in emergenza
- ***E' essenziale restaurare la fiducia delle persone nel sistema di welfare:***
 - Ciò non vuol dire fermare il processo di riforma, necessario per adattare il sistema ai cambiamenti strutturali della nostra società
 - L'informazione corretta e trasparente è essenziale per condividere tale processo con le parti sociali e con i cittadini
 - L'educazione finanziaria è un elemento necessario anche se non sufficiente per le riforme
- **Il pensiero progressista e liberale aiuta a coniugare solidarietà e progresso**

La presentazione si basa su miei lavori recenti su pensioni, riforme e *fin lit*



- “*Chi ha paura delle riforme*”, Bocconi editore, Milano, 2018
- (with A. Lo Prete) “*Voting in the aftermath of a pension reform: the role of financial literacy*” JPEF, Volume 18, Issue 1 January 2019 , pp. 1-30
<https://doi.org/10.1017/S1474747218000185>
- (with Flavia Coda Moscarola and Steinar Strøm) *Absenteeism, childcare and the effectiveness of pension reforms*, IZA Journal of European Labor Studies (2016) 5:1, DOI 10.1186/s40174-016-0056-3.
- “*Reform, Inform, Educate*”: *A New Paradigm for Pension Systems* in B. Marin (ed.), “*The Future of Welfare in a Global Europe*”, Ashgate, 2015, pp. 297-324.
- *Economic-financial literacy and (sustainable) pension reforms: why the former is a key ingredient for the latter*, Bankers, Markets & Investors, 134, January-February 2015.
- *Reforming labor markets: reflections of an economist who (unexpectedly) became the Italian Minister of Labor*, in IZA Journal of European Labor Studies, 2013, 2:20.

E' facile, Impossibile, Difficile...
Ne vale la pena

Wisława Szymborska

Portrait of a Woman