

Università Commerciale Luigi Bocconi - Milano

Facoltà di Economia

Corso di Laurea in Discipline Economiche e Sociali

WELFARE STATE E INTEGRAZIONE ECONOMICA.  
LA MOBILITA' DEI LAVORATORI IN EUROPA.

Relatore: Chiar.mo Prof. Roberto ARTONI

Primo Correlatore: Dott.ssa Alessandra CASARICO

Secondo Correlatore: Dott. Carlo DEVILLANOVA

Tesi di Laurea di: Sara Biancini

Matricola N. 736637

Anno Accademico 2000/2001



*Alla mia famiglia, mamma,  
papà, Andrea e Elvi,  
per il sostegno e la  
fiducia.*

*A Marco, per essermi stato  
sempre vicino,  
e a tutti i miei compagni di  
studi, insieme ai quali  
ho affrontato le diverse  
tappe di questi quattro  
anni di Università.*

## **Ringraziamenti**

Un ringraziamento particolare va alla mia correlatrice, Dott.ssa Alessandra Casarico, per la grande disponibilità ed i preziosi consigli.

Desidero anche ringraziare tutti gli amici e i compagni del D.E.S. e di Democratica, con i quali ho condiviso i periodi di studio, di impegno e di divertimento che hanno reso indimenticabili questi anni di Università.

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>Pag.</b>	<b>1</b>
<b>Capitolo 1 - <i>Welfare state</i> e mobilità internazionale delle merci e dei fattori della produzione.</b>	<b>Pag.</b>	<b>11</b>
1.1 - <i>Welfare state</i> in economia aperta.		11
1.2 - L'integrazione europea: mobilità delle merci e dei fattori produttivi.		15
1.3 - Effetti della mobilità delle merci.		18
1.4 - Effetti della mobilità dei fattori produttivi.		23
1.4.1 - La mobilità del capitale.		29
1.4.2 - La mobilità del lavoro.		39
1.5 - Considerazioni conclusive sulla mobilità dei fattori della produzione all'interno dell'Unione Europea		46
<b>Capitolo 2 - La mobilità del lavoro: caratteristiche specifiche e principali risultati teorici.</b>	<b>Pag.</b>	<b>53</b>
2.1 - Mobilità del lavoro, efficienza ed equità.		53
2.2 - La mobilità del lavoro in Europa.		57
2.3 - Mobilità dei lavoratori e allargamento ad Est.		59
2.4 - Gli effetti delle migrazioni sui Paesi di provenienza e di destinazione.		66
2.5 - I principali approcci teorici.		70
2.6 - I modelli e le interpretazioni proposte.		73
2.6.1 - I modelli di tipo redistributivo.		74
2.6.2 - I modelli di tipo assicurativo.		77
2.6.3 - I modelli con esclusione dei migranti dai benefici del <i>welfare</i> .		78
2.6.4 - I modelli con sussidi ai potenziali migranti.		80
2.7 - I modelli di Cremer e Pestieau.		81
2.8 - Il modello di Razin e Sadka.		88
2.9 - Indicazioni per un'analisi teorica della mobilità dei lavoratori nell'Unione Europea.		94

<b>Capitolo 3 - La mobilità dei lavoratori nell'Unione Europea: il quadro istituzionale.</b>	<b>Pag. 99</b>
3.1 - Mobilità dei lavoratori e diritti sociali: considerazioni introduttive.	99
3.2 - I diritti dei cittadini europei.	104
3.3 - Il diritto di circolare e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri.	109
3.4 - I diritti sociali dei lavoratori migranti.	114
3.4.1 - La sanità.	118
3.4.2 - Le pensioni di anzianità e vecchiaia.	119
3.4.3 - I sussidi di disoccupazione.	129
3.5 - Migrazioni e competenze.	131
3.6 - I lavoratori di frontiera.	133
3.7 - I cittadini dei Paesi terzi.	136
3.8 - Conclusioni.	141
<b>Capitolo 4 - Un modello con mobilità del lavoro.</b>	<b>Pag. 145</b>
4.1- Introduzione.	145
4.2 - Caratteristiche del modello.	146
4.3 - Redistribuzione intragenerazionale.	148
4.4 - Gli effetti della redistribuzione intragenerazionale sulla migrazione.	149
4.5 - Gli effetti della migrazione sulla redistribuzione intragenerazionale.	150
4.6 - Redistribuzione intergenerazionale.	154
4.7 - Gli effetti della redistribuzione intergenerazionale sulla migrazione.	157
4.8 - Gli effetti della migrazione sulla redistribuzione intergenerazionale.	163
4.9 - Il caso di migrazione temporanea.	174
4.10 - Conclusioni.	178
<b>Conclusioni</b>	<b>Pag. 185</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>Pag. 195</b>

# Introduzione

Il tema del funzionamento dei sistemi di *welfare state* in economia aperta incontra un interesse crescente in Europa. Le economie nazionali dei Paesi dell'Unione Europea e dell'Area Economica Europea sono caratterizzate dalla presenza di una lunga tradizione di intervento pubblico ed oggi si trovano ad affrontare le sfide derivanti dall'apertura verso l'estero, sia nella forma di abbattimento delle barriere al commercio mondiale, sia in quella dell'incremento della mobilità dei fattori produttivi.

Quando si parla di apertura dell'economia si fa riferimento a tre grandi aspetti: la mobilità delle merci, del capitale e dei lavoratori. All'interno dell'Unione Europea il processo di integrazione regionale culminato nell'Unione Economica e Monetaria rende particolarmente rilevanti le problematiche che possono scaturire dalla profonda interdipendenza dei mercati dei fattori e dall'abbattimento delle barriere, tariffarie e non tariffarie, che storicamente ostacolavano la formazione di un mercato comune.

Per quanto riguarda il capitale, in realtà, l'abbattimento dei vincoli alla mobilità rientra in un *trend* mondiale di liberalizzazione dei flussi finanziari e degli investimenti e non è legato strettamente al processo di integrazione europea. La mobilità delle merci, invece, si è sviluppata profondamente all'interno del mercato unico, ma prevede importanti limitazioni nei confronti dei Paesi Terzi soprattutto per quanto riguarda i mercati dei prodotti agricoli. Inoltre, in molti settori permangono barriere di tipo non tariffario che limitano la circolazione di merci prodotte al di fuori dei confini dell'Unione.

La mobilità dei lavoratori è forse l'ambito in cui la chiusura nei confronti dei Paesi terzi è più spiccata. Infatti, i Paesi europei perseguono politiche di sostanziale chiusura nei confronti dei lavoratori migranti extracomunitari. Bisogna notare, fra l'altro, che le politiche migratorie nei confronti dei Paesi terzi non sono normate a livello comunitario, ma rimangono affidate ai Paesi membri, che al momento non sembrano trovare un accordo per una politica comune sull'immigrazione.

Per quanto riguarda la mobilità dei lavoratori comunitari, il diritto a circolare liberamente e a stabilirsi nel territorio di qualsiasi stato membro è una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato di Roma e da tutti i Trattati successivi. La piena libertà di movimento coinvolge dunque i cittadini dei Quindici Paesi dell'Unione<sup>1</sup>, più altri tre Paesi associati (Norvegia, Islanda e Liechtenstein), aderenti all'Area Economica Europea (EEA), per un totale di 380 milioni di persone. All'interno dell'EEA vige una politica di incentivo alla mobilità, che si è sviluppata di pari passo con la progressiva chiusura nei confronti dei Paesi terzi. Questa politica si compone di una serie di interventi finalizzati all'abbattimento dei costi associati alla migrazione. In questa direzione va la normativa comunitaria per il riconoscimento dei Diplomi e l'istituzione di EURES, il servizio europeo per l'occupazione (il cui fine è abbattere i costi di informazione e promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro superando i confini nazionali). All'interno delle politiche comunitarie per la mobilità dei lavoratori, inoltre, ha assunto progressivamente importanza il problema del rapporto tra mobilità e diritti sociali. Un possibile disincentivo al trasferimento in un altro Paese è dato, infatti, dalla possibilità di perdere i diritti sociali acquisiti nel Paese d'origine. Per questo, all'interno dell'Unione sono stati emanati, nei primi anni '70, dei Regolamenti che garantissero la conservazione dei diritti sociali maturati<sup>2</sup>. Nonostante ciò, i costi associati alla mobilità sono

---

<sup>1</sup>. I Quindici Paesi dell'Unione sono: Austria, Grecia, Belgio, Portogallo, Danimarca, Irlanda, Spagna, Finlandia, Italia, Svezia, Francia, Gran Bretagna, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>2</sup>. Regolamento 1408/71 e 574/72.

ancora piuttosto elevati, anche a causa di problemi irrisolti nella sfera dei diritti sociali<sup>3</sup>.

All'interno dell'Unione Europea la mobilità sembra oggi coinvolgere più direttamente gli strati alti della popolazione e i lavoratori più qualificati<sup>4</sup>. Spesso, infatti, sono queste le categorie che fronteggiano barriere meno proibitive, soprattutto per quanto riguarda le differenze linguistiche e le difficoltà nell'inserimento in un contesto lavorativo diverso da quello del Paese di provenienza. Proprio pensando alla mobilità dei lavoratori qualificati sono state sviluppate politiche volte ad incentivare la propensione a trasferirsi a lavorare all'estero, in modo da promuovere un'allocazione efficiente delle competenze e risolvere gli eventuali *deficit* di qualifiche all'interno di alcune aree dell'Unione.

I migranti provenienti da Paesi extracomunitari, invece, sono per lo più lavoratori poveri o poco qualificati ed il loro accesso è considerato poco desiderabile, in quanto indurrebbe perturbamenti nel mercato del lavoro ed aggravio dei bilanci pubblici, sui quali peserebbero in quanto caratterizzati da condizioni socioeconomiche tali da renderli beneficiari delle prestazioni dei sistemi di sicurezza sociale dei Paesi di accoglienza. Per queste stesse ragioni, in una prospettiva di allargamento ad Est dell'Unione, che andrebbe a coinvolgere Paesi con un grado di sviluppo notevolmente inferiore a quello degli attuali membri, si ipotizza di sospendere, almeno temporaneamente, il diritto alla mobilità per i cittadini di questi Stati. Del resto, lo stesso era avvenuto in corrispondenza dell'allargamento a Sud, con l'ammissione di Grecia, Spagna e Portogallo, quando, per limitare i possibili flussi di lavoratori poco qualificati verso gli altri Paesi membri, si era introdotta una temporanea limitazione della libertà di movimento.

Da un lato, quindi, assistiamo ad uno sforzo per promuovere e rendere effettivo il diritto alla mobilità all'interno dell'Unione, mentre dall'altro si

---

<sup>3</sup>. Come si vedrà alcune prestazioni rimangono escluse dalla normativa dettata dai Regolamenti citati, mentre le differenze nell'imposizione tra i diversi Paesi possono costituire costi aggiuntivi rilevanti.

<sup>4</sup>. Wildasin (2000a), Jousten e Pestieau (*forthcoming*).

erigono barriere nei confronti dei cittadini dei Paesi in via di sviluppo o dei candidati ad entrare nell'Unione, che si trovano in condizioni tali da far temere la possibilità di migrazioni di massa.

Le limitazioni nei confronti dei Paesi meno sviluppati dipendono dal timore degli effetti delle migrazioni dei lavoratori poveri o non qualificati sui Paesi di destinazione. Si teme, infatti, una concentrazione di lavoratori poveri negli Stati con alti livelli di prestazioni sociali, che potrebbe mandare in crisi il funzionamento dei sistemi di Welfare di questi Paesi. Bisogna notare, tuttavia, che anche le migrazioni di individui ricchi o altamente qualificati può porre dei problemi ai sistemi di sicurezza sociale. Infatti, la libertà di movimento può tradursi in un'opportunità di sfuggire gli alti livelli di imposizione caratteristici dei sistemi fiscali progressivi che attuano redistribuzione del reddito. La mobilità dei lavoratori ricchi potrebbe così tradursi in uno svuotamento delle basi imponibili dei sistemi fiscali più progressivi oppure in una corsa al ribasso dell'imposizione per iniziativa dei Paesi stessi che ambiscono ad "attrarre" i lavoratori più qualificati per aumentare la produzione e l'efficienza del proprio sistema economico.

Per comprendere i possibili effetti di un incremento della mobilità del lavoro è necessario in primo luogo studiarne le caratteristiche specifiche, in quanto si tratta di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente diverso da quello della mobilità delle merci e dei capitali. La mobilità del lavoro prevede il trasferimento fisico della persona da una comunità ad un'altra e coinvolge tutta una serie di variabili extraeconomiche che è difficile quantificare. Per quanto riguarda le merci ed il capitale, per esempio, si dà per scontato che la rimozione delle barriere generi un incremento dei flussi. Parlando di mobilità del lavoro, invece, è spesso difficile identificarne le determinanti, che sono molto più complesse di una valutazione sulle differenze di remunerazione.

Possiamo pensare, infatti, che le migrazioni dipendano da molti altri fattori, come la vicinanza geografica al Paese d'origine, la presenza di comunità di

migranti provenienti dallo stesso Paese, le affinità linguistiche, le caratteristiche socioeconomiche generali dei Paesi di provenienza e di destinazione.

Per quanto riguarda la situazione europea, nei primi decenni del dopoguerra si è assistito a flussi notevoli di manodopera dal Sud al Nord Europa, quando molti lavoratori si sono spostati da zone ad elevata disoccupazione verso Paesi con un eccesso di domanda di lavoro. Questi flussi si sono interrotti a seguito degli *shock* petroliferi e da allora il livello di migrazioni interne alla Comunità si è tenuto relativamente basso. Infatti la riduzione nei differenziali nel tenore di vita ha ridotto la pressione migratoria dal Sud Europa, mentre venivano erette barriere contro i flussi dai Paesi terzi.

In seguito, la mobilità è aumentata di nuovo, fino a raggiungere un picco di un milione di migranti all'anno nei primi anni '90 (tra cittadini dell'Unione ed extracomunitari), per poi scendere a flussi di 700.000 nel 1999. Tra questi, circa il 20% proviene da altri Paesi membri. Vi sono però molte differenze da Paese a Paese, sia per quanto riguarda il numero di stranieri, sia per la provenienza dei migranti. Austria, Germania e Belgio hanno quote di stranieri sulla popolazione maggiori dell'8% della popolazione, mentre in Finlandia e nei Paesi dell'Europa meridionale gli stranieri rappresentano meno del 2% della popolazione<sup>5</sup>. In Belgio e Irlanda, inoltre, la maggioranza dei migranti proviene da altri Paesi dell'Unione mentre negli altri Paesi la quota di migranti di provenienza comunitaria è minoritaria.

E' importante notare che questi dati, benché siano utili per farsi un'idea delle dimensioni del fenomeno, non sono facilmente comparabili da Paese a Paese, a causa delle differenze nelle normative sulla naturalizzazione. A questo bisogna aggiungere che il fenomeno della mobilità del lavoro non si riduce al problema delle migrazioni, ma può assumere varie forme, dalla migrazione temporanea alla mobilità in seno alle imprese multinazionali, al fenomeno dei lavoratori di frontiera. Quest'ultimo, in particolare, è piuttosto importante in Europa, dove

---

<sup>5</sup>. Fonti : Eurostat e SOPEMI, dati citati in Brücker, Epstein e altri (2001).

una quota rilevante della popolazione vive in prossimità di un confine, e può essere di cruciale importanza per l'economia di alcune regioni.

Per quanto riguarda, invece, i migranti provenienti da Paesi terzi, bisogna tener presente che parte del fenomeno rimane in ombra a causa dell'immigrazione clandestina, che è stimata in flussi di 500.000 l'anno<sup>6</sup>. Comunque, anche trascurando questo aspetto, il numero di migranti provenienti da Paesi terzi appare rilevante e di gran lunga maggiore di quello dei migranti provenienti da altri Stati membri. I cittadini di Paesi terzi non godono del diritto alla mobilità all'interno dell'Unione Europea e possono risiedere e lavorare solo nel Paese che abbia accordato loro un permesso di soggiorno. Le regole per la concessione di permessi di lavoro o di soggiorno sono interamente sotto il controllo dei singoli Stati. Al contrario di quanto è accaduto per la mobilità dei cittadini dei Paesi membri, infatti, non vi è alcun coordinamento a livello comunitario e le politiche dell'immigrazione per quanto concerne i lavoratori extracomunitari sono completamente affidate agli Stati nazionali. I cittadini di Paesi terzi non godono della normativa sui diritti sociali dei lavoratori migranti e sono soggetti alla possibilità di perdere, del tutto o in parte, i diritti sociali maturati nel sistema di sicurezza sociale del Paese ospitante qualora ne abbandonino il territorio per trasferirsi a lavorare in un altro Stato. E' da notare come queste restrizioni limitino di fatto la mobilità del lavoro all'interno del mercato comune, in quanto i lavoratori provenienti da Paesi terzi sono in genere più propensi alla mobilità territoriale, rispetto agli autoctoni, ma incontrano un numero di barriere notevolmente superiore.

Molti sono preoccupati che l'allargamento ad Est possa comportare ingenti flussi migratori, soprattutto di lavoratori poveri. I dieci Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO 10) candidati ad entrare nell'Unione nei prossimi anni hanno in media un prodotto interno lordo inferiore al 40% degli attuali membri ed una popolazione di 104 milioni di abitanti, pari a circa un terzo della

---

<sup>6</sup>. Dati Europol.

popolazione dell'Unione. Bisogna comunque considerare che, al momento, i migranti dai Paesi candidati rappresentano una quota molto minoritaria sul totale dei migranti da Paesi terzi, il che farebbe pensare che la pressione migratoria non sia poi così intensa.

Per quanto riguarda le stime dei flussi potenziali una volta rimosse le barriere alla mobilità, esse sono piuttosto incerte e variano da 70.000<sup>7</sup> a 240.000<sup>8</sup> l'anno. Certamente, comunque, il problema maggiore è dovuto alla possibilità di concentrazione territoriale dei migranti in pochi Paesi membri, tradizionalmente interessati da maggiori flussi migratori, come la Germania e l'Austria. Più in generale si teme che possa verificarsi una concentrazione di migranti poveri e non qualificati nei Paesi con prestazioni sociali più generose. L'idea è che i Paesi con sistemi di *welfare state* più sviluppati possano attrarre in maniera sproporzionata migranti dipendenti dai sistemi di sicurezza sociale.

L'onere determinato dall'accesso di lavoratori stranieri sui sistemi di *welfare* può cambiare a seconda dei diversi servizi sociali, a causa delle caratteristiche dei migranti. Si teme che le migrazioni di individui a basso reddito possa gravare in particolare sui sistemi sanitari e sui sussidi di disoccupazione. Al contrario si ritiene che, a causa della giovane età media dei lavoratori migranti, essi non costituiscano un peso per i sistemi pensionistici e che anzi contribuiscano a fronteggiare i problemi di bilancio legati all'invecchiamento della popolazione. In realtà, bisogna considerare che l'idea che i migranti siano contribuenti netti del sistema pensionistico presuppone un'ottica di breve periodo, in quanto in un periodo successivo anch'essi matureranno il diritto a percepire le prestazioni previste dal sistema.

In letteratura i modelli e le interpretazioni proposte differiscono sia per l'impostazione che per i risultati. Sarà però utile indagare i motivi che portano a conclusioni differenti, per capire quali indicazioni generali possono trarsi dagli studi esistenti. Le analisi teoriche si fondano su ipotesi piuttosto semplificate, ma

---

<sup>7</sup> Brücker e Boeri (2000).

sono molto utili per cercare di comprendere i meccanismi fondamentali dei processi studiati, isolando le relazioni più significative.

In questa tesi, in particolare, si studierà il problema delle migrazioni di lavoratori non qualificati (*unskilled*) e l'impatto che tali flussi possono avere su un sistema di sicurezza sociale in cui vi sono anche componenti di carattere redistributivo.

Prima, tuttavia, è necessario indagare i vari aspetti del problema della mobilità del lavoro all'interno dell'Unione Europea. Infatti, a livello europeo, il dibattito sui problemi inerenti la mobilità dei lavoratori risente di ambiguità derivanti dalla mancanza di distinzione tra le varie problematiche. Vi sono molti modi per guardare alla mobilità del lavoro nell'Unione Europea. Da un lato, la mobilità è un diritto soggettivo dei cittadini europei e per questo si afferma la necessità che esso sia tutelato mediante la non discriminazione sui mercati del lavoro o nell'accesso ai diritti sociali. D'altro canto, però, l'incremento della mobilità dei lavoratori europei è in se stesso un obiettivo dell'Unione, che persegue politiche di incentivo finalizzate al raggiungimento di un mercato del lavoro integrato che aumenti l'efficienza dei sistemi economici. Altri ancora vedono la mobilità dei lavoratori semplicemente come uno degli aspetti dell'integrazione economica (insieme alla formazione di un mercato unico delle merci e dei capitali) e pongono l'accento sulle sfide poste dall'incremento della mobilità al funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale, fondati su base nazionale.

Quando si parla di mobilità dei lavoratori, quindi, è necessario in primo luogo esplicitare quale sia l'approccio al problema che si intende assumere, per poter dare una valutazione della situazione attuale e delle politiche implementate dall'Unione o dagli Stati membri. In questo contesto, il tema che si intende approfondire maggiormente è quello del rapporto tra mobilità del lavoro e *welfare state*. Esso si può a sua volta scomporre in due parti: da un lato è

---

<sup>8</sup>. Sinn e altri (2001).

interessante capire quali siano le caratteristiche dei sistemi di *welfare* che incentivano o disincentivano la propensione a migrare, dall'altro è importante indagare quali siano gli effetti delle migrazioni sulla sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, cioè quali siano i vincoli e le opportunità generate dalla mobilità dei lavoratori.

Sappiamo che le istituzioni europee si propongono esplicitamente di perseguire un incremento della mobilità del lavoro all'interno del territorio dell'Unione. Questa istanza, però, necessita di essere accompagnata da indagini più approfondite sugli effetti della mobilità sul funzionamento dei sistemi pubblici, anche per capire come possa convivere con una politica di chiusura rispetto alle migrazioni da Paesi terzi e con progetti di congelamento del diritto a migrare per i cittadini dei Paesi dell'Est europeo. Appare chiaro, infatti, che l'impegno dell'Unione non è volto semplicemente alla realizzazione di un diritto soggettivo dei suoi cittadini, ma è concentrato sugli aspetti economici dell'incremento della mobilità dei diversi strati della popolazione. Per questo è particolarmente interessante studiare l'interazione tra migrazioni e sistemi di *welfare state*, tema destinato ad una crescente importanza qualora si realizzassero gli auspici di formazione di un mercato integrato della manodopera ed in ogni caso per gli effetti dell'allargamento dell'Unione, che si prospetta a partire dai prossimi anni.

Scopo di questa tesi è proprio indagare i rapporti tra mobilità del lavoro e funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale. Nel primo capitolo si discuterà il tema dell'integrazione economica in presenza di sistemi di *welfare state* fondati su base nazionale, analizzando le caratteristiche specifiche della mobilità delle merci, del capitale e dei lavoratori. Nel secondo capitolo si indagherà specificatamente sulle caratteristiche della mobilità del lavoro, con particolare riferimento alla situazione europea. Si passeranno in rassegna i principali approcci teorici ed i modelli e le interpretazioni presenti in letteratura. Nel terzo capitolo si analizzerà la normativa comunitaria in materia di mobilità del lavoro,

concentrando l'attenzione sul rapporto tra mobilità e diritti sociali. Si discuteranno, inoltre, le caratteristiche del quadro normativo per quanto riguarda le diverse categorie di persone coinvolte: cittadini di Paesi membri, migranti provenienti da Paesi terzi, lavoratori di frontiera. Nel quarto capitolo, infine, si presenterà un modello con mobilità del lavoro, all'interno del quale si evidenzieranno gli effetti della migrazione di lavoratori non qualificati sulla redistribuzione intragenerazionale ed intergenerazionale.

# Capitolo 1

## ***Welfare state* e mobilità internazionale delle merci e dei fattori della produzione.**

### **1.1 - *Welfare state* in economia aperta.**

L'apertura dell'economia ha molteplici effetti sul funzionamento delle economie nazionali. Questo avviene, in generale, con la rimozione di barriere al commercio mondiale ed in maniera ancora più intensa all'interno di aree interessate da processi di integrazione regionale, come per esempio l'Unione Europea. Il vasto tema dell'apertura delle economie dei Paesi europei può essere scomposto in due capitoli principali: da una parte l'abbattimento delle barriere al commercio e l'aumento dei flussi finanziari a livello globale e dall'altra la profonda integrazione regionale che rende possibili e relativamente poco costosi movimenti dei fattori in un contesto di relativa omogeneità delle condizioni economiche dei vari Paesi.

In Europa vi è un interesse crescente per l'impatto dell'integrazione economica sui sistemi di *welfare state*, tradizionale appannaggio degli Stati nazionali oggi potenzialmente minacciato dal processo di Unificazione Economica e Monetaria che aumenta l'interdipendenza dei sistemi economici degli Stati membri. Quello che caratterizza i dibattiti in corso tra gli studiosi è l'interrogativo sugli effetti dell'integrazione in presenza di sviluppati sistemi di *welfare state*. Due sono gli approcci con cui si affronta questo vasto tema.

Da un lato ci si chiede quanto la presenza di sistemi di sicurezza sociale, finanziati con l'imposizione sui fattori produttivi, possa influenzare le scelte di migrazione dei fattori stessi. Infatti, la presenza di differenze nel livello di imposizione può comportare un costo aggiuntivo nel trasferire un fattore in un'altra giurisdizione. In altri casi, un sistema fiscale più leggero, può essere fonte di attrazione per i fattori produttivi o determinare le scelte di collocazione di una determinata attività produttiva in un Paese piuttosto che in un altro. Per esempio, i capitali finanziari tendono ad essere particolarmente sensibili alle differenze nella remunerazione netta, che naturalmente dipende anche dal livello delle imposte. Il fenomeno della fuga di capitali è infatti ritenuto molto significativo, sia all'interno dell'Unione Europea, sia verso di Paesi terzi.

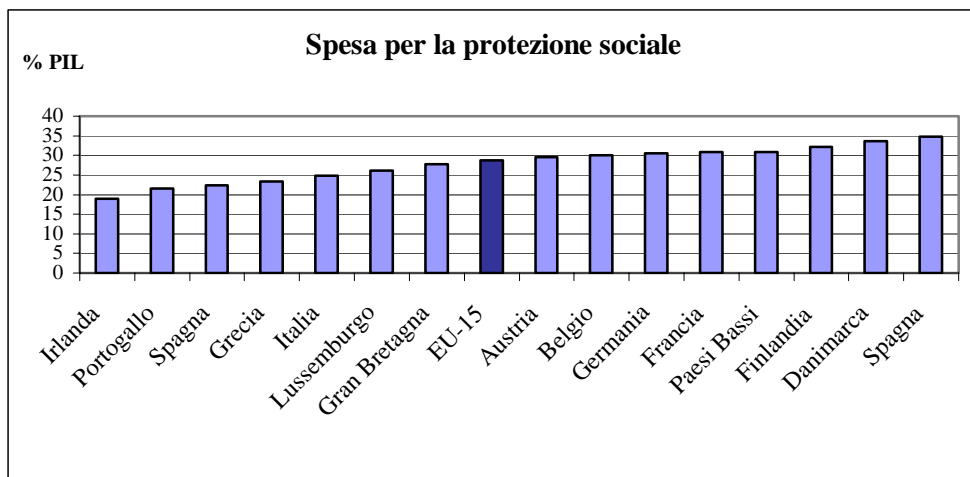
Fenomeni simili possono però verificarsi anche per quanto riguarda gli individui ad alto reddito. Infatti spesso gli alti redditi sono particolarmente gravati dall'imposizione progressiva tipica dei sistemi di *welfare* europei. In presenza di libertà di movimento le scelte di migrazione possono quindi essere sensibili alle differenze nell'imposizione generate dalle diverse strutture dei sistemi di sicurezza sociale.

D'altro canto, la presenza di prestazioni di sicurezza sociale, oltre ad incentivare la "fuga" di fattori verso l'estero, può costituire un motivo di attrazione per potenziali beneficiari delle prestazioni offerte dal sistema. Per esempio, come vedremo meglio parlando di mobilità del lavoro, un altro effetto generato dalla presenza di un sistema di *welfare* è quello di incentivare lavoratori poveri o disoccupati a trasferirsi nel sistema con prestazioni più generose. In altri casi possono darsi fenomeni di attrazione di capitali dall'estero mediante sussidi o esenzioni fiscali.

La questione può però anche essere affrontata da un altro punto di vista, cioè considerando quali possono essere gli effetti della mobilità di merci e fattori, una volta realizzatasi, sui sistemi di sicurezza sociale. Se infatti, come detto, possiamo pensare che i fattori produttivi siano sensibili alle differenze

nell'imposizione e nel livello di servizi offerto dai sistemi di sicurezza sociale, dobbiamo anche chiederci come la possibilità di sfuggire l'imposizione mediante migrazione possa influire sulla sostenibilità dei sistemi stessi (che a causa della mobilità possono soffrire di problemi di finanziamento a causa dello svuotamento delle basi imponibili).

In Europa molti si chiedono se sarà possibile mantenere l'attuale livello di protezione sociale e di redistribuzione della ricchezza in un contesto in cui le merci, i capitali ed i lavoratori sono ormai mobili ed i sistemi di *welfare* potenzialmente esposti alla concorrenza tra gli Stati, che sono interessati ad attrarre capitale ed alti redditi che aumentano la produzione interna. Infatti, in un contesto di integrazione economica può generarsi concorrenza al ribasso nei livelli di protezione sociale al fine di attrarre risorse all'interno dei confini del Paese. Del resto, lo spazio per la concorrenza fiscale è ampio in Europa, visto che i sistemi di sicurezza sociale sono molto differenziati, sia dal punto di vista della struttura che del livello di spesa. Secondo rapporto Eurostat<sup>1</sup>, nel 1994 la spesa in sicurezza sociale variava da un valore minimo del 18% del PIL in Islanda a un massimo del 34.8% in Svezia.



<sup>1</sup>. Eurostat (1999): *Social protection expenditure and receipts, 1980-94*.

Proprio la grande differenza tra le dimensioni dei sistemi provoca una disomogeneità nei livelli di imposizione sui redditi (soprattutto i redditi da lavoro), che fa sì che l'apertura dell'economia possa generare flussi di fattori attraverso i confini delle diverse giurisdizioni.

I sistemi di sicurezza sociale in Europa sono disomogenei anche per tipologie, strutture e regole di funzionamento. Vi sono sistemi impostati sul principio della redistribuzione (sistemi di tipo "Beveridge") e sistemi in cui le prestazioni sono proporzionali ai contributi versati (sistemi di tipo "Bismarck"). Possiamo considerare i paesi scandinavi come esempio di paesi con sistemi redistributivi, fondati su trasferimenti *flat rate* e sul principio che i benefici del sistema di *welfare* siano parte integrante dei diritti del cittadino. All'estremo opposto si collocano sistemi come quelli dell'Austria, del Benelux, di Francia e Germania, che si fondano sulla relazione tra contributi versati e benefici percepiti. Gli altri paesi si collocano tra questi due estremi, che peraltro non sono sistemi puri neanche nei paesi più rappresentativi dei vari modelli.

Viste queste differenze, appare necessario cercare di comprendere come i vari modelli di *welfare* reagiscano all'apertura dell'economia, se vi siano sistemi più resistenti alla concorrenza fiscale o tipi di prestazioni più fragili e quindi più difficili da sostenere quando vi siano apertura ed integrazione economica.

E' interessante studiare non solo le differenze nell'intensità dell'imposizione (e quindi nelle dimensioni totale del sistema di prestazioni che ne deriva), ma anche le diverse forme di trasferimento (per esempio *flat rate* o basate sui contributi). Diverso infatti potrebbe essere l'impatto dell'apertura dell'economia sulle diverse tipologie dei sistemi di sicurezza sociale, per esempio a seconda del livello di redistribuzione previsto dai sistemi stessi.

Inoltre, da un punto di vista più generale, anche l'eterogeneità delle condizioni economiche generali dei diversi Paesi europei e le differenze nel costo della vita che persistono anche a seguito dell'Unificazione economica e monetaria, creano ulteriori problemi ai sistemi di sicurezza sociale.

Per fare un esempio di come l'integrazione economica ed in particolare la mobilità del lavoro possano mettere a repentaglio la sostenibilità dei sistemi di Welfare, basta considerare quanto avvenne a seguito dell'unificazione tedesca. I grandi investimenti in infrastrutture operati nell'ex Germania est hanno attratto molti lavoratori da altri Paesi come l'Inghilterra, la Germania e l'Italia, disposti a lavorare a bassi salari, inferiori al livello dei sussidi di disoccupazione tedeschi. La mobilità del lavoro ha così reso inefficiente il livello di sussidi pagato in Germania, visto che molti lavoratori europei erano disposti a spostarsi temporaneamente per uno stipendio in marchi inferiore al salario di riserva dei lavoratori tedeschi. Pressioni di questo genere potrebbero spingere a ridurre i sussidi, ma questo di fatto avrebbe un effetto di limitazione dell'equità sociale garantita dal livello precedente delle prestazioni.

Il tema dell'interazione tra sistemi di sicurezza sociale ed apertura dell'economia è particolarmente complesso ed articolato, in quanto coinvolge problematiche varie e differenziate per natura ed intensità. Quando si parla di economia aperta si fa generalmente riferimento a tre grandi fenomeni: la libertà di circolazione delle merci, la mobilità del lavoro e la mobilità del capitale. Tutti e tre questi distinti fenomeni possono avere effetti sul funzionamento di un sistema di stato sociale ed sulle politiche redistributive di un Paese e verranno dunque in primo luogo analizzati brevemente.

## **1.2 - L'integrazione europea: mobilità delle merci e dei fattori produttivi.**

Prima di indagare i possibili effetti dell'integrazione economica, cerchiamo di capire in che senso si può dire che tra i Paesi dell'Unione Europea sia stato realizzato uno spazio economico finalizzato a garantire la massima libertà di movimento per le merci ed i fattori della produzione. La formazione dello spazio

economico europeo è infatti frutto di un lungo processo, non ancora terminato, di progressivo abbattimento delle barriere preesistenti.

Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, essa implica un'armonizzazione delle imposte e dei dazi doganali, regole uniformi per la tutela della salute, dei consumatori e dell'ambiente e la rimozione di tutti gli ostacoli al commercio. In una fase iniziale la circolazione delle merci era stata concepita nel quadro di un'unione doganale tra gli Stati membri, mediante l'abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative e delle misure equivalenti, con la fissazione di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi. La rimozione dei dazi e delle quote è stata realizzata a partire dal primo luglio 1968, ma per le misure di carattere equivalente c'è voluto più tempo. Un passo definitivo in questa direzione è stato compiuto dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Cassis de Dijon* (1979), che ha stabilito che imporre ai prodotti degli altri Stati membri le norme tecniche dello Stato di importazione equivale a stabilire una misura equivalente. La Corte ha così stabilito il principio del riconoscimento reciproco, secondo cui "qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro, conformemente alla normativa e ai procedimenti di fabbricazione legali e tradizionali di questo paese, deve essere ammesso sul mercato di qualsiasi altro Stato membro". Dal primo gennaio 1993 sono stati soppressi tutti i controlli alle frontiere<sup>2</sup>. Inoltre bisogna ricordare che, grazie alle molteplici direttive comunitarie, si sta realizzando una sempre maggiore armonizzazione, visto che le direttive rendono inapplicabili tutte le norme che risultino contrarie. Pertanto, per quanto riguarda le merci, possiamo parlare di effettivo raggiungimento di un mercato comune europeo.

Per quanto riguarda il capitale, bisogna notare che i trattati prevedevano la possibilità per i singoli Stati di mantenere restrizioni alla mobilità, quando fosse in gioco l'interesse nazionale. In seguito però la liberalizzazione totale divenne un obiettivo della Comunità, facendo sì che la mobilità dei capitali si sviluppasse

---

<sup>2</sup>. Fatta eccezione per i controlli veterinari e fitosanitari.

maggiormente di quella dei lavoratori, assicurata come diritto fondamentale ed incondizionato dai Trattati. Fu una direttiva del 1960 (modificata nel 1962) a liberalizzare incondizionatamente gli investimenti diretti, i crediti a breve e medio termine inerenti operazioni commerciali, gli acquisti di titoli negoziati in Borsa. In seguito, senza attendere le successive decisioni comunitarie, alcuni Stati hanno liberalizzato ulteriormente i movimenti di capitali con misure nazionali unilaterali<sup>3</sup>. Si è dovuto infatti attendere il varo del mercato unico perché l'azione della Comunità proseguisse nell'intento di liberalizzare i movimenti dei capitali. Nel 1985 e 1986 due direttive hanno esteso la liberalizzazione incondizionata ai crediti a lungo termine e agli acquisti di titoli non negoziati in Borsa. Con la direttiva 88/361 sono state abolite tutte le restanti restrizioni. La liberalizzazione veniva così estesa ai prestiti finanziari, ai depositi in valuta e alle operazioni su titoli. Questa estensione della libertà incondizionata riguardava dunque operazioni che possono influire nettamente sulla politica monetaria dei singoli Paesi. Si contemplava una clausola di salvaguardia che consentiva restrizioni in caso di rischio di perturbamento nella conduzione della politica monetaria, ma tali restrizioni non potevano eccedere il periodo massimo di sei mesi. A Spagna, Irlanda e Portogallo fu però concesso di mantenere restrizioni permanenti fino al 31 dicembre 1992 e alla Grecia fino al 30 giugno 1994. Con le nuove disposizioni introdotte nel Trattato di Roma dal Trattato di Maastricht si è giunti ad un regime definitivo di totale divieto di tutte le restrizioni. Le eccezioni riguardano solo i movimenti con i Paesi terzi e sono soggette alla decisione comunitaria.

In generale l'Unione Europea, quindi, persegue l'obiettivo di rimuovere tutti i vincoli alla mobilità dei capitali, non solo all'interno del Mercato Comune, ma anche per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi. In questo senso il tema della libertà di movimento dei capitali si distingue da quello dei movimenti delle merci e dei lavoratori. Infatti, per quanto riguarda merci e lavoratori la normativa

---

<sup>3</sup>. La Repubblica Federale Tedesca dal 1961, il Regno Unito dal 1979, i Paesi del Benelux (tra loro) dal 1980.

europea è sempre stata volta a creare un mercato unico interno, escludendo però i Paesi terzi ed i loro cittadini. Per quanto riguarda le merci, come è noto, la politica europea non prevede un'apertura incondizionata verso i Paesi terzi. La Politica Agricola Comune, per esempio, è accusata da molti Paesi di costituire una decisa chiusura protezionistica nei confronti dei prodotti agricoli extraeuropei. Allo stesso modo, i cittadini dei Paesi terzi non godono affatto della libertà di movimento all'interno dei Paesi europei, neanche una volta ottenuto un permesso di soggiorno in uno dei Paesi membri. La mobilità dei capitali, invece, è un fatto che non interessa solo la realizzazione del mercato interno, ma un fenomeno mondiale caratteristico degli ultimi anni.

Passando alla mobilità dei lavoratori, essa rappresenta uno dei quattro diritti fondamentali sanciti dal Trattato di Roma. Come per le merci, anche per quanto riguarda i lavoratori le misure adottate in un primo tempo si sono concentrate sulla rimozione delle barriere formali ed in seguito sulle altre barriere di fatto. In particolare, negli ultimi anni, l'attenzione dell'Unione Europea si è concentrata sugli ostacoli ed i disincentivi che possono essere causati dall'impossibilità di trasferire i diritti sociali acquisiti in un Paese (pensione maturata, assistenza sanitaria, ecc.) in caso di migrazione. Della normativa inerente la mobilità dei lavoratori ci occuperemo più diffusamente nel terzo capitolo, dove vedremo come l'impegno delle istituzioni europee per incentivare la mobilità sia stato ampio e diffuso.

### **1.3 - Effetti della mobilità delle merci.**

La liberalizzazione dei movimenti delle merci e l'armonizzazione degli standard tecnologici sono considerati elementi che aumentano l'efficienza e quindi il benessere totale. La presenza di sistemi di tassazione diversa, tuttavia,

può indurre distorsioni che alterano i benefici raggiungibili con l'integrazione. Consideriamo, ad esempio, l'imposizione sulle attività produttive. Se un Paese impone un'aliquota inferiore a quella praticata all'estero, potrà così attrarre attività produttive all'interno del suo territorio. In questo modo causerà una riduzione di benessere nel Paese straniero, senza che l'esternalità gravante su di esso sia tenuta in considerazione nella fissazione dell'aliquota.

Se si considerano specificamente le imposte sulle merci (*commodity tax*), il loro effetto principale è quello di introdurre una differenza tra il prezzo del produttore ed il prezzo del consumatore. In economia aperta, le differenze tra le aliquote dei diversi Paesi inducono due tipi di distorsioni:

- 1) Quando i Paesi prelevano un'imposta su beni e servizi consumati nel proprio territorio (principio di destinazione), può generarsi inefficienza nel consumo.
- 2) Quando i Paesi prelevano un'imposta sui beni e servizi prodotti nel proprio territorio (principio della fonte), può generarsi inefficienza nella produzione.

Solitamente, nella pratica internazionale si preferisce il principio di destinazione. Infatti si ritiene che questo limiti le distorsioni provocate dalle differenze nella tassazione, in quanto la mobilità dei cittadini attraverso i confini dei Paesi è un fenomeno meno rilevante rispetto alla mobilità delle attività produttive. Bisogna però tener presente che in Europa circa il 15% dei cittadini vive in prossimità di un confine. Dunque, soprattutto per i piccoli Paesi, la mobilità dei consumatori può costituire un fenomeno rilevante.

Per evitare eventuali corse al ribasso nell'imposizione, volte ad evitare la fuga delle basi imponibili, si propone l'armonizzazione delle aliquote. Un'armonizzazione, infatti, fermerebbe i giochi strategici ed impedirebbe di imporre aliquote subottimali. In maniera più articolata, si ritiene che non sia tanto necessario procedere ad una completa armonizzazione delle aliquote, ma

quantomeno fissare un'aliquota minima o una banda di oscillazione concordata tra tutti i Paesi.

All'interno dell'Unione Europea si è proceduto ad una progressiva armonizzazione. In un primo tempo, nel 1987, fu proposta un'aliquota standard, accanto ad un'aliquota più bassa ed una più alta per determinate categorie di beni. In seguito, la Commissione ha proposto di passare ad un sistema fondato su due aliquote: un'aliquota standard tra il 14% e il 20% ed una ridotta tra il 4% e il 9% (per il cibo, l'energia, l'acqua, i farmaci, i libri i giornali ed i trasporti).

Il problema delle imposte sul valore aggiunto in Europa è stato cruciale nella formazione del Mercato Unico. Infatti, la struttura del sistema fiscale può essere utilizzata per creare barriere non tariffarie. In seguito alla rimozione dei dazi doganali erano rimaste diverse protezioni, sotto forma di definizioni restrittive dei beni ai fini fiscali o di normative che impedivano di fatto l'accesso di beni stranieri nei mercati dei singoli Paesi. Il processo di rimozione delle barriere non tariffarie è culminato, come già detto, nell'accoglimento del principio del mutuo riconoscimento, che fa sì che ogni bene prodotto in uno Stato membro può essere commercializzato negli altri Stati membri.

La libertà di movimento delle merci, comunque, genera tutta una serie di effetti che non passano semplicemente per le inefficienze generate dalle differenze nelle *commodity tax*. Infatti, qualsiasi politica pubblica che alteri i prezzi dei fattori, può generare perdite di competitività del sistema economico. Se è possibile produrre le merci in uno qualsiasi dei Paesi membri e venderle in tutto il territorio dell'Unione senza discriminazioni (tariffarie o non tariffarie), le differenze nei costi di produzione, intese nel senso più ampio, possono determinare variazioni nell'allocazione delle attività produttive.

Un intervento che alteri i prezzi dei fattori, per esempio il costo del lavoro, può generare una perdita di competitività ed altri effetti distorsivi sull'efficienza. In proposito si vedano Alesina e Perotti (1995, 1997). Questi autori analizzano gli effetti di una tassazione distorsiva sul livello di competitività del Paese

(livello del costo unitario del lavoro) in presenza di sindacati dei lavoratori (cioè di un mercato del lavoro non perfettamente concorrenziali). I loro risultati confermano una traslazione dell'imposta sul reddito da lavoro sui costi delle imprese, mediante la crescita del salario. Questo scoraggerebbe l'investimento in patria con esiti negativi sul livello del reddito e l'occupazione. Questo tipo di analisi va sicuramente tenuta presente nello studio degli effetti dell'apertura delle economie sul livello e le forme di redistribuzione presenti in un Paese, in quanto l'esistenza di distorsioni sul lato del finanziamento può generare un potente incentivo alla riduzione delle dimensioni del sistema di *welfare state*.

All'analisi sulla competitività si aggiungono tutte le considerazioni sugli effetti dell'apertura al commercio estero, che generano cambiamenti nella struttura economica di un paese, tipicamente mediante la specializzazione nei settori nei quali si può sfruttare un vantaggio competitivo. Tra le altre cose, questo tipo di dinamiche può influenzare il livello di rischio cui è sottoposta l'economia (rischio che si suppone aumenti se la produzione tende a concentrarsi in pochi settori ad alta competitività). Se si prendono in considerazione gli effetti di riduzione del rischio che possono essere generati dalla spesa pubblica (reti di sicurezza, estensione del pubblico impiego), una maggiore apertura può portare a modifiche della desiderabilità di un alto livello di attività del settore pubblico, di segno anche opposto a quello tradizionalmente atteso<sup>4</sup>.

Possono dunque darsi casi in cui l'apertura al commercio estero generi, indirettamente, una maggiore domanda di intervento pubblico per fronteggiare gli *shock*. In generale si ritiene però che l'apertura al commercio estero tenda a ridurre le dimensioni del sistema di sicurezza sociale, a parità di preferenza per la redistribuzione. E' soprattutto questa idea che anima coloro che affermano che la crescita dell'integrazione economica debba essere accompagnata da un qualche tipo di coordinamento delle politiche sociali, quantomeno sotto forma di standard minimi di tutela dei cittadini e dei lavoratori, per evitare il rischio del

---

<sup>4</sup>. Si veda, per esempio, Rodrik (2000).

“*dumping* sociale”. Se infatti gli imprenditori fossero liberi di dislocare la produzione dove i costi sono più bassi per poi vendere in tutti i paesi senza costi aggiuntivi grazie alla completa libertà di movimento delle merci, essi sarebbero incentivati a collocare la produzione nel paese in cui i fattori della produzione fossero disponibili a minor costo.

D’altro canto i diversi Stati sono interessati ad attrarre investimenti per sostenere il livello dell’output e dell’occupazione. Potrebbero quindi abbassare l’imposizione per attrarre gli investimenti. Si ritiene quindi che in presenza di sistemi così diversi come lo sono ora in Europa, gli Stati sarebbero tentati di intraprendere diverse forme di concorrenza fiscale che condurrebbero ad una *race to the bottom*, con drastica riduzione del livello dell’imposizione e quindi delle prestazioni sociali.

Come accennato, la soluzione proposta a questo tipo di problemi è il coordinamento o addirittura la completa armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale. Rimane però da considerare l’obiezione secondo la quale imporre un coordinamento sui livelli di protezione sociale, per esempio nel campo del lavoro (condizioni di lavoro o minimi salariali), tenderebbe a ridurre il vantaggio comparato delle nazioni con abbondante offerta di lavoratori *unskilled* a basso prezzo, spesso i paesi con livello di sviluppo inferiore. Impedire il funzionamento del meccanismo dei vantaggi comparati porterebbe, secondo molti economisti, ad annullare di fatto molti dei benefici del *free trade*.

Questo tipo di analisi considera le prestazioni sociali come un puro costo e di solito presuppone che gli effetti sull’efficienza e la crescita siano univocamente negativi. In realtà il rapporto tra dimensioni del *welfare state* e performance economica è più complesso. Come nota Atkinson<sup>5</sup>, l’idea che il *welfare state* possa avere un effetto positivo sulla performance economica è stato storicamente diffuso, anche tra i non economisti. Una delle argomentazioni a sostegno di questa tesi è la classica riflessione sui fallimenti del mercato (esternalità, beni

---

<sup>5</sup>. Atkinson (1997).

pubblici, asimmetrie informative). Tutti concordano infatti che in questi casi l'intervento pubblico tende a generare aumenti di efficienza.

Ma i fallimenti del mercato non sono l'unico caso in cui è possibile associare la presenza dell'intervento pubblico ad aumenti di efficienza o a effetti positivi sulla performance economica. La presenza di un sistema di trasferimenti pubblici può dare impulso a grandi cambiamenti strutturali dell'economia, per esempio incentivando i lavoratori a scegliere un determinato settore. La struttura del *welfare* ha storicamente agevolato l'entrata di masse di salariati provenienti dall'agricoltura nel settore industriale. Allo stesso modo l'esistenza di un sistema di sicurezza sociale potrebbe essere d'aiuto per superare gli *shock* ciclici o casuali. Inoltre, qualsiasi tipo di conclusione deve essere valutata alla luce delle premesse, eminentemente politiche, riguardanti il livello desiderabile di redistribuzione della ricchezza. Si richiede quindi un'analisi molto complessa del rapporto tra costi e benefici di un certo sistema di intervento pubblico, che non sempre trova una soluzione univoca e condivisa. Possono infatti facilmente contrapporsi diverse soluzioni e proposte non solo a livello politico, ma anche a livello scientifico.

#### **1.4 - Effetti della mobilità dei fattori produttivi.**

Spostiamo ora l'attenzione sul fenomeno della mobilità dei fattori della produzione, che si genera in seguito all'abbattimento delle barriere e alla diminuzione dei costi associati alla mobilità stessa.

Per quanto riguarda gli effetti delle differenze nell'imposizione sulla mobilità dei fattori produttivi, è molto difficile fare paragoni tra mobilità del lavoro e mobilità del capitale. La mobilità del capitale non presuppone la mobilità del suo proprietario. Al contrario, quando si parla di mobilità del lavoro, bisogna tener

conto che si tratta di un fenomeno che investe profondamente la vita di un individuo, coinvolgendo molti aspetti di carattere extraeconomico. Dunque per quanto riguarda gli incentivi e i disincentivi alla mobilità indotti dalle differenze nei sistemi di sicurezza sociale, essi andranno considerati distinguendo tra mobilità dei lavoratori, mobilità del capitale fisico e mobilità dei capitali finanziari.

Quando invece si considerano gli effetti della mobilità sul funzionamento dei sistemi di *welfare state*, almeno da un punto di vista teorico i fenomeni più importanti sono analoghi per i diversi fattori produttivi. In tutti i casi, infatti, il timore è quello di uno svuotamento delle basi imponibili o di insostenibilità finanziaria di sistemi più “generosi” di quelli implementati dagli altri Paesi. Per alcuni, gli effetti della mobilità dei fattori costituiscono una vera e propria trappola sottesa al processo di unificazione economica europea, che impedirebbe la possibilità della redistribuzione a livello nazionale senza che vi siano politiche alternative a livello comunitario, con il rischio di minare la coesione sociale necessaria al proseguimento dei programmi di integrazione economica e politica<sup>6</sup>.

La mobilità genera tipicamente nuove opportunità per il fattore che diventa libero di oltrepassare i confini nazionali e questo rende più difficile l'imposizione fiscale sul fattore stesso. Infatti, se un fattore può muoversi senza costi, probabilmente tenderà a localizzarsi dove la remunerazione al netto delle imposte e dei costi di mobilità è più alta. Questo dà luogo alla possibilità di svuotamento delle basi imponibili, che pone un vincolo alle possibilità di finanziamento dei sistemi di trasferimenti pubblici. Può così generarsi un aumento degli oneri del sistema o addirittura l'impossibilità di raggiungere gli scopi prefissi: tutti questi elementi possono indurre alla riduzione del livello dei trasferimenti e alla generosità delle prestazioni.

---

<sup>6</sup>. Si vedano per esempio Cremer e Pestieau P. (1996a) e Cremer, Fourgeaud e altri (1996).

Nello studiare l'impatto dell'apertura dell'economia, alcuni studiosi hanno impostato il problema basandosi sull'ipotesi di piccole economie che prendono i prezzi dei fattori dall'estero come dati (si fa riferimento in particolare al tasso di interesse). Altri hanno preferito concentrarsi sulla possibilità di interazione strategica tra grandi economie in grado di influenzare i prezzi dei fattori nell'ambiente in cui operano e di rispondere alle mosse degli altri attori secondo lo schema dell'equilibrio di Nash-Cournot. Di solito si utilizzano modelli a due paesi, che possono essere interpretati come interazioni tra due gruppi di paesi omogenei al loro interno e diversi rispetto ai componenti dell'altro gruppo oppure interazioni tra due opposti modelli a caratteristiche contrapposte, rappresentative degli archetipi semplificati dei vari tipi di sistemi di *welfare state*. Entrambe le analisi (piccole economie ed equilibri di Nash) possono essere significative per studiare il contesto europeo. Infatti, se da una parte molti Paesi sono sufficientemente piccoli rispetto all'Unione per poter essere analizzati secondo lo schema delle piccole economie aperte, dall'altra ci sono Stati le cui economie hanno dimensioni considerevoli e gruppi di Stati con omogeneità sub-regionali che potrebbero far pensare ad una sorta di confronto tra il modello del Nord Europa e il modello latino di *welfare*. Normalmente, i modelli cercano di studiare l'interazione tra diversi Stati (diverse economie) che perseguono separatamente i propri obiettivi in termini di massimizzazione di una qualche funzione di benessere sociale. In questo contesto si introduce la mobilità dei fattori che facilmente pone in conflitto gli obiettivi delle diverse autorità pubbliche ed è in grado di modificare le scelte ottimali degli attori. Altri modelli si concentrano sulla situazione di un solo Paese, che apra i propri confini nei confronti dell'estero, e studiano gli impatti delle migrazioni sul funzionamento del sistema di sicurezza sociale e sul benessere dei cittadini di tale Paese.

Oltre ai modelli basati sulla massimizzazione del benessere sociale, vengono spesso proposte analisi di *political economy*, che valutano la sostenibilità politica delle diverse formule distributive in presenza di diversi meccanismi di voto. Tra

questi, ci sono analisi basate sul teorema dell'elettore mediano ed altre, più generali, in cui si cerca di capire l'effetto sul livello di assistenza pubblica dell'apertura dell'economia in presenza di gruppi di interesse con diversa capacità di influire sulle decisioni politiche.

In generale, i risultati di tutti questi studi sembrano confermare l'idea diffusa che l'apertura dell'economia, l'aumentata mobilità dei fattori, la possibilità di concorrenza tra i sistemi fiscali, tendano a generare una riduzione nei livelli di protezione sociale, di spesa pubblica e di redistribuzione. Questo tipo di dinamiche è studiato in maniera approfondita nei modelli di concorrenza fiscale, che si concentrano sul lato delle entrate del settore pubblico e mostrano le pressioni esercitate dalla concorrenza tra i vari sistemi fiscali. Intuitivamente, ci si aspetta che questa aumenti la pressione verso il basso delle dimensioni del sistema di trasferimenti, sia in presenza di meccanismi di decisione basati sulla massimizzazione del benessere totale, sia nel caso in cui ci si concentri sulla variazione delle preferenze politiche.

Uno dei problemi della letteratura è che vi è quasi sempre completa separazione tra gli studi di *tax competition* e quelli che hanno per oggetto il lato della spesa e le caratteristiche dei trasferimenti pubblici. Questo fa sì che alcuni effetti sul lato delle entrate degli *shock* dovuti all'introduzione di mobilità dei fattori non siano messi in relazione alle modifiche dei sistemi di *welfare* nel complesso, benché naturalmente vi siano connessioni tra i due tipi di analisi. Così le versioni più semplici dei modelli di *tax competition* arrivano a concludere che in presenza di un fattore fisso e di uno mobile sia impossibile tassare quello mobile, la cui aliquota tenderebbe a zero, mentre la spesa pubblica dovrebbe essere finanziata da aliquote sul fattore fisso<sup>7</sup>. Questi risultati si ottengono sotto ipotesi semplificate ed in particolare in presenza di costi di mobilità nulli e intervento di carattere puramente redistributivo; non c'è

---

<sup>7</sup>. E' questo il risultato ottenuto, tra gli altri, in Razin e Sadka (1991) per quanto riguarda la mobilità internazionale del capitale.

produzione di beni pubblici o qualsivoglia aumento di efficienza generato dalla spesa pubblica.

Si tratta come è evidente di un modo restrittivo di intendere il *welfare state*, che si compone non solo di interventi puramente redistributivi ma anche assicurativi e di fornitura di beni pubblici, quali le grandi infrastrutture e l'istruzione, che possono generare guadagni di efficienza in grado di attirare un fattore mobile, anche in presenza di un'aliquota positiva o maggiore di quella estera. In generale, l'idea del *welfare state* come sistema di riduzione del rischio individuale può essere molto rilevante e complicare o anche invertire le conclusioni che si traggono quando si assume in maniera restrittiva che la spesa pubblica sia completamente improduttiva<sup>8</sup>.

Se poi si considerano modelli di crescita endogena o, più in generale, si rende endogena la decisione di investimento in capitale umano, anche l'intervento redistributivo non è da considerarsi puramente improduttivo. Infatti le scelte di istruzione o in generale di investimento in *skill upgrading* dei lavoratori possono essere favorite dall'intervento pubblico a sostegno del reddito degli individui più poveri, con effetti positivi sulla produttività del lavoro. In presenza di un mercato del credito imperfetto, le decisioni di investimento in capitale umano non saranno dipendenti solo dalle capacità dei soggetti e dai flussi di reddito attesi, ma anche dalle condizioni iniziali di reddito. Individui poveri tenderebbero a sotto-investire in capitale umano, causando un effetto negativo sulla produttività del sistema economico.

Sarebbe quindi utile cercare di mettere in relazione il più possibile gli studi sulle caratteristiche dei sistemi di *welfare* e il loro impatto sull'efficienza e la produttività (soprattutto in presenza di fallimenti del mercato) con gli effetti della competizione fiscale.

Naturalmente, per evidenziare ed isolare delle relazioni significative dalla realtà economica sono molte le semplificazioni che si adottano nei vari modelli.

---

<sup>8</sup>. Si vedano in proposito Atkinson (1996 e 1999), Rodrik (2000), Sinn (1990) e altri.

Rimane comunque necessario mantenere un'ampiezza di vedute e cercare di abbracciare con lo sguardo il maggior numero di effetti possibili, quantomeno quando si traggano delle conclusioni sulla valutazione delle *policy* implementate dai vari governi.

Anche nello studiare l'apertura dell'economia è necessario distinguere tra gli effetti che impediscono ad un sistema di sicurezza sociale di raggiungere gli obiettivi del sistema stesso (per esempio ridurre la disuguaglianza o offrire una rete minima di sussistenza) da quelli che colpiscono l'economia più nel lungo periodo, come la diminuzione della crescita o del risparmio privato oppure la fuoriuscita di capitali (cioè tutti quegli effetti che, come si suol dire, tendono a ridurre le dimensioni della torta). Questi due tipi di fenomeni possono colpire il sistema di stato sociale in modi ed in tempi diversi, causare la formazione di *winner* e *losers* distribuiti trasversalmente rispetto ai confini nazionali, generare circoli viziosi in presenza di decisori miopi o di gruppi di interesse con diversa influenza politica.

In letteratura gli studi che si concentrano sul lato delle spese e cercano di studiare specificamente gli effetti della mobilità dei fattori sulle dimensioni dei sistemi di sicurezza presentano alcune caratteristiche comuni. In generale i modelli assumono un solo fattore mobile e l'altro fisso. Quando si studia la mobilità del lavoro lo si fa assumendo completa immobilità del capitale e, viceversa, quando si studia la mobilità dei capitali si assume che tutti i tipi di lavoratori siano fissi. Con l'introduzione della mobilità del fattore, le scelte di localizzazione dipendono dalle differenze nelle remunerazioni dei fattori stessi in patria o all'estero. A volte si ipotizza che la mobilità abbia un costo ed in questo caso si cerca di vedere quali siano gli effetti dell'abbattimento dei costi di mobilità. Questo modo di procedere appare abbastanza appropriato per studiare il processo di progressivo incentivo e facilitazione della mobilità che è stato attuato all'interno dello spazio europeo.

Vediamo ora più in dettaglio le questioni legate alla mobilità internazionale del capitale e dei lavoratori. Naturalmente le problematiche inerenti i fenomeni che coinvolgono il capitale possono essere spesso diverse da quelle riguardanti la mobilità dei lavoratori. E' importante dunque cercare di indagare le caratteristiche specifiche della mobilità dei diversi fattori.

#### ***1.4.1 - La mobilità del capitale.***

Per studiare i problemi che riguardano specificamente la mobilità dei capitali, è necessario prendere in considerazione alcune delle caratteristiche peculiari del fattore capitale. Come è intuitivo pensare, il capitale è in certi casi più mobile del lavoro ed il suo trasferimento all'estero non prevede la migrazione dell'individuo (e tutti gli oneri, economici e non, che essa comporta). Proprio per questo, quando si considerano le entrate fiscali provenienti dall'imposizione sul capitale, sorgono problemi legati alla determinazione del criterio di tassazione (residenza o fonte). Bisognerebbe poi fare un discorso a parte per il capitale finanziario, i cui movimenti sono sempre più svincolati da quelli del capitale fisico. Nel caso del capitale finanziario i costi attualmente sono piuttosto bassi e gli aggiustamenti quasi istantanei.

I modelli presenti in letteratura si concentrano spesso sulla mobilità del capitale finanziario, proprio perché oggi questo tipo di mobilità avviene a costi praticamente nulli ed in modo istantaneo, grazie agli strumenti finanziari e alle nuove tecnologie. Naturalmente, il discorso è diverso per il capitale fisico, che al contrario è piuttosto difficile da trasferire. In questo senso possiamo dire che, se il metro di paragone è il capitale fisico, la mobilità di questo fattore può presentare anche più complicazioni di quelle che si trovano per la mobilità del lavoro.

Tutti comunque convengono che la mobilità del capitale sia un fenomeno molto intenso all'interno dell'Unione europea, sia per quanto riguarda i flussi finanziari sia per quanto riguarda gli investimenti diretti.

E' da notare che, per quanto riguarda i flussi finanziari, di fatto l'assenza di restrizioni non riguarda solo i Paesi dell'Unione, ma si inserisce in un fenomeno più ampio di liberalizzazione dei mercati finanziari su scala mondiale. Comunque, si può pensare che l'intensità dei rapporti economici e politici che caratterizza il mercato comune europeo incentivi particolarmente la mobilità, riducendo i costi diretti e indiretti che si accompagnano alle operazioni su mercati stranieri.

Passando a considerare l'interazione tra sistemi fiscali e mobilità dei capitali, è utile tener presente che in generale l'imposizione diretta sui redditi da capitale costituisce un introito limitato nei bilanci degli Stati europei.

Per quanto riguarda i risultati trovati in letteratura, possiamo notare che da tutti è riconosciuta l'importanza degli effetti della mobilità e della possibilità di svuotamento delle basi imponibili. Gli Stati tipicamente hanno interesse a cercare di attrarre capitale e ad incentivare le imprese a collocarsi nel proprio territorio (un potente incentivo è proprio costituito dall'abbassamento dell'imposizione sui redditi da capitale). Inevitabilmente, questo contrasta con gli obiettivi redistributivi.

Il modo più semplice per analizzare il problema è ipotizzare la presenza di "piccole economie" che prendono il livello del tasso di interesse come dato<sup>9</sup>. In questo caso, un'imposta sul capitale (applicata con il criterio della fonte), modificherà il rendimento netto del capitale. Se si ipotizza che il capitale sia perfettamente mobile, questo renderà possibile il trasferimento all'estero del capitale stesso al fine di percepire un rendimento maggiore. In questo modo, il rendimento netto tenderà a convergere in tutti i Paesi.

---

<sup>9</sup>. Per un'esposizione semplificata del modello di base si veda per esempio Wildasin (2000).

La fuoriuscita di capitali dai Paesi a più alta imposizione avrà l'effetto di ridurre il livello del reddito ante imposte, impoverendo l'economia. A questo punto un sistema di trasferimenti finanziato con imposte sarà sostenibile solo se il valore della spesa pubblica sarà considerato agli agenti maggiore di quello delle risorse impegnate a finanziarla (in caso contrario la presenza di imposte sul fattore mobile avrà l'effetto di ridurre i livelli di utilità).

Il modello può essere complicato ipotizzando la presenza di altri fattori produttivi, oltre al capitale<sup>10</sup>. Se si ipotizza per esempio che sia il capitale che i lavoratori qualificati (*skilled*) siano mobili, conducendo un'analisi congiunta che tenga conto della mobilità del capitale ma anche di altri fattori, il risultato è l'impossibilità di sostenere qualche forma di redistribuzione nei confronti dei possessori del fattore fisso (lavoratori *unskilled*)<sup>11</sup>. Se invece si ipotizza l'applicazione di un'imposta sul capitale e sul lavoro *skilled* finalizzata a finanziare servizi sociali per gli stessi lavoratori *skilled* (per esempio istruzione secondaria o universitaria finanziata dallo Stato), si otterranno risultati più ambigui. Infatti un sistema di questo genere tenderebbe a generare una fuoriuscita di capitale dal Paese ma allo stesso tempo avrebbe l'effetto di attrarre i lavoratori *skilled*, beneficiari del sistema. Questo farà sì che non sia possibile determinare a priori l'effetto sul reddito totale dell'economia, anche se rimane valido l'effetto di incentivo alla migrazione del capitale.

Passando più specificamente ad analizzare i lavori presenti in letteratura, osserviamo che, fra gli altri, i risultati trovati da Persson e Tabellini (1992) testimoniano una tendenza alla riduzione del livello di protezione sociale. Gli autori notano come la tendenza all'abbassamento dei costi di mobilità per il fattore capitale, che ha trovato in Europa una brusca accelerazione con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, generi un forte impedimento all'attività

---

<sup>10</sup> Può trattarsi modelli a due fattori (capitale e lavoro) o anche di modelli che distinguano tra diversi tipi di lavoratori (*skilled* e *unskilled*).

<sup>11</sup> Questo risultato estremo discende dalle ipotesi semplificate di assenza di costi di mobilità e di completa divisione tra i finanziatori del sistema di trasferimenti (i possessori dei fattori mobili) ed i beneficiari (possessori del fattore fisso).

redistributiva. Il risultato è ottenuto sotto ipotesi di tassazione con il criterio della fonte, ritenuto il più adatto a descrivere la situazione europea “ora e plausibilmente anche dopo il 1992”.<sup>12</sup>. Nella seconda parte di questo lavoro, Persson e Tabellini analizzano gli effetti politici di questo tipo di dinamiche utilizzando un modello di elettore mediano. La loro conclusione è che la previsione degli effetti della concorrenza fiscale indurrà l’elettore mediano a scegliere un *policy maker* più “povero”, più “a sinistra”, controbilanciando (anche se solo parzialmente) l’effetto di riduzione del sistema di trasferimento. Come si vede, dunque, è possibile ipotizzare che le scelte politiche dell’elettore mediano o del governo possano controbilanciare o attenuare gli effetti dell’integrazione.

Giovannini (1990) trova un possibilità di soluzione decentrata passando al criterio della residenza, ma le sue ipotesi sono piuttosto lontane dalla prassi europea. Altri tentano di risolvere il problema con un modello di voto che incentivi la cooperazione tra gli stati, come in Piketty (1996) in cui si costruisce un modello di voto a due stadi che disincentivi la violazione degli accordi (uscita dalla federazione) e renda possibile il superamento dei problemi legati alle esternalità fiscali.

Anche Grazzini e van Ypersele (1997) studiano un modello di voto. Le ipotesi fatte prevedono che all’interno del paese si decida a maggioranza ed a livello sovranazionale gli Stati decidano all’unanimità. Tali ipotesi appaiono adatte a studiare il conteso europeo, in cui come è noto le decisioni inerenti le politiche sociali possono essere prese solo con voto unanime degli Stati membri. In questo modello esistono due Paesi con diverse dotazioni di capitale e di lavoro. Il capitale è mobile ed il lavoro fisso. Nel gioco tra i due elettori mediani si ottengono i seguenti risultati, che dipendono dalle dotazioni di capitale dei diversi Paesi. In generale, la tendenza, secondo gli autori, sarà ad un ribasso

---

<sup>12</sup>Persson T. e Tabellini G. (1992), pag. 692.

dell'imposta sul capitale<sup>13</sup>. In questo contesto, la proposta di un'imposta minima concordata tra gli Stati non sarà accolta all'unanimità, a meno che tutti gli elettori mediani abbiano una dotazione di capitale inferiore a quella media. Ciò che emerge da un modello di questo tipo è che in presenza di tassazione del capitale l'allocazione del fattore non dipende da circostanze legate ai vantaggi comparati dei due paesi, ma è altresì influenzata dalla possibilità di pagare imposte inferiori. Da ciò può scaturire inefficienza.

Lejour e Verbon (1993, 1996) si concentrano invece su modelli basati su una funzione di benessere sociale data dalla somma ponderata delle utilità dei due tipi di individui (capitalisti e lavoratori)<sup>14</sup>. I risultati trovati confermano l'ipotesi di riduzione del livello di protezione sociale in presenza di integrazione economica. L'eventuale coordinamento porterebbe ad un più alto livello di redistribuzione (1993) e costituirebbe un miglioramento paretiano rispetto alla concorrenza tra i due sistemi (1996).

Lopez, Marchand e Pestieau (1996), partendo da una funzione di benessere sociale di tipo utilitaristico, raggiungono risultati simili, concludendo che il livello di redistribuzione in presenza di mobilità del capitale è generalmente più basso che nel caso di economia chiusa.

In Verbon (1990) ci si concentra su un modello di tipo assicurativo. Ciò che si indaga è la possibilità che l'immigrazione di individui ad alto rischio o l'emigrazione di capitale possa generare una pressione verso il basso della copertura assicurativa offerta dal sistema interessato dal fenomeno. Per quanto riguarda il problema della fuga di capitali, l'autore distingue tra due casi: il caso di piccoli paesi (che prendono il tasso di interesse come dato) e il caso di grandi economie, le cui decisioni influenzano il tasso di interesse del mondo. Nel caso

---

<sup>13</sup> In particolare, se i Paesi sono simmetrici e gli elettori mediani hanno una dotazione di  $k$  pari a quella media del mondo, l'imposta sul capitale andrà a zero. Se in uno dei paesi l'elettore mediano possedesse una dotazione di  $k$  superiore a quella media, sarebbero possibili diversi equilibri. Si veda in proposito Grazzini e van Ypersele (1997).

<sup>14</sup> Entrambi i modelli studiano due economie "grandi" che interagiscono secondo lo schema dell'equilibrio di Nash.

di piccole economie il risultato trovato conferma l'ipotesi che la mobilità del capitale costituisca un vincolo per le dimensioni del sistema di sicurezza sociale. Il caso di grandi economie conduce però a risultati diversi. In presenza di due Paesi, per esempio, se il Paese A aumenta l'imposta, questo provocherà un flusso di capitali verso il Paese B. Contemporaneamente avrà luogo una riduzione del tasso di interesse che continuerà finché la remunerazione netta del capitale nei due Paesi sarà uguagliata. Dunque nel caso di grandi economie la fuga di capitali sarà controbilanciata dalla riduzione del tasso di interesse. Quale sarà allora in questo modello la reazione di un Paese ad un taglio dell'imposta da parte dell'altro Paese? Secondo l'autore, se un paese riduce l'imposta sul capitale, questo avrà l'effetto di aumentare il tasso di interesse. La variazione dell'imposta nell'altro Paese, conseguente al variare del tasso di interesse prevalente nel mondo, può essere positiva o negativa. Sotto certe ipotesi sulla funzione di produzione, l'autore mostra che essa può essere positiva. L'altro Paese reagirà così aumentando il proprio *insurance system*<sup>15</sup>. Non vi è dunque alcuna certezza che il risultato ottenuto sarà la *race to the bottom* tipica del *dumping* sociale.

Anche in Beltrametti e Bonatti (1997) si trovano dei risultati che si discostano dalla visione generale sugli effetti dell'integrazione dei mercati dei capitali. Nel loro modello, infatti, la concorrenza tra i sistemi di sicurezza sociale conduce ad un livello di redistribuzione più alto di quello ottimale. Questo avviene perché gli Stati tenderebbero ad espandere i sistemi a ripartizione (*pay as you go*), senza tener conto degli effetti negativi sul risparmio e quindi sul tasso di interesse del "mondo". Secondo Beltrametti e Bonatti, dunque, il coordinamento dei sistemi avrebbe un effetto favorevole, ma di segno opposto a quello generalmente previsto. Infatti il coordinamento dei sistemi pensionistici permetterebbe di ridurre le dimensioni per raggiungere la dimensione ottimale.

---

<sup>15</sup> Il risultato dipenderà dalla forma della funzione di produzione.

Bisogna notare, comunque, che Beltrametti e Bonatti, in un articolo successivo (*forthcoming*), hanno rimesso in discussione le conclusioni tracciate nel modello del 1997. In particolare, nel nuovo articolo gli autori hanno messo in dubbio il fatto che il coordinamento internazionale riduca le prestazioni offerte dai sistemi *pay as you go*, aumentando il risparmio e l'accumulazione di capitale. Il risultato ottenuto in questo articolo, infatti, contraddice l'opinione prevalente (sostenuta in precedenza dagli stessi autori) secondo la quale la presenza di sistemi *pay as you go* deprime il risparmio nazionale. Beltrametti e Bonatti notano infatti che un innalzamento dei contributi per finanziare pensioni più alte ha tre effetti: un effetto negativo diretto sul reddito disponibile, un effetto negativo indiretto sui salari futuri per la riduzione dello stock di capitale (che riduce le pensioni future), un effetto positivo che dipende dall'aumento del rendimento del risparmio. A parte la riduzione del reddito disponibile, gli altri effetti producono degli *spillover* sui giovani di tutti i Paesi. I giovani tenderanno a risparmiare di più, mentre la combinazione di alti tassi di interesse e crescita del risparmio aumenterà il reddito da anziani anche in presenza di una riduzione dello *stock* di capitale. L'effetto totale sul benessere sarà positivo in quanto nel modello proposto l'aumento del consumo nel secondo periodo più che compensa la riduzione del reddito disponibile nel primo periodo. In conclusione, gli autori affermano che se, si tiene conto solo del benessere attuale dei giovani, si giustifica l'opinione secondo la quale il coordinamento internazionale riduce il livello dell'imposizione e favorisce l'accumulazione. Se però si tiene conto del benessere nel secondo periodo, in cui i giovani diventano pensionati, il coordinamento aumenterà le pensioni ed i contributi rispetto a quanto accadrebbe in una soluzione decentrata. L'idea di Beltrametti e Bonatti è che sia più realista questa seconda ipotesi, in quanto il governo plausibilmente dovrà tener conto di tutto l'orizzonte temporale dei cittadini, a meno che questi siano miopi.

Vi sono, comunque, altri autori che hanno teorizzato come in assenza di coordinamento il livello di imposizione e di redistribuzione possa essere superiore che nel caso decentrato. In Haufler (2000), per esempio, in assenza di coordinamento il livello di redistribuzione può aumentare per il Paese importatore di capitale<sup>16</sup>. In effetti, è naturale pensare che in presenza di Paesi con caratteristiche diverse, alcuni importatori ed altri esportatori di capitale, gli effetti della concorrenza tra sistemi decentrati possano essere opposte per i diversi Paesi.

Rimane però il fatto che, secondo la maggioranza degli osservatori, la fuga di capitali è da considerarsi in generale una minaccia alla sopravvivenza dei sistemi di protezione sociale, a causa della possibilità di svuotamento delle basi imponibili, anche se, come visto, vi è chi sostiene che le riduzioni delle dimensioni dei sistemi di sicurezza sociale, dovute alla mobilità del capitale in assenza di coordinamento, siano “salutari” in quanto ridimensionano sistemi inefficienti o gravanti sulle possibilità di accumulazione dei Paesi.

Come accennato in precedenza, uno dei problemi dei modelli è nel fatto che assumono spesso un fattore fisso ed uno variabile. Questa semplificazione è molto utile per tentare di isolare gli effetti dell'introduzione della possibilità di migrazione per un fattore, ma d'altro canto non consente di rendere conto degli effetti congiunti o dell'interazione tra le opportunità relative di diversi fattori della produzione. Il problema è forse ancora più acuto quando si studia la mobilità del lavoro sotto ipotesi di completa immobilità del capitale. Infatti, il capitale è tipicamente più mobile e in tempi più brevi e, in generale, i flussi di capitali sono cresciuti molto negli ultimi anni e tendono ad aumentare sempre più, soprattutto all'interno dell'area integrata delle economie europee.

Un'altra limitazione è legata al fatto che quando si parla di mobilità del capitale si tende a concentrarsi sull'imposizione diretta sui redditi da capitale. La

---

<sup>16</sup> Nel modello di Haufler la funzione obiettivo è data dalla somma ponderata delle utilità di capitalisti e lavoratori ed il sistema studiato è di tipo assicurativo, con ipotesi di avversione al rischio.

mobilità del capitale può essere un elemento destabilizzante anche in un sistema in cui l'imposizione gravi sui redditi da lavoro (com'è per lo più in concreto). La riduzione degli investimenti all'interno o la fuga dei capitali possono verificarsi anche a causa di un aumento delle imposte sul reddito da lavoro, se queste si accompagnano ad una crescita dei salari com'è probabile in presenza di un mercato del lavoro non perfettamente concorrenziale<sup>17</sup>. Dunque, appare necessario cercare di capire come la presenza di modelli di *social security* diversi possa influire, anche indirettamente, sul prezzo dei fattori all'interno di un Paese e come l'introduzione di concorrenza internazionale possa avere un impatto sulla capacità di questo sistema di raggiungere i propri obiettivi e sui costi del sistema stesso.

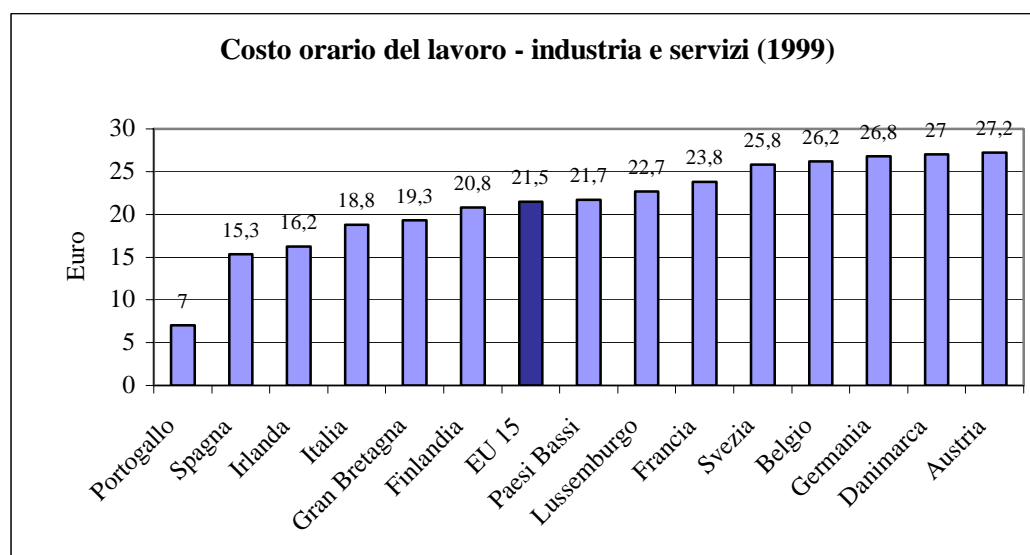
Per esempio, Gabszewicz e van Ypersele (1996) studiano gli effetti dell'introduzione di un salario minimo con sussidio ai lavoratori disoccupati in un contesto di libertà di movimento dei capitali. Come è evidente, qui il problema non è una decurtazione del rendimento del capitale dovuta all'imposizione di un'aliquota diretta, ma l'imposizione di un limite inferiore al salario, con un'alterazione del funzionamento concorrenziale del mercato del lavoro. Gli autori scelgono un approccio di *political economy* e basato sul voto a maggioranza. Sotto le ipotesi del modello la fuga di capitali porta a due possibili equilibri: uno asimmetrico, in cui il paese più "redistributivo" viene penalizzato in termini di output e di numero di disoccupati, ed un altro simmetrico, in cui il salario nei due Paesi (o gruppi di Paesi) si attesta sul suo livello di mercato, rendendo di fatto irraggiungibili gli obiettivi della politica implementata. E' da notare che il fenomeno qui studiato, cioè le scelte di posizionamento delle imprese e l'investimento internazionale, appare empiricamente molto rilevante in Europa.

---

<sup>17</sup>. Si vedano i risultati empirici di Alesina e Perotti (1995,1997) sulla correlazione tra crescita dell'imposta sul reddito e crescita dei salari.

Vi sono, dunque, molteplici modi di guardare al fenomeno della mobilità del capitale e a parere di chi scrive quello che prende in considerazione soltanto l'imposizione diretta sui redditi da capitale dà luogo ad una riflessione molto parziale. Infatti, la collocazione degli investimenti internazionali è un fenomeno particolarmente complesso e sensibile a molti tipi di stimoli.

A questo proposito si possono prendere in considerazione le determinanti del livello degli investimenti diretti esteri (*foreign direct investments*, FDI). Per quanto riguarda gli investimenti diretti, i dati confermano che vi sia un'influenza nelle differenze di imposizione nei confronti delle decisioni di investimento e che l'elasticità del posizionamento degli investimenti al livello dell'aliquota sui redditi d'impresa è negativa, anche se non molto alta<sup>18</sup>. Molti cercano invece di mettere FDI in relazione con misurazioni del livello del costo del lavoro, sui cui possono influire gli oneri fiscali a carico delle imprese. Come è noto in Europa vi sono molte differenze nel costo orario dei lavoratori. Il valore medio dei settori industria e servizi varia dai 7 euro del Portogallo ai 27,2 dell'Austria.



Fonte: Eurostat.

<sup>18</sup> Si vedano per esempio le stime presentate in J. Gorter (2000).

Differenziali di questo tipo sono certamente significativi e possono influenzare notevolmente le decisioni di investimento. Bisogna però anche considerare che i FDI non sono attratti semplicemente dal basso costo del lavoro, ma possono essere influenzati da molti altri fattori. Per convincersi di questo basta rilevare che l'80% dei FDI mondiali sono concentrati nella triade USA, Europa, Giappone, cioè nelle aree a più alto grado di sviluppo e caratterizzate da costi del lavoro esorbitanti se paragonati ad altre aree del mondo. Per citare un caso tra tutti, il Nord Italia ha sempre accolto flussi importanti di FDI, nonostante l'alto livello di imposte che caratterizzava il sistema fiscale italiano.

Dunque, il tema dell'integrazione economica porta certamente in risalto problematiche concernenti i problemi di sostenibilità dei sistemi di *welfare state*, ma esse non sono sempre facilmente interpretabili o riconducibili a spiegazioni schematiche.

#### ***1.4.2 - La mobilità del lavoro.***

Passando a considerare la mobilità del lavoro, bisogna tenere presente che un'impostazione basata di fatto semplicemente sulle differenze di remunerazione può essere problematica quando si parli di decisioni di migrazione.

L'ipotesi che tipicamente si fa in letteratura è quella di individui egoisti con una funzione di utilità dipendente dal livello del salario netto. Le scelte di migrazione dovrebbero essere sensibili a variazioni del livello di utilità. Il problema è che le scelte di migrazione sono influenzate da molte variabili extra-economiche. Per esempio, possiamo pensare a barriere di tipo culturale, differenze linguistiche, importanza della struttura familiare, differenze nella propensione a spostarsi dovute all'età dei lavoratori, al fatto che abbiano o non abbiano figli, all'età degli stessi. Non sempre è sufficiente tentare di esprimere

queste variabili in termini di costi della migrazione né è agevole quantificare il “beneficio” di non dover affrontare il trasferimento in un paese straniero.

Viste le peculiarità del fenomeno della mobilità dei lavoratori, è utile cercare di capire se ed in che modo essa sia paragonabile alla mobilità delle merci e degli altri fattori produttivi. E' quindi particolarmente importante indagare se la mobilità delle persone sia influenzata dalle differenze di remunerazione e con quale intensità.

Per quanto riguarda capitali e merci si dà per scontato che la libertà di movimento porti di per sé ad un intensificarsi dei flussi. Nel caso dei lavoratori, invece, è necessario studiare maggiormente quali siano i fattori che promuovono o frenano la mobilità. Quando poi si considerano i sistemi di *welfare state* diventa necessario approfondire maggiormente in che senso essi possano costituire un freno alla mobilità, oppure rappresentare una fonte di attrazione di potenziali migranti.

A seguito di questa prima analisi avrà poi senso condurne una seconda, come visto nel caso di merci e capitali, rendendo endogena la scelta del sistema pubblico e delle dimensioni di imposte e trasferimenti e studiando quali variazioni possano essere indotte dall'intensificarsi della mobilità dei lavoratori. Bisognerà però anche specificare quali tipologie di lavoratori siano coinvolte nel processo, in quanto un afflusso di lavoratori qualificati può avere effetti molto diversi su un'economia e sul suo sistema di sicurezza sociale rispetto all'afflusso di lavoratori poveri e poco qualificati. Per questo spesso si ricorre alla distinzione schematica tra lavoratori *skilled* e *unskilled* (con diversi livelli di produttività) o tra lavoratori “ricchi” e lavoratori “poveri” (che saranno rispettivamente finanziatori o beneficiari netti di un eventuale sistema di redistribuzione del reddito).

Nei Paesi sviluppati c'è una tendenza dei lavoratori più ricchi e più qualificati ad essere più mobili di quelli a basso reddito e *unskilled*<sup>19</sup>. Di questo

---

<sup>19</sup>. Wildasin (2000a), Jousten e Pestieau (*forthcoming*).

è necessario tenere conto nello studiare il contesto dell'Unione Europea, che si compone di paesi ad alto grado di sviluppo economico (pur nelle grandi differenze da Paese a Paese). Bisogna quindi cercare di studiare gli effetti della mobilità del fattore lavoro, tenendo conto che le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno sono molto diverse se si parla di migrazioni da paesi omogenei o da paesi disomogenei.

Un altro elemento da tenere in considerazione è il fatto che non sembra che le scelte di migrazione rispondano prontamente ai differenziali salariali (calcolati al netto delle imposte) o alle differenze nei tassi di disoccupazione. I motivi possono essere molti: aumento del livello di benessere in patria, barriere culturali o linguistiche, problemi diffusi nei mercati immobiliari, scarso sviluppo e scarso coordinamento dei sistemi di collocamento<sup>20</sup>. Comunque sia è probabile che, benché di fatto le migrazioni non avvengano istantaneamente come si ipotizza in molti modelli semplificati, i risultati trovati nei modelli siano comunque significativi se si prende in intervallo di tempo sufficientemente lungo (Wildasin ipotizza la necessità di considerare un periodo di dieci anni o più<sup>21</sup>).

Inoltre, le migrazioni di lavoratori poveri o *unskilled* potrebbero balzare in primo piano in una prospettiva di allargamento dell'Unione a paesi disomogenei rispetto all'attuale area dei Quindici. L'allargamento ad Est o l'ammissione della Turchia possono essere degli esempi. In questo caso, infatti, i differenziali salariali ed in generale le differenze nel livello di benessere potrebbero essere in grado di generare migrazioni di massa. Senza dubbio questo è un elemento di cui si tiene conto quando si parla di allargamento dell'Unione, anche perché alcuni dei Paesi interessati hanno un'elevata competitività nei settori ad alta intensità di lavoro ed un basso livello di protezione sociale.

Per quanto riguarda il dibattito attuale sulla mobilità del lavoro in Europa, così come è affrontato dagli studiosi, possiamo in prima approssimazione riconoscere due diversi approcci che partono da diverse premesse normative.

---

<sup>20</sup> Per un'analisi di queste problematiche si veda Faini (2000).

Da una parte ci sono coloro che ritengono che la mobilità dei lavoratori e la formazione di un mercato del lavoro comunitario sia una precisa finalità che l'Unione e gli Stati membri dovranno cercare di raggiungere il prima possibile. Essi si augurano che il progresso del processo di unificazione economica cambi l'attuale situazione in cui la mobilità è un fenomeno di proporzioni relativamente ridotte, incentivando la mobilità dei lavoratori, come auspica parte della teoria tradizionale che vede la migrazione come una possibile fonte di riequilibrio in caso di shock. Questi autori fondano la loro opinione sulla fiducia nei meccanismi di mercato. La mobilità garantirebbe maggiore flessibilità nei mercati del lavoro, migliore allocazione delle competenze dei lavoratori, possibilità di assorbire gli *shock* e di ridurre l'elevata disoccupazione di alcune regioni.

Dall'altra parte ci sono coloro che ritengono che l'aumentare dell'integrazione dei mercati del lavoro sia sostanzialmente un problema, almeno finché non sia accompagnata da un coordinamento delle politiche sociali. L'argomento è quello già visto del pericolo della concorrenza fiscale e della corsa al ribasso nel livello di protezione sociale. Infatti, una maggiore mobilità del lavoro riprodurrebbe in parte il problema di svuotamento delle basi imponibili che può originarsi in caso di mobilità dei fattori produttivi.

Com'è naturale, queste impostazioni portano ad opinioni molto diverse sul problema dei rapporti tra mobilità del lavoro e protezione sociale. Gli autori del primo gruppo, interessati ad estendere al massimo l'integrazione, sono preoccupati della possibilità che le strutture esistenti dei sistemi di sicurezza sociale costituiscano un disincentivo alla mobilità. Così come le differenze culturali e linguistiche e le strutture familiari, anche la presenza di un elevato livello di trasferimenti pubblici e servizi sociali può costituire un disincentivo per i lavoratori a lasciare il proprio Paese per cercare un impiego in un altro Stato. Questi autori sono preoccupati delle influenze tra migrazioni e *welfare*

---

<sup>21</sup> Wildasin (2000).

*state* soprattutto nel senso che temono che la presenza di diversi sistemi di prestazioni sociali possano impedire che il trasferimento di lavoratori all'estero avvenga nel senso e nelle proporzioni necessarie a generare guadagni di efficienza e a correggere gli effetti delle rigidità dei mercati del lavoro. Per queste ragioni essi, che ritengono che la mobilità dei lavoratori sia un requisito essenziale per il buon funzionamento del Mercato Unico, propongono di intensificare le iniziative per abbattere i costi di mobilità e aumentare la disponibilità dei lavoratori a muoversi nel territorio dell'Unione. I sostenitori della necessità di incentivare i lavoratori a spostarsi, infatti, si concentrano sulla possibilità di assorbire gli *shock* e di migliorare l'efficienza del sistema economico complessivo. Ritengono che l'emigrazione di lavoratori possa aiutare a riassorbire eccessi di domanda di lavoro nei paesi di destinazione, ampliandone le capacità produttive. Allo stesso tempo anche i paesi di partenza sarebbero favoriti, in quanto l'emigrazione di lavoratori che non trovano possibilità occupazionali in patria (disoccupati o sotto-occupati) può generare un aumento di benessere per le persone che restano. Questa analisi però è solo parziale. Per esempio non considera gli effetti negativi sulla crescita che possono scaturire quando a migrare sono soprattutto i lavoratori più qualificati, generando fenomeni di impoverimento del capitale umano dell'economia di partenza.

Prendendo ora in considerazione gli autori del secondo gruppo, cioè quelli in cui prevale la preoccupazione per gli effetti dell'integrazione sui sistemi di *welfare*, notiamo che essi sono più attenti alle sfide che l'accresciuta mobilità, una volta realizzatasi, potrebbe portare ai modelli di *social security* consolidatisi nei diversi Stati. Si teme infatti una riduzione del livello di redistribuzione, che tenderebbe a ridurre l'equità. Infatti, se da un lato un sistema di sicurezza sociale molto generoso può attrarre lavoratori poveri, dall'altro la concentrazione della povertà nei Paesi a più alto livello di redistribuzione e la fuga degli alti redditi da sistemi impositivi onerosi possono mettere a repentaglio la sostenibilità dei sistemi stessi. In mancanza di una qualche forma di coordinamento, secondo

questa impostazione, si otterrebbe il risultato indesiderabile di una corsa al ribasso delle dimensioni dei sistemi pubblici di redistribuzione, per evitare lo svuotamento delle basi imponibili generato dalla possibilità di *opting out* per i redditi più colpiti dall'imposizione progressiva. In generale, anche a livello politico, il timore che l'integrazione e la mobilità possano indurre ad una pressione verso il basso dei salari dei lavoratori *unskilled* e dei livelli di protezione sociale è molto avvertito e discusso.

Per studiare, in particolare, gli effetti sugli ceti più bassi generati dall'immigrazione o dalla concorrenza con Paesi a bassi salari, dovrebbero essere presi in considerazione anche i risultati tipici dell'analisi della migrazione tra paesi disomogenei, che spesso consiste in un afflusso di lavoratori *unskilled* che può avere conseguenze sulla distribuzione del reddito e sulla formazione di gruppi di interesse contrapposti. Appaiono anche cruciali gli effetti politici, in quanto un peggioramento delle condizioni dei lavoratori *unskilled* dovuto alla concorrenza di lavoratori venuti dall'estero potrebbe generare forti resistenze al processo di integrazione ed il formarsi di pressioni per la chiusura dei confini e il blocco degli accessi.

Anche questa impostazione, abbastanza efficace per rappresentare i problemi generati dalle migrazioni da Paesi terzi in via di sviluppo, dovrebbe essere rivista per studiare l'impatto dell'allargamento ad Est. Infatti, spesso si assume che i lavoratori provenienti da paesi meno sviluppati siano *unskilled* semplicemente perché di fatto tendono ad essere assunti come lavoratori poco qualificati e a svolgere mansioni che i lavoratori del paese di accoglienza tendono a non accettare più. Questa collocazione marginale sul mercato del lavoro dipende però anche dal fatto che i lavoratori provenienti da Paesi terzi non godono del riconoscimento dei diplomi né di una piena parità di trattamento con i lavoratori dei Paesi ospitanti. Nell'ipotesi di ammissione dei Paesi dell'Est europeo all'interno dell'Unione, questo tipo di discriminazioni dovrà essere superato. In prospettiva si dovrebbe tenere in maggior conto l'ipotesi che vi siano lavoratori

*skilled*, provenienti dall'Est europeo, che possano accedere a lavori qualificati a parità di trattamento con i lavoratori autoctoni<sup>22</sup>. Di questo terremo conto analizzando gli effetti della mobilità del lavoro sui Paesi di provenienza e di destinazione, in quanto essi dipendono in primo luogo dalle caratteristiche dei lavoratori migranti<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda, invece, i problemi specifici inerenti le migrazioni di individui ad alto reddito tra paesi omogenei, è plausibile ritenere che essi siano in generale più sensibili alle differenze nel reddito netto rispetto ai lavoratori a basso reddito e possano scegliere di migrare anche per sfuggire alti livelli di imposizione. Gli individui ad alto reddito o a basso rischio di disoccupazione sono di solito i più qualificati. Tipicamente, trovano meno difficoltà ad affrontare i costi della migrazione e degli spostamenti, sono più istruiti ed hanno più facilità ad inserirsi in un contesto lavorativo diverso da quello di origine. A questo bisogna aggiungere che i lavoratori più ricchi possono anche scegliere dove collocare la propria residenza e tenderanno a farlo nel luogo a loro più favorevole, per esempio in un paese in cui il livello di imposizione (e quindi di redistribuzione) sia più basso.

Inoltre, la migrazione di alti redditi è generalmente appetibile per i Paesi che li accolgono, che trovano maggiore facilità a finanziare i propri sistemi in seguito all'aumento degli abitanti ad alto reddito sul territorio dello Stato. Quindi, è possibile che in un contesto in cui i lavoratori a basso reddito sono immobili, vi sia una concorrenza fra gli Stati per attrarre i lavoratori ad alto reddito, che preferiranno collocare la propria residenza nei Paesi con uno stato sociale di dimensioni ridotte, dal momento che essi sono tipicamente finanziatori piuttosto che beneficiari del sistema.

---

<sup>22</sup> Naturalmente rimane il problema della lingua che può rendere un lavoratore qualificato temporaneamente "unskilled", almeno finché non si renda in grado di utilizzare compiutamente la lingua utilizzata nell'ambiente di lavoro.

<sup>23</sup> Per un'analisi di questi temi si rimanda al secondo capitolo.

Per un'analisi più dettagliata dei risultati teorici presenti in letteratura e le analisi condotte su tutti questi temi, si rimanda al secondo capitolo, in cui si discuteranno i principali risultati teorici ottenuti sotto ipotesi di mobilità del lavoro.

Occorre notare che il tema della mobilità dei lavoratori è stato fino ad oggi meno dibattuto rispetto alla mobilità del capitale, soprattutto in Europa. Nonostante ciò, il progredire del processo di integrazione regionale potrà portare alla necessità di un maggiore approfondimento di questo tema. Infatti, le istituzioni comunitarie si prefiggono esplicitamente di perseguire politiche volte ad incentivare la mobilità territoriale della manodopera. Sono ancora però limitate le analisi sugli effetti di queste politiche sui sistemi di *welfare state*.

Ultimamente l'approfondimento di questi temi ha iniziato ad impegnare gli economisti e si è venuto a creare un quadro teorico che si sta man mano arricchendo. Per quanto riguarda in particolare l'Unione Europea, le preoccupazioni in merito alla sostenibilità della tradizione redistributiva rendono necessaria una delucidazione delle problematiche inerenti le interazioni reciproche tra mobilità del lavoro e funzionamento dei sistemi di *welfare state*. Sarà quindi utile soffermarsi sul problema degli effetti reciproci tra mobilità del lavoro e caratteristiche dei sistemi di sicurezza sociale, cercando di capire quali vincoli e quali opportunità siano generati dall'incremento della mobilità dei lavoratori.

### **1.5 - Considerazioni conclusive sulla mobilità dei fattori della produzione all'interno dell'Unione Europea.**

Anche l'analisi dei problemi che possono scaturire dalla mobilità dei fattori, così come le brevi riflessioni sugli effetti della mobilità delle merci, può far

pensare che sia desiderabile un coordinamento delle politiche fiscali e dei sistemi di sicurezza sociale, al fine di annullare gli effetti dannosi dell'interazione tra diversi sistemi di sicurezza sociale fondati su base nazionale.

Molti studi sul federalismo fiscale<sup>24</sup> arrivano proprio a questa conclusione: l'intervento pubblico, almeno quello di carattere puramente redistributivo, è attuabile solo a livello federale (il che significherebbe a livello comunitario e sovra-nazionale nel caso dell'Unione Europea). Questo tipo di argomenti crea due ordini di problemi.

Il primo problema è di carattere teorico: molti economisti ritengono che centralizzare le scelte sulle dimensioni del sistema di *welfare state* non sia una buona soluzione, in quanto indurrebbe a trascurare le differenze sub-regionali nelle preferenze per diversi livelli di solidarietà inter- e intra-generazionali. Inoltre si genererebbero facilmente problemi di asimmetrie informative. Si suppone infatti che le amministrazioni locali conoscano meglio i bisogni e le preferenze dei propri cittadini. Inoltre, un'autorità centrale potrebbe non essere in grado di osservare direttamente i redditi. In questo caso le autorità locali, interessate solo al benessere dei propri abitanti e avverse alla redistribuzione al di fuori dei propri confini, potrebbero non rivelare la capacità contributiva dei propri cittadini, con evidenti distorsioni<sup>25</sup>.

Il secondo problema è di carattere pratico: volendo studiare il contesto europeo non si può prescindere dalle caratteristiche concrete dell'unificazione economica in corso. Quando si studia il fenomeno dell'integrazione economica si distingue classicamente tra integrazione negativa ed integrazione positiva<sup>26</sup>.

Per integrazione negativa si intende la rimozione degli ostacoli al commercio e alla libera concorrenza. Per integrazione positiva, invece, si intende la formulazione di un assetto regolativo più ampio, che può andare dall'adozione di *standard* comuni, dall'estensione di uguali condizioni e uguali regole (per

---

<sup>24</sup> Si veda, tra tutti, il classico articolo di Oates (1972).

<sup>25</sup> Un modello che tiene conto della presenza di asimmetrie informative si trova in Cremer e Pestieau (1996b).

<sup>26</sup> Scharpf (1999).

esempio sulla condizione dei lavoratori), fino alle ipotesi di una politica comune che può comprendere una rete minima di assistenza o di servizi pubblici garantiti ad ogni cittadino indipendentemente dal luogo di residenza.

Fino ad ora, l'integrazione economica europea è stata essenzialmente del primo tipo, volta alla creazione di un unico spazio economico, il Mercato Unico. In questo senso possiamo dire che la realizzazione dello spazio economico europeo ha trovato ampia realizzazione sia per quanto riguarda le merci che i fattori della produzione. Nonostante ciò, non vi sono ancora all'orizzonte progetti di *policy* comuni che coinvolgano congiuntamente i vari Paesi attraverso l'iniziativa diretta delle istituzioni europee. Questo è dovuto soprattutto al carattere intergovernativo della politica europea, basata sul diritto di veto o sulle maggioranze qualificate.

Dunque, se la creazione di uno spazio economico privo di barriere è garantita dai Trattati e dall'azione diretta della Commissione e della Corte di Giustizia, gli interventi di altro tipo richiedono per lo più un accordo intergovernativo. Questo fa sì che, concretamente, sia difficile immaginare l'adozione di politiche che non portino vantaggi congiunti e non contengano qualche forma di incentivo che eviti la convenienza del *free riding*.

Quindi, benché sia molto interessante valutare i vantaggi di una completa centralizzazione del *welfare state* a livello europeo, secondo le indicazioni della letteratura del federalismo fiscale, sarà necessario discutere le prospettive di applicabilità ed anche di desiderabilità di un tale sistema al contesto che qui interessa, cioè quello dei Paesi membri dell'Unione Europea.

In questa tesi verrà approfondito in particolare il tema della mobilità del lavoro. Spesso si fa notare come la mobilità del lavoro incontri molte più barriere di quella dalle merci o dei capitali e come per questo non si tratti di un fenomeno in grado di destare preoccupazione, in quanto destinato a dimensioni ridotte. Nonostante ciò, anche la mobilità dei lavoratori può avere effetti distributivi rilevanti, che a parere di chi scrive è interessante cercare di prevedere

e studiare dal momento che uno degli obiettivi espliciti dell'Unione è proprio quello di agevolare la mobilità dei lavoratori fra i diversi Paesi.

Un'altra ragione per approfondire questo tema è, come accennato, il fatto che la possibilità di ingenti migrazioni di lavoratori poveri è proprio uno dei problemi che spesso si citano quando si valutano le prospettive di allargamento ad Est e l'ammissione di nuovi Stati membri.

Proprio per il timore di ingenti flussi migratori i Quindici nel vertice di Göteborg del giugno 2001 hanno stabilito che i primi Paesi ad entrare nell'Unione non godranno della libertà di movimento, almeno per i primi cinque anni. La preoccupazione è infatti che la presenza di condizioni economiche così disomogenee tra i nuovi membri e i Quindici possa generare un potente incentivo alla migrazione, con esiti difficili da fronteggiare.

In un certo senso l'unificazione tedesca è stato un banco di prova per l'allargamento ad Est, comportando la completa integrazione tra due economie molto diverse. Nel caso della Germania l'integrazione non si è accompagnata ad ingenti movimenti migratori, in quanto si è ritenuto preferibile finanziare con trasferimenti l'ex Germania Est per evitare bruschi spostamenti di persone in cerca di lavoro. Il processo di riunificazione ha comportato un costo in termini di trasferimenti pari al 5% del PIL della Germania Ovest. Se si replicasse questo genere di intervento per l'ingresso dei nuovi Stati membri questo comporterebbe un impegno pari al 4,5% del PIL dei Paesi membri<sup>27</sup>. Un intervento di questo genere comporterebbe un ridefinizione dell'entità e degli scopi del bilancio europeo, oltre ad una più generale riflessione sulla redistribuzione del reddito a livello sovra-nazionale.

Secondo Sinn (1999), l'esempio della politica dei governi tedeschi costituisce un errore in cui non ricadere, avendo esiti meno desiderabili di quelli che il mercato avrebbe prodotto in un tempo sufficientemente lungo.

---

<sup>27</sup>. Sinn (1999).

Infatti, nel modello citato, il risultato della libera decisione di migrare da parte degli individui porta ad uno spostamento di lavoratori verso ovest, ma solo temporaneamente. In un secondo tempo la direzione dei movimenti si inverte ed il risultato sarà un'allocazione di *first best*, senza intervento pubblico (né sotto forma di barriere alla migrazione né sotto forma di sussidi). Il Paese dell'Est sarà protagonista di un'iniziale fuoriuscita di manodopera, che avrà anche l'effetto di aumentare l'intensità di capitale nel paese, precedentemente gravato da un eccesso di offerta di lavoro. La diminuzione dell'abbondanza del fattore lavoro farà aumentare i salari e probabilmente aiuterà ad eliminare le posizioni lavorative divenute inefficienti. Poiché si ipotizza che la migrazione abbia un costo<sup>28</sup>, il salario nel Paese dell'Est rimarrà comunque inferiore a quello del Paese dell'Ovest, generando un afflusso di capitali di Ovest ad Est. Tale afflusso avrà l'effetto di aumentare la domanda di lavoro, il salario e l'occupazione in modo tale che i lavoratori emigrati inizieranno a fare ritorno nel Paese dell'Est.

Sinn mostra come l'equilibrio generato dal processo dinamico qui descritto riproduca l'esito di *first best*, ottenuto dalla massimizzazione dell'*output* totale e ne ricava dunque l'opinione secondo la quale il processo di aggiustamento mediante trasferimento di manodopera da Est ad Ovest non debba essere ostacolato. Bisogna però considerare che il problema è più complesso di quanto possa sembrare. Infatti, i Paesi europei sono caratterizzati da una forte presenza dell'intervento pubblico, di cui bisogna tenere conto analizzando i processi di aggiustamento che scaturiscono dall'integrazione economica.

L'esito "concorrenziale" della libertà di movimento, infatti, potrebbe non essere desiderabile dal punto di vista dell'equità, giustificando interventi sotto forma di sussidi o altro che permettano di mantenere le strutture esistenti, potenzialmente minacciate dalla nuova situazione. Inoltre, attendere un tempo sufficientemente lungo perché la soluzione di mercato produca gli effetti sperati,

---

<sup>28</sup> In particolare si assume che la migrazione del capitale abbia dei costi iniziali (logistici, informativi...) e la migrazione degli individui abbia un costo permanente, dovuto al disagio di vivere in un Paese straniero.

potrebbe non essere desiderabile per altri motivi, come le minacce alla coesione sociale o un peggioramento delle attitudini dei cittadini europei verso i lavoratori migranti.

Oggetto di questo lavoro è cercare di interpretare il fenomeno della mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea e le possibili frizioni che possono sorgere in merito al funzionamento dei sistemi di protezione sociale. L'attenzione sarà quindi posta in modo particolare sul tema della redistribuzione e sugli interventi di tipo equitativo, pur riconoscendo l'importanza di considerare anche i problemi di efficienza economica e di allocazione ottimale dei lavoratori.

## Capitolo 2

# La mobilità del lavoro: caratteristiche specifiche e principali risultati teorici.

### 2.1 - Mobilità del lavoro, efficienza ed equità.

Il rapporto tra mobilità dei fattori e caratteristiche dei sistemi di *welfare state* può essere affrontato sotto diverse prospettive. In particolare, per quanto riguarda la mobilità del lavoro, vi sono sia studiosi preoccupati di comprendere quali siano gli effetti delle caratteristiche dei sistemi di sicurezza sociale sulle scelte di migrazione, sia studiosi più interessati agli effetti delle migrazioni sul funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Chi indaga sugli effetti dei sistemi di *welfare* sulle scelte di migrazione cerca, in generale, di capire se ed in che senso la presenza di prestazioni sociali sia un fattore critico nell'influenzare la decisioni di migrazione degli individui. Per esempio, si può ipotizzare che la presenza di prestazioni generose attragga lavoratori poveri da altri Paesi in quanto potenzialmente beneficiari, con un progressivo aggravio del bilancio pubblico. Si tratta del così detto “effetto calamita” (*magnet effect*), per stimare il quale sono stati fatti molti studi empirici e microeconomici volti ad analizzare le scelte di migrazione e l'effetto che le caratteristiche dei sistemi di sicurezza sociale hanno sui lavoratori migranti. Vi sono in effetti ricerche che sembrano confermare l'ipotesi che vi sia una

correlazione tra la generosità delle prestazioni e l'accesso di lavoratori poveri da Paesi stranieri<sup>1</sup>.

D'altro canto si può anche pensare che vi siano caratteristiche dei sistemi di *welfare* in grado di scoraggiare la migrazione, come per esempio la non portabilità dei diritti pensionistici, che fa sì che la decisione di migrare sia ostacolata dalla prospettiva di perdere i diritti maturati in un determinato Paese. La necessità di attribuire diritti pensionistici facilmente trasferibili da un Paese all'altro è peraltro uno degli argomenti con cui si invoca il passaggio a sistemi di calcolo delle pensioni di tipo attuariale, che permettano di attribuire facilmente diritti pensionistici al singolo lavoratore.

In realtà non è chiaro se e come il passaggio a pensioni a contributo definito possa incentivare la scelta del singolo di trasferirsi a lavorare all'estero. Su questo tema sono stati fatti degli studi negli Stati Uniti, dove peraltro il fenomeno della mobilità dei lavoratori fra gli Stati federali è un fenomeno piuttosto sviluppato. I risultati delle più recenti analisi in questo senso<sup>2</sup> sembrano non confermare che l'elemento rilevante sia la differenza tra pensioni a prestazione definita (più difficilmente trasferibili) e pensioni a contributo definito (che non comportano la perdita di diritti acquisiti in caso di trasferimento). Infatti sembra che, negli Stati Uniti, tale differenza non sia rilevante, ma sia l'insieme di *benefit* offerti da una particolare posizione lavorativa (trattamento pensionistico, assistenza sanitaria, ecc.) a trattenere i lavoratori.

Fare un parallelo tra la situazione europea e quella statunitense appare problematico, in quanto l'intero impianto dei sistemi di sicurezza sociale è diverso e le dimensioni dell'assistenza pubblica non sono paragonabili. Proprio per questo, è importante sviluppare analisi centrate sulla realtà dei Paesi europei, tenendo conto di una generale preferenza per un maggior grado di redistribuzione.

---

<sup>1</sup> E' questo, per esempio, il risultato di Borjas (1999).

Comunque, è interessante notare come, anche dove, come negli Stati Uniti, la mobilità del lavoro è più sviluppata, è difficile stabilire relazioni nette tra scelte di migrazione e forma delle prestazioni sociali.

Un altro tema piuttosto dibattuto, connesso al precedente, riguarda gli effetti dei sistemi di sicurezza sociale sull'efficienza dell'allocazione dei lavoratori in presenza di libertà di movimento. La presenza di un sistema di trasferimenti finanziati con l'imposizione sui redditi da lavoro spinge i lavoratori a scegliere la propria collocazione in base al reddito netto, che varia non solo in ragione delle differenze di produttività, ma anche del livello di imposizione e delle scelte distributive operate dallo Stato.

Differenti livelli impositivi fanno sì che le scelte di migrazione non vengano a compensare le differenze di produttività, rendendo incerto il raggiungimento di una maggiore efficienza. Se per esempio, seguendo Breyer e Kolmar (2001), consideriamo gli effetti dell'integrazione del mercato del lavoro in presenza di sistemi di tipo *pay as you go*, osserviamo che tali sistemi tassano implicitamente i propri membri per un ammontare dato dalla differenza tra il tasso di crescita della popolazione ed il tasso di interesse. In questo caso, per avere un'allocazione efficiente dei lavoratori bisognerebbe in qualche modo centralizzare il sistema. Infatti, se la mobilità è perfetta i tassi di crescita si eguaglierebbero ed avremo efficienza allocativa solo in presenza di uguali contributi (o di assenza di sistema *pay as you go*).

Questo tipo di analisi fa emergere come, in presenza di intervento pubblico non coordinato, l'alterazione dei prezzi dei fattori (in questo caso il lavoro), fa sì che non sia possibile sfruttare gli aumenti di efficienza che dovrebbero associarsi all'integrazione economica.

Un altro tema, che per certi versi rappresenta il lato opposto della medaglia, è quello degli effetti della mobilità del lavoro sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare state*. In questo caso, si inverte il nesso di causalità e si indaga su come

---

<sup>2</sup>. Si veda, per esempio, Andrietti e Hildebrand (2001).

l'integrazione dei mercati del lavoro agisca sul funzionamento dei sistemi di *welfare* e non più viceversa. Se da un lato la presenza di un certo livello di servizi sociali può essere di ostacolo o di stimolo alla mobilità, dall'altro la mobilità può determinare variazioni del tipo di modello sociale scelto dagli Stati.

Se, infatti, molti sottolineano gli effetti positivi dell'integrazione economica, in un contesto come quello Europeo in cui grande è il ruolo del settore pubblico, possiamo chiederci che ne sarà del funzionamento dei sistemi di *welfare* in presenza di mobilità del lavoro. Se, per esempio, si ipotizza che un alto livello di redistribuzione del reddito attragga lavoratori poveri dall'estero, dobbiamo chiederci quanto questi ingressi di nuovi beneficiari gravino sul bilancio del sistema di trasferimenti pubblici e quali siano le reazioni degli Stati al crescere dell'onerosità delle prestazioni offerte.

Oggi i più sembrano concordare sul fatto che la mobilità dei lavoratori dell'Unione Europea sia troppo bassa e sia necessario incentivarla. La mobilità territoriale dei lavoratori, infatti, viene considerata un elemento di flessibilità del mercato del lavoro e per questo gode di una buona fama presso molti economisti. La riallocazione dei lavoratori garantirebbe aumenti di efficienza e ridurrebbe la disoccupazione di lungo periodo. L'integrazione economica, secondo questo punto di vista, potrebbe anche ridurre il bisogno di protezione sociale, poiché gli *shock* locali verrebbero riassorbiti più rapidamente<sup>3</sup>.

A questo bisogna aggiungere, secondo questa interpretazione "ottimistica", che lo sviluppo dei mercati finanziari potrebbe ridurre l'importanza dei sistemi di protezione sociale, permettendo di diversificare gli investimenti e ridurre le fonti di rischio locali.

Anche se questi effetti positivi si verificassero e non fossero accompagnati da altri effetti di segno opposto, certamente non possiamo pensare che l'integrazione economica di per sé cancelli i problemi equitativi. Dunque, anche accettando questa impostazione (e tralasciando i problemi di fallimento dei

---

<sup>3</sup>. Bertola, Jimeno e altri (1999).

mercati), rimane quantomeno da capire quali siano gli effetti dell'integrazione sulla redistribuzione e la lotta alla povertà. Se anche infatti la povertà diminuisse a seguito degli aumenti di efficienza, rimarrebbe il problema di sostenere gli strati di popolazione rimasti esclusi dall'aumento di benessere.

Il problema potrebbe risiedere proprio nel fatto che l'integrazione economica, che per certi versi porta benefici nell'economia, una volta realizzatasi renda più difficile effettuare interventi redistributivi, anche se potenzialmente le risorse sarebbero abbondanti. Infatti, la possibilità di *opting out* per i contribuenti o l'attrazione di nuovi strati di beneficiari, hanno l'effetto di vincolare le possibilità di intervento redistributivo, aumentando la disuguaglianza sociale.

Proprio quest'ultimo aspetto verrà approfondito in questa tesi: si cercherà, infatti, di capire quali siano gli effetti della mobilità internazionale del lavoro sui sistemi di sicurezza sociale fondati su base nazionale. Dunque, tra i diversi modi di guardare al fenomeno delle mobilità dei lavoratori, quello che più preme approfondire è l'effetto delle migrazioni sui sistemi di *welfare state*, per capire su cosa si fondano i timori, espressi da alcuni osservatori, che la mobilità dei lavoratori possa condurre ad una crisi dei sistemi di sicurezza sociale ed in particolare alla funzione redistributiva dell'intervento pubblico nelle economie nazionali europee.

## **2.2 - La mobilità del lavoro in Europa.**

Per quanto riguarda il caso specifico dell'Europa, bisogna ricordare che i Paesi della Comunità sono stati storicamente interessati da movimenti migratori significativi sia verso le Americhe che in flussi all'interno del continente europeo. L'ultima grande ondata è stata durante gli anni '50 e '60, quando molti lavoratori si sono postati dal Sud al Nord Europa. Questi lavoratori, che partivano da zone ad elevata disoccupazione, come per esempio l'Italia, si

dirigevano verso paesi del Nord Europa, dove vi era un eccesso di domanda di lavoro.

I flussi di lavoratori sono rallentati in modo significativo dal 1973, quando, in seguito alla crisi petrolifera, i governi dei Paesi del Nord-Europa, preoccupati della possibilità di una crescita della disoccupazione, chiusero i propri confini agli stranieri in cerca di lavoro. In seguito, i tassi di migrazione interni si sono mantenuti bassi, sia per la presenza di barriere di tipo culturale e linguistico, sia perché i differenziali salariali reali (cioè calcolati scontando le differenze di produttività) tra i diversi paesi non erano più molto grandi, mentre i costi economici ed extraeconomici apparivano significativi.

Dunque l'assenza di grandi disomogeneità nei livelli di vita dei paesi membri ha fatto sì che proprio mentre l'integrazione economica cresceva, la mobilità dei lavoratori diminuiva, benché il loro diritto a risiedere e lavorare negli altri stati membri fosse sempre più rafforzato.

E' da notare come lo scopo della Comunità fosse quello di incentivare la mobilità come strumento di assorbimento degli *shock* e di migliore allocazione della manodopera. Quando però la Comunità si è aperta a nuovi membri con condizioni economiche disomogenee rispetto alla media dei Paesi membri, con l'ammissione di Spagna, Portogallo e Grecia nel 1986, si è ritenuto più opportuno limitare la libertà di movimento per un periodo transitorio.

In caso di Paesi con condizioni economiche e sociali molto disomogenee, quindi, è prevalso il timore che migrazioni repentine di lavoratori poveri potessero avere un impatto negativo sui mercati del lavoro ed i sistemi di sicurezza sociale dei Paesi membri.

Bisogna, tuttavia, tenere in considerazione che, nonostante possano esservi condizioni che giustificano eccezioni e discostamenti o limitazioni transitorie, obiettivo esplicito dell'Unione Europea rimane quello di incentivare la mobilità dei lavoratori, rimuovendo le barriere ancora esistenti.

In un contesto come quello dell'Europa occidentale, in cui i paesi hanno gradi di sviluppo simili e sono relativamente omogenei dal punto di vista delle condizioni di vita, spesso sono i lavoratori più qualificati o ad alto reddito a mostrare predisposizione alla mobilità, in quanto sono più istruiti e tendono ad avere meno difficoltà a superare le barriere linguistiche e culturali e a colmare la carenza di informazioni sul funzionamento del mercato del lavoro e la legislazione del paese straniero.

Come molti hanno rilevato, però, la migrazione di lavoratori ricchi pone alcuni problemi di impoverimento dell'economia di partenza e rende più difficile il mantenimento di sistemi fiscali progressivi, dal momento che una forte pressione fiscale potrebbe aumentare ulteriormente i differenziali salariali rispetto a paesi meno redistributivi ed incentivare la migrazione.

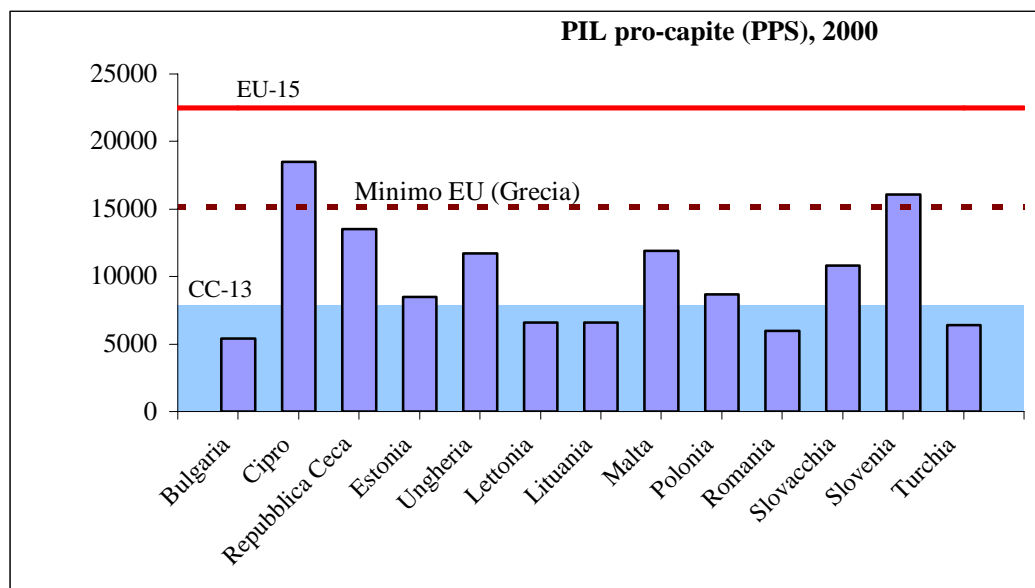
D'altro canto, non possiamo neanche ritenere che la migrazione dei lavoratori *unskilled* più poveri sia uno scenario ormai storicamente superato.

In particolare se si considerano le ipotesi di allargamento dell'Unione, come vedremo, la possibilità di afflusso consistente di lavoratori poveri verso Paesi con tenore di vita più elevato appare uno scenario molto plausibile. Anche in questo caso la mobilità dei lavoratori potrebbe avere un impatto di difficile sostenibilità sui sistemi di sicurezza sociale nazionali, che potrebbe generare concentrazione dei flussi di lavoratori nei paesi più generosi.

### **2.3 - Mobilità dei lavoratori e allargamento ad Est.**

Quando si parla di allargamento, il timore più diffuso riguarda l'entità dei flussi migratori che potranno seguire l'ingresso nell'Unione dei nuovi Paesi membri. Proprio per questo, si è raggiunto un accordo a livello comunitario sull'ipotesi di ritardare l'estensione della libertà di movimento ai cittadini dei

nuovi membri. I timori si fondano sul fatto che i divari di reddito tra gli attuali Paesi membri ed i candidati all'accesso nell'Unione appaiono molto più accentuati di quanto non fosse accaduto per le precedenti fasi di allargamento della Comunità europea. Quasi tutti i Paesi hanno livelli di reddito ben al di sotto del Paese membro con il reddito più basso (la Grecia).



Fonte: Eurostat.

Al momento, dieci paesi dell'Europa Orientale (ad eccezione di Albania e degli Stati sorti dall'ex-Jugoslavia a parte la Slovenia) hanno firmato con l'Unione degli accordi di associazione, chiamati anche accordi europei, che hanno intensificato gli scambi commerciali.

Tali accordi sono stati conclusi con la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, la Romaniaa, la Slovacchia, la Slovenia, L'Estonia, la Lettonia e la Lituania (i cosiddetti PECO-10). Essi prevedono la realizzazione di una zona di libero scambio entro il 2002 e la cooperazione economica in numerosi settori. Vi sono anche accordi di associazione con la Turchia, volti alla realizzazione di un'unione doganale che è entrata nella sua terza ed ultima fase con la decisione del Consiglio di associazione CE-Turchia del 1995. Inoltre,

Cipro e Malta hanno firmato accordi con la CE che mirano alla rimozione delle barriere doganali.

E' da notare che gli accordi europei non prevedono in alcun modo un diritto di accesso ai mercati del lavoro dei Paesi membri per i cittadini dei Paesi firmatari.

Nel dicembre 1994, il Consiglio Europeo di Essen ha messo a punto una strategia di preadesione che dovrebbe ravvicinare ulteriormente i Paesi che hanno firmato gli accordi di associazione. Il 16 luglio 1997 la Commissione ha pubblicato "Agenda 2000", un documento che presenta tra l'altro le prospettive di allargamento. In questo documento si riferisce sul recepimento dell'*acquis* comunitario da parte dei Paesi candidati.

In particolare si riteneva che:

- 1) La Bulgaria e la Romania non dovrebbero essere in grado di soddisfare gli obblighi dell'*acquis* comunitario a medio termine.
- 2) I Paesi baltici e la Slovenia potranno essere in grado di recepire la parte più importante dell'*acquis* comunitario a medio termine soltanto con notevoli iniziative.
- 3) L'Ungheria, la Polonia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia dovrebbero essere in grado di recepire la parte più importante dell'*acquis* a medio termine se otterranno progressi in determinati settori.

Nonostante le preoccupazioni circa le possibilità per i Paesi candidati di rientrare nelle caratteristiche richieste per l'adesione, il Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999) ha fissato l'obiettivo di accogliere i nuovi membri che saranno pronti già nel 2002, rimandando la valutazione dei progressi compiuti dai Paesi al Consiglio di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001. Proprio a Göteborg si sono analizzati i progressi degli Stati candidati per quanto riguarda il recepimento dell'*acquis*, osservando che particolare attenzione dovrà essere prestata dai Paesi candidati all'istituzione di strutture amministrative adeguate,

alla riforma della giustizia e della funzione pubblica ed alla situazione delle minoranze. I Paesi più bisognosi di collaborazione ed assistenza si sono rivelati, come previsto, la Bulgaria e la Romania. I Paesi che, invece, aspirano ad entrare nell'Unione fin dal 2003 sono Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia e le tre Repubbliche baltiche. Il Consiglio ha inoltre ribadito la necessità di non estendere immediatamente la libertà di movimento ai nuovi Stati membri. Anche in occasione del precedente allargamento che ha visto l'accesso di Grecia, Spagna e Portogallo, era stato previsto un periodo di transizione per il quale la libertà di movimento dei lavoratori sarebbe stata raggiunta nell'arco di sette anni<sup>4</sup>. Nel 1991, però, il Consiglio decise di accorciare questo periodo a sei anni, notando che non sussistevano i pericoli attesi di perturbamento delle condizioni dei mercati del lavoro. Infatti, l'emigrazione da Spagna e Portogallo era già in fase discendente al momento dell'ingresso di questi Paesi nella Comunità. Bisogna anche notare che i differenziali salariali e nelle condizioni di vita di questi Paesi rispetto alla media comunitaria non erano così spiccati come lo sono adesso quelli dei PECO 10 o della Turchia (per la quale comunque gli accordi sono ancora lontani dalla conclusione).

Proprio per questo, permane il timore che i flussi migratori dall'Est europeo saranno intensi e difficili da fronteggiare. Bisogna notare che, al momento, i migranti provenienti dai Paesi candidati, non rappresentano che una quota poco rilevante della totalità dei migranti provenienti dai Paesi terzi. Negli anni '90 il numero totale di provenienti da questi Paesi era approssimativamente di 830.000<sup>5</sup>, su un totale di 12 milioni di migranti provenienti da Paesi terzi. Quando, però, si considerano le stime sui movimenti futuri, ipotizzando che le barriere alla migrazione vengano rimosse, sembrano prospettarsi flussi abbastanza consistenti (ma non drammatici) soprattutto nei primi anni dall'instaurarsi della libertà di movimento, con un progressivo declino nei primi 10 anni.

---

<sup>4</sup> Il periodo stabilito era invece di dieci anni per le migrazioni verso il Lussemburgo.

## Composizione dei migranti nell'Unione Europea

	Lavoratori		Residenti	
	Stock	% sul totale della popolazione degli EU 15	Stock	% sul totale della popolazione degli EU 15
Cittadini di Paesi terzi (con regolare permesso di soggiorno)	5.280.000	3.1%	12.000.000	3,2%
Cittadini di Paesi terzi candidati all'ingresso nell'Unione	290.000	0.2%	830.000	0.2%. <sup>6</sup>

## Stime dei flussi dai Paesi PECO in presenza di libertà di movimento

	Migranti dai PECO 8 <sup>7</sup>		Migranti dai PECO 10	
	Stock	Flusso annuo nei primi 10 anni	Stock	Flusso annuo nei primi 10 anni
<b>Brücker e Boeri (2000)</b> <i>Solo lavoratori</i>	860.000 (dopo 10 anni)	Da 70.000, in declino fino a 30.000	1.400.000 (dopo 10 anni)	da 120.000, in declino fino a 50.000
<b>Brücker e Boeri (2000)</b> <i>Tutti i migranti</i>	1.800.000 (dopo 10 anni)	Da 200.000, in declino fino a 85.000	2.900.000 (dopo 10 anni)	da 335.000, in declino fino a 145.000
<b>Sinn et al. (2001).<sup>8</sup></b>	2.700.000 (dopo 15 anni)	240.000, in declino fino a 125.000	4.200.000 (dopo 15 anni)	da 380.000, in declino fino a 200.000

<sup>5</sup> Di questi 290.000 sono lavoratori dipendenti.

<sup>6</sup> Numeri approssimativi per Paese d'origine e percentuale sul totale dei provenienti dai PECO 10:

Bulgaria	55.000 (7%)	Repubblica Ceca	35.000 (4%)
Slovacchia	20.000 (2%)	Ungheria	77.000 (9%)
Polonia	435.000 (53%)	Romania	155.000 (19%)
Estonia	15.000 (2%)	Lettonia	7.500 (1%)
Lituania	8.000 (1%)	Slovenia	Slovenia (2%)

<sup>7</sup> I PECO 8 includono tutti i Paesi che aspirano ad entrare nell'Unione dal 2003. Escludono Bulgaria e Romania.

<sup>8</sup> In questo studio sono escluse Bulgaria, Slovenia e le Repubbliche baltiche.

Si prevede che i due terzi di questi migranti saranno assorbiti dalla Germania (circa 45.000 lavoratori all'anno dai PECO 8 nei primi anni dalla rimozione delle barriere) ed un'ulteriore quota significativa dall'Austria. Peraltro, oltre ai flussi migratori bisognerebbe considerare la potenziale crescita dei lavoratori di frontiera, che verrebbe a riguardare in primo luogo di nuovo la Germania e l'Austria. Tale fenomeno potrebbe riguardare dal 2% al 4% della forza lavoro per la Germania e fino al 5% per l'Austria<sup>9</sup>.

Se ormai pare chiaro che almeno per cinque anni, ma probabilmente più a lungo, l'Unione Europea progetta di mantenere qualche forma di controllo dei flussi di lavoratori, ancora rimangono diverse proposte sulle modalità di realizzazione di queste restrizioni. Le ipotesi in campo vanno dalla istituzione di clausole di salvaguardia (che permetterebbero ai vari Paesi di introdurre restrizioni ogni volta che si verificassero pericoli di perturbamento del mercato del lavoro), all'istituzione di accordi flessibili da rivedere a scadenze precise, all'introduzione di un sistema a quote fisse.

La necessità di mantenere delle restrizioni per un periodo sufficientemente lungo è dettata da preoccupazioni generali per l'impatto sui mercati lavoro, ma anche più specificamente dall'idea che i generosi sistemi di sicurezza sociale europei possano attrarre in particolare lavoratori poveri, poco qualificati, potenzialmente a carico del sistema di *welfare*. Proprio per questo, dalla Germania arrivano proposte in base alle quali si propone che permanga la possibilità di escludere i lavoratori provenienti dai nuovi membri da alcuni dei benefici dei sistemi di protezione sociale, applicando una specie di principio di nazionalità, per il quale i lavoratori stranieri non acquisirebbero tutti i diritti previsti per i lavoratori dell'Ovest, ma sarebbe loro solo garantito un livello di assistenza pari a quello dei Paesi d'origine. Questo presupporrebbe l'esclusione di questi Paesi dall'estensione della direttiva 1408/71, che detta le linee generali in merito alla protezione sociale dei lavoratori migranti e che afferma il principio

---

<sup>9</sup>. Stime citate in Commissione Europea (2001), *Information note on the free movement of workers in the context*

che il lavoratore comunitario ha il diritto a percepire le prestazioni sociali nel luogo di lavoro, in condizione di parità con i cittadini del Paese “ospite”. In realtà, l’idea prevalente presso le istituzioni europee è di estendere i diritti previsti dalle direttive su mobilità e diritti sociali, concentrandosi sull’ipotesi di rimandare la piena applicazione del diritto alla mobilità, ma mantenendo saldo il principio di parità di trattamento dei lavoratori migranti rispetto agli autoctoni.

Come visto, è molto probabile che le migrazioni di lavoratori dai Paesi PECO si concentreranno in alcuni Paesi, per lo più in Germania. La libertà di movimento, però, è una libertà riconosciuta e normata centralmente dall’Unione, anche se con il criterio del voto all’unanimità. Forse dunque, sarebbe auspicabile che, nel momento in cui l’Unione procede all’allargamento dei suoi confini, prospettando di giungere, dopo una fase transitoria, all’estensione della mobilità a molti potenziali migranti, si prospetti anche un politica comune per fronteggiare le distorsioni che potranno sorgere ed il cui impatto sarà avvertito particolarmente da alcuni Paesi.

Al momento, ci si attende che lo spostamento di popolazione che conseguirà all’estensione della mobilità del lavoro ai nuovi membri non generi flussi enormi. Il problema è dato dalla concentrazione degli stessi, che potrebbe creare distorsioni in alcuni Paesi. Le migrazioni di lavoratori poveri potrebbero mettere in crisi i sistemi di protezione sociale di questi Paesi, almeno temporaneamente. Potrebbe, dunque, essere ragionevole implementare politiche che permettano di condividere i costi di questa fase transitoria. Ipotesi del genere non sono però all’orizzonte e probabilmente richiederebbero una riforma del bilancio dell’Unione e delle modalità di assegnazione dei fondi.

## 2.4 - Gli effetti delle migrazioni sui Paesi di provenienza e di destinazione.

Abbiamo accennato al fatto che, all'interno dell'Unione Europea, per quanto riguarda gli attuali Paesi membri, vi è un vasto consenso sulla necessità di promuovere la mobilità della manodopera tra gli Stati membri. Per quanto riguarda invece l'accesso di lavoratori da Paesi terzi il dibattito è molto più aperto e al momento l'Unione Europea ed i singoli Stati perseguono una politica di sostanziale chiusura, temendo gli effetti dell'accesso di masse di lavoratori poveri dai Paesi in via di sviluppo.

Che dire, invece, degli effetti dell'emigrazione sui Paesi di provenienza? Si parla spesso, per esempio, del fenomeno del *brain drain*, che impoverisce le economie di partenza. Più in generale, è interessante cercare di comprendere quali siano gli effetti delle migrazioni sui Paesi di origine e su quelli di destinazione, per capire quali siano i vantaggi e i rischi di promuovere la mobilità delle persone.

Per quanto riguarda i paesi "esportatori" di manodopera, chi sottolinea gli aspetti positivi cita tra essi l'allentamento delle tensioni sociali in questi paesi, spesso gravati da elevata disoccupazione. Un altro effetto positivo, indicato da alcuni autori, sta nella possibilità che gli emigranti temporanei acquisiscano all'estero degli *skills*, che portano con sé al proprio ritorno, accrescendo la produttività nei paesi d'origine (si tratta di un effetto opposto a quello del *brain drain*). Inoltre gli Stati "esportatori" di manodopera si giovano di un flusso di rimesse, che accresce il capitale interno (basti ricordare il ruolo delle rimesse degli emigranti nell'economia italiana del dopoguerra).

Anche per i Paesi esportatori si possono però evidenziare effetti negativi. Abbiamo già citato il fenomeno del *brain drain*, che può causare perdite di efficienza nelle economie di partenza. Dobbiamo tener conto, inoltre, che anche le stesse rimesse, indicate come effetto positivo, dipendono dalla creazione di "famiglie spezzate" che affrontano molti costi economici ed extraeconomici che

non vengono contabilizzati. Oltre a questo non è certamente possibile per gli Stati controllare la destinazione dei flussi di rimesse. Niente assicura che esse siano destinate ad investimenti che aumentino la ricchezza del Paese. Spesso poi, nei Paesi di destinazione i lavoratori provenienti dall'estero sono considerati "temporanei" e sono i primi ad uscire dalla produzione quando il ciclo si inverte e l'eccesso di domanda di lavoro scompare. E' logico pensare che molti dei lavoratori andati all'estero, una volta persa l'occasione di lavoro, facciano ritorno nel Paese d'origine. Questi rientri di lavoratori disoccupati possono accentuare la fase negativa del ciclo, penalizzando i Paesi "esportatori" di manodopera mediante un'accentuazione degli *shock* negativi.

Passando a considerare i Paesi "importatori" di manodopera, anche qui si confrontano costi e benefici dell'accesso di manodopera straniera. Tra i lati positivi si cita spesso l'aumento di flessibilità e la diminuzione dei costi del lavoro, soprattutto per quanto riguarda i lavori poco qualificati o che richiedono competenze scarse sul territorio. Inoltre, l'accesso di lavoratori dall'estero in fasi espansive rende possibile il controllo dell'inflazione in presenza di una continuazione della crescita. Per quanto riguarda l'aumento del reddito per i cittadini autoctoni, non si può stabilire a priori quale sia l'effetto delle migrazioni. Infatti, l'effetto sul reddito dipende da molti fattori. Gli immigrati partecipano alla produzione, possono portare con sé capitale oppure no, possono entrare in concorrenza con alcune categorie di lavoratori autoctoni sul mercato del lavoro.

Vi sono poi anche degli effetti riconosciuti come negativi e pericolosi per la stabilità del sistema economico interno. Per esempio c'è preoccupazione per la possibilità che si verifichi un aumento fuori controllo della domanda di servizi sociali da parte degli immigrati. Infatti, l'accesso di lavoratori poveri può costituire un onere per il sistema di *welfare state*. In un'analisi condotta da Borjas (1994) sulla partecipazione degli immigrati a programmi di *welfare* statunitensi nei tre decenni 1970-1990, si mostra come la spesa per programmi di

assistenza destinati a lavoratori migranti sia costantemente cresciuta nel periodo studiato. In particolare, nel 1990 gli immigrati ricevevano il 10,1% delle risorse destinate all'assistenza pubblica e il 13,1% dei benefici in denaro, pur rappresentando solo l'8,4 della popolazione<sup>10</sup>. Anche in Europa la preoccupazione per l'onere dell'accoglienza di flussi di migranti poveri è abbastanza diffusa e sempre presente nei dibattiti inerenti l'allargamento ad Est o la regolamentazione delle migrazioni da Paesi terzi. Per quanto riguarda l'Europa, sono ancora pochi gli studi che analizzano il livello di dipendenza dai sistemi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Sono state fatte delle stime su singoli Paesi, per esempio in Germania e Svezia<sup>11</sup>. In Riphahn (1998) si mostra come in Germania la quota di stranieri tra i percettori di prestazioni pubbliche era dell'8,3% nel 1980 e del 23,5% nel 1996 a fronte di una quota di stranieri sul totale della popolazione pari rispettivamente al 7,2% e 8,9%.<sup>12</sup>. Dati di questo genere sembrano confermare come l'immigrazione tenda ad accompagnarsi ad un onere per i sistemi di sicurezza sociale

In questo lavoro sarà approfondito l'impatto della mobilità sul funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il problema è piuttosto complesso ed i suoi effetti spesso difficili da misurare. Se, per esempio, si volesse prendere in considerazione l'aumento di domanda di servizi sociali generato dall'accesso di lavoratori stranieri, sarebbe necessario conteggiare non solo la domanda di prestazione da parte degli stranieri, ma anche l'eventuale aumento della domanda di certe prestazioni da parte di strati di popolazione autoctona (per esempio a causa di un aumento della disoccupazione dei lavoratori non qualificati, "sostituiti" da manodopera proveniente dall'estero).

Oggi si parla della possibilità di "selezionare" gli immigrati e di incentivare l'ingresso di lavoratori molto qualificati, che tendono a non essere di peso al

---

<sup>10</sup> Se poi si considera il dato della California, vediamo che il 21% della popolazione, proveniente dall'estero, percepisce il 27% delle risorse per l'assistenza e ben il 32% dei benefici in denaro.

<sup>11</sup> Riphahn (1998), Hansen e Lofstrom (1999).

<sup>12</sup> Riphahn (1998).

sistema di *welfare*. Un'altra idea è quella di incentivare la permanenza temporanea, scoraggiando i ricongiungimenti familiari, in quanto la presenza di nuclei familiari con figli può generare un aumento della domanda di servizi quali scuola, sanità e così via. Al di là di considerazioni etiche, una politica di "ingressi selettivi" o una limitazione dei ricongiungimenti familiari non è certamente possibile all'interno dell'Unione Europea, dove la possibilità di stabilirsi in altri stati membri è garantita senza discriminazione rispetto ai cittadini di tali Paesi.

Del resto, la mobilità dei lavoratori non qualificati all'interno dell'UE è al momento un fenomeno molto limitato e l'accesso di lavoratori poveri è soprattutto da Paesi extraeuropei. In una prospettiva di allargamento dell'Unione, però, dobbiamo tenere in considerazione la possibilità di ingenti trasferimenti di lavoratori "poveri" e potenzialmente beneficiari di prestazioni sociali. Nell'Est europeo il livello di *skills* dei lavoratori è mediamente alto (se confrontato con quello dei migranti provenienti dagli altri Paesi terzi), ma le condizioni economiche di questi Paesi rendono possibile anche migrazioni repentine di lavoratori destinati, almeno temporaneamente, ad entrare nel mercato di lavoro del Paese occidentale in posizione di lavoratori "non qualificati". Se poi si considera l'ipotesi di ammissione della Turchia, le preoccupazioni sono ancora maggiori.

Comunque, anche le migrazioni di lavoratori ricchi o qualificati può costituire un problema. Se infatti l'immigrazione di lavoratori con alte qualifiche arricchisce l'economie di destinazione, allo stesso modo impoverisce quelle di partenza. Se poi si prende in considerazione in particolare l'impatto sui sistemi di sicurezza sociale, anche la mobilità dei lavoratori *skilled* può dare problemi. Infatti la mobilità porta con sé la possibilità di sfuggire livelli di imposizione ritenuti troppo onerosi e può costituire un incentivo a ridurre il livello di redistribuzione della ricchezza.

Il problema si genera quando si crea uno spazio economico integrato, in cui i lavoratori possano muoversi, lavorare e stabilirsi dove preferiscono, mentre i sistemi di *welfare state* sono organizzati su base nazionale e non trovano alcun tipo di coordinamento. Se i lavoratori possono spostarsi, scegliendo dove risiedere in base alle differenze nel reddito netto, gli Stati possono essere vincolati nelle loro decisioni in merito al livello di prestazioni sociali prescelto o possono essere coinvolti in una concorrenza che conduca ad un livello subottimale di trasferimenti. Dovremo quindi cercare di capire quali siano i problemi che si generano in un contesto di libertà di movimento ed in presenza di sistemi di *welfare* nazionali.

## **2.5 - I principali approcci teorici.**

Fondamentalmente esistono due tipi di approccio allo studio dei problemi generati dalla presenza di sistemi fiscali e di prestazioni sociali diversi.

Uno è quello di Tiebout<sup>13</sup>, del “voto con i piedi” (*voting with one’s feet*): esso prevede una competizione tra i sistemi fiscali che, in presenza di perfetta mobilità dei fattori, condurrebbe all’allocazione ottimale dei lavoratori secondo le loro preferenze in merito al livello di redistribuzione e di assistenza pubblica preferito. Secondo i sostenitori di questo approccio, solo una varietà di giurisdizioni con diverse offerte di beni pubblici è una preconditione per l’allocazione ottimale di consumatori eterogenei nella struttura delle preferenze. L’eterogeneità delle preferenze garantirebbe la possibilità di sopravvivenza di livelli di protezione sociale differenziati anche in maniera significativa. Inoltre, da un punto di vista politico, si afferma che in comunità più piccole i cittadini

---

<sup>13</sup> Tiebout (1956).

abbiano maggiori opportunità di controllare e partecipare alle decisioni in merito all'intervento pubblico.

Molti però non credono che questo tipo di processo possa davvero aver luogo senza che i livelli di protezione sociale risultino compressi in maniera eccessiva. Inoltre, il vantaggio di una competizione andrebbe solo ad alcuni strati della popolazione, in particolare quelli che affrontano meno difficoltà nello spostare la propria residenza (imprese e individui ricchi) a discapito degli individui che non godono della piena libertà di spostarsi. Come si nota in Sinn (1990): "Il voto con i piedi funzionerebbe solo se fosse limitato ai giovani e se fosse impedito di migrare ai *manager* di mezza età e agli imprenditori di successo (...) Un'Europa con sistemi fiscali in competizione e migrazione senza limitazioni sarebbe come un mercato assicurativo in cui gli individui possano scegliere la propria compagnia e pagare il premio dopo aver saputo se hanno avuto un danno oppure no".

Diversamente dai teorici del voto con i piedi, coloro che si rifanno alla teoria del federalismo fiscale tendono a porre l'accento sulla necessità di attribuire le diverse competenze a diversi livelli di governo. Essi partono dal presupposto che sistemi fiscali non coordinati producano delle esternalità, superabili solo mediante il coordinamento o l'armonizzazione. La visione tradizionale dei teorici del federalismo fiscale (*fiscal federalism*)<sup>14</sup> prescrive che le politiche redistributive siano attuate a livello centrale, ipotizzando un organo decisionale elettivo. Infatti, secondo questa teoria, le varie politiche dovranno essere assegnate a diversi livelli di governo a seconda della presenza di esternalità (positive o negative). Per esempio, i beni pubblici con grandi economie di scala o con *spillover* da una giurisdizione all'altra, dovranno essere assegnati a livello centrale. Al contrario, i beni pubblici locali potranno essere gestiti localmente per venire meglio incontro alle preferenze delle singole giurisdizioni. Secondo questa impostazione, le politiche redistributive appartengono a quelle da

---

<sup>14</sup> Oates (1972).

assegnare al livello centrale per evitare fenomeni di *welfare shopping* e *race to the bottom*.

Coloro che affermano la necessità di politiche armonizzate o centralizzate sottolineano i seguenti punti:

- 1) In primo luogo la concorrenza tra le diverse giurisdizioni ha conseguenze negative sulla distribuzione.
- 2) In secondo luogo essi mettono in discussione l'argomento secondo il quale il decentramento garantisce efficienza: questi autori ritengono, infatti, che le inefficienze generate dalle esternalità tra le diverse giurisdizioni siano prevalenti.

Del resto, le condizioni sotto le quali un equilibrio alla Tiebout soddisfa il requisito dell'efficienza sono abbastanza restrittive<sup>15</sup>. Se gli individui scelgono il livello di redistribuzione senza tener conto delle esternalità e delle economie di scala possono infatti generarsi inefficienze.

Più in generale, come accennato, la letteratura sulla concorrenza fiscale mostra che l'integrazione economica può di fatto rendere impossibile la tassazione di alcuni fattori mobili, vincolando il livello di beni pubblici offerto e rendendo irraggiungibili le soluzioni preferite *ex ante* dalle singole comunità.

Negli ultimi anni l'idea che la mobilità dei lavoratori eserciti pressioni sui sistemi di sicurezza sociale si è fatta strada tra gli economisti. Nei modelli proposti in letteratura, si trovano però varie interpretazioni di questo fenomeno e si ottengono risultati anche opposti tra loro. Analizziamo quindi i modelli proposti e le interpretazioni presenti in letteratura.

---

<sup>15</sup> Si veda per esempio la critica condotta in Bewley (1981).

## 2.6 - I modelli e le interpretazioni proposte.

I modelli presenti in letteratura, ottengono spesso risultati discordanti, anche se possiamo dire che vi sia una prevalenza dell'opinione secondo la quale i sistemi di sicurezza sociali possono essere minati dalla crescita delle mobilità del lavoro. A volte i modelli non sono direttamente confrontabili, in quanto studiano diversi tipi di sistemi di Welfare e proprio per questo ottengono risultati opposti.

Una prima grande distinzione è tra modelli con intervento redistributivo e modelli di tipo assicurativo. Infatti, i modelli di tipo redistributivo confermano l'ipotesi che la mobilità dei lavoratori provochi una riduzione delle dimensioni dei sistemi di sicurezza sociale. Al contrario, quando si considera la funzione assicurativa dei sistemi di *welfare state* non mancano risultati opposti. Analizzando questo tipo di modelli si nota subito che essi producono risultati molto più controversi e spesso contrastanti con l'ipotesi che fin qui appariva pacifica, secondo la quale l'integrazione dei mercati del lavoro tende a generare una riduzione delle prestazioni sociali pubbliche.

Un'altra ipotesi di base che può influenzare i risultati dei modelli è quella che i migranti siano esclusi, del tutto o in parte, dai benefici delle prestazioni, anziché essere parificati agli autoctoni per quanto concerne i diritti sociali. E' evidente che in questo caso il peso dei migranti sul sistema di sicurezza sociale si modifica, e con esso le conclusioni dei modelli.

Infine, prenderemo in considerazione i lavori, come quello di Wildasin (1994), che ipotizzano che i Paesi di destinazione possano decidere di sussidiare i lavoratori poveri nei Paesi stranieri, per evitare che essi migrino in massa.

Analizziamo, dunque, brevemente, le caratteristiche dei vari tipi di modelli.

### ***2.6.1 - I modelli di tipo redistributivo.***

Per quanto riguarda i modelli di tipo redistributivo, appaiono particolarmente significativi i lavori di Cremer e Pestieau. Questi autori hanno studiato il problema sia mediante l'approccio utilitarista con la massimizzazione di funzioni obiettivo (1996a,b), sia con modelli di voto (1998).

In Cremer e Pestieau (1996a,b) si trova il risultato generale che vede una riduzione del livello di redistribuzione in presenza di mobilità del lavoro<sup>16</sup>. In Cremer e Pestieau (1998), invece, si studia un modello di voto basato sul concetto di elettore mediano. In questo modello si confrontano sistemi di trasferimento intergenerazionale di diverso tipo, che si distinguono per i parametri che indicano il livello di dipendenza delle prestazioni dai contributi versati (nella classica contrapposizione tra sistemi di tipo "Bismarck" o di tipo "Beveridge"). Come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, i risultati degli autori prevedono una riduzione del livello di trasferimenti. Inoltre, studiano cosa accadrebbe se l'elettore mediano potesse scegliere il livello di redistribuzione implicito nel sistema, prevedendo gli effetti delle migrazioni. In questo caso si otterrebbe una scelta subottimale del livello di redistribuzione (l'elettore mediano, cioè, sarebbe incentivato a basare maggiormente le prestazioni sui contributi versati, riducendo al componente *flat* attraverso cui si opera la redistribuzione tra individui ricchi e individui poveri).

Una cosa da tener presente è il fatto che nei modelli più semplificati, compresi i lavori citati di Cremer e Pestieau, si assume che l'offerta di lavoro sia rigida. Chiaramente questa ipotesi fa sì che non sia possibile studiare gli effetti di disincentivo al lavoro che possono derivare da un'imposizione molto alta (in particolare se l'imposizione è di tipo progressivo). In realtà possiamo pensare che il livello di imposizione possa avere effetto sul comportamento dei

---

<sup>16</sup> In questi due articoli gli autori utilizzano un approccio basato su una funzione di benessere sociale utilitaristica composta dalla somma delle utilità dei nativi dei vari Paesi.

lavoratori, sia dal punto di vista della riduzione dell'offerta di lavoro, sia delle scelte del settore in cui impegnarsi.

In Van Hagen e Walz (1995), per esempio, si ipotizza che i lavoratori possano scegliere di impiegarsi nel settore irregolare, dove i salari sono più bassi ma non si pagano imposte. Si tratta di un modello basato sul teorema dell'elettore mediano, che in questo caso è rappresentato da un individuo anziano. In questo modello, anche se l'elettore mediano è un beneficiario della prestazione, egli non potrà alzare il livello tanto da allontanare i lavoratori dal settore regolare per quello irregolare. Anche in questo modello l'integrazione economica genera una riduzione delle prestazioni. Nel caso di coordinamento delle politiche sussiste l'incentivo a deviare ma tra gli equilibri possibili verrà scelto quello con il livello di trasferimenti più alto. In caso di completa integrazione si riproduce il risultato di economia chiusa. Qui gli autori notano come questo risultato possa condurre a livelli delle imposte e dei trasferimenti troppo alti, in quanto l'elettore mediano anziano tenderebbe a imporre un livello eccessivo di prestazioni sociali.

Su questo aspetto ricordiamo, però, anche il risultato opposto di Brown e Oates (1987): secondo questi autori anche in caso di centralizzazione delle politiche sociali se i costi di mobilità sono bassi il risultato sarà un livello di trasferimenti inferiore.

Bisogna però notare che l'idea che la mobilità del lavoro abbia un effetto di riduzione delle dimensioni dei sistemi di sicurezza sociale che non deve essere guardato con timore, ma anzi auspicato per correggere eccessi nella redistribuzione, è stata espressa da altri autori.

Si può per esempio citare il lavoro di Haupt e Peters (2001), dal titolo eloquente: *How young migrants try to escape gerontocracy*. Gli autori considerano un sistema pensionistico e l'idea sottesa a questo modello è che con l'invecchiamento della popolazione l'elettore mediano sia sempre più anziano e tenda ad imporre livelli di tassazione eccessivi, che gravano sui lavoratori

giovani. La mobilità dei lavoratori pone un freno a questa possibilità, in quanto offre ai giovani una via di fuga, il “voto con i piedi”, cioè la possibilità di sfuggire l’aliquota imposta dagli anziani spostandosi all’estero. Secondo questo approccio, il coordinamento tra i vari sistemi rappresenta una sorta di accordo tra gli elettori mediani anziani di Paesi diversi, che possono scegliere il coordinamento, anziché la competizione per attrarre giovani lavoratori, in modo da garantirsi pensioni più alte.

E’ da notare come questo modello non contraddice il fatto che la soluzione decentrata conduca ad un livello di prestazioni inferiori. Al contrario dei lavori di Cremer e Pestieau, però, qui si ritiene che questo abbassamento delle prestazioni costituisca un miglioramento, in quanto in precedenza il livello dei trasferimenti era tenuto troppo alto dall’elettore mediano anziano. In pratica, le conclusioni di Haupt e Peters partono dal presupposto iniziale che la redistribuzione intergenerazionale fosse eccessiva prima dell’instaurarsi della mobilità dei giovani lavoratori.

Ipotesi di partenza di questo tipo sono vicine all’impostazione di chi considera l’intervento pubblico prima di tutto come un potenziale peso per l’economia e vede quindi di buon occhio l’incremento di ogni forma di flessibilità, che riduce gli spazi di manovra da parte del settore pubblico. Appaiono però più interessanti gli approcci che cercano di capire come la mobilità cambi le scelte e le opportunità degli agenti, confrontando la soluzione preferita in economia chiusa con quella resa possibile in seguito agli *shock* generati dall’apertura dell’economia, anziché partire da premesse che già danno una valutazione negativa del sistema esistente.

In questo senso è molto interessante l’analisi condotta da Razin e Sadka (2001). Gli autori infatti cercano di studiare da un punto di vista teorico sia gli incentivi alla migrazione che possono essere offerti da un sistema di sicurezza sociale a potenziali migranti, sia gli effetti delle migrazioni sulle politiche di redistribuzione così come determinate da un equilibrio economico-politico. Il

risultato ottenuto da Razin e Sadka conferma il punto di vista convenzionale secondo il quale un sistema di trasferimenti pubblici generoso tende ad attrarre lavoratori poco qualificati dall'estero, generando un onere per il sistema stesso che deve fronteggiare il mantenimento di un maggior numero di beneficiari. Per questo motivo, sia i lavoratori qualificati (più ricchi e finanziatori netti del sistema), sia i lavoratori non qualificati desiderano abbassare il livello dell'aliquota e quindi le dimensioni del sistema di sicurezza sociale, rispetto al caso di economia chiusa.

### ***2.6.2 - I modelli di tipo assicurativo.***

Prendiamo ora in considerazione il modello di tipo assicurativo. In Lejour e Verbon (1996), per esempio, si prende in considerazione un modello a due Paesi in cui i lavoratori sono divisi in due categorie in base al rischio di essere licenziati. Nel modello in questione la mobilità non porta necessariamente a una riduzione del livello di sicurezza sociale (il risultato dipende dagli effetti di congestione sul mercato del lavoro). Il risultato, tuttavia, appare influenzato dall'ipotesi che i due gruppi di lavoratori si caratterizzino solo per diversa probabilità di licenziamento. Probabilmente il risultato cambierebbe se si caratterizzassero (realisticamente) gli individui a basso rischio come quelli a più alto salario. Questo potrebbe condurre a scenari più simili al modello redistributivo di Cremer e Pestieau (1998). Quello che però preme agli autori di mostrare è che in un contesto come in quello europeo, in cui è plausibile ipotizzare che siano gli individui a basso rischio i più mobili, non è detto che l'integrazione diminuisca il livello di protezione sociale.

Anche Boureau e Richard (1997) analizzano un modello di tipo assicurativo, lasciando da parte la funzione puramente redistributiva del *welfare state*. Con

un'applicazione del modello di Rotschild e Stiglitz (1970) gli autori trovano una condizione sul numero di individui a basso rischio sotto al quale la concorrenza fiscale può rimanere compatibile con l'efficienza del sistema di sicurezza sociale. Gli autori osservano però che un intervento di tipo redistributivo<sup>17</sup>, anziché assicurativo non sarebbe perseguibile senza coordinamento.

In conclusione possiamo quindi affermare come vi sia un sostanziale accordo sul fatto che le politiche redistributive siano vincolate della mobilità del lavoro<sup>18</sup>. Risultati opposti non mancano però quando si studino gli altri compiti di un sistema di *welfare*, per esempio la funzione assicurativa. Infatti, come abbiamo visto, i risultati che contraddicono l'opinione secondo la quale la mobilità dei lavoratori riduce le dimensioni dei sistemi di sicurezza sociale, si ottengono in modelli di tipo assicurativo (come nel lavoro citato di Lejour e Verbon, 1996).

### ***2.6.3 - I modelli con esclusione dei migranti dai benefici del welfare.***

Come accennato, un altro elemento rilevante per studiare gli effetti della libertà di movimento dei lavoratori sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare*, sono i diversi modelli di inserimento dei lavoratori stranieri. Questi possono essere basati sulla completa assimilazione o sulla parziale esclusione dei lavoratori stranieri dai benefici dell'azione pubblica. Fenomeni di esclusione dai benefici dei sistemi di *welfare*, riguardano però soprattutto la migrazione da Paesi terzi,

---

<sup>17</sup>. In questo contesto per politiche redistributive si intendono politiche che hanno come scopo quello di fornire un reddito o un bene pubblico ai cittadini, attuando redistribuzione del reddito. Naturalmente anche un modello di tipo assicurativo può contenere elementi di redistribuzione dai bassi rischi agli alti rischi. Qui la contrapposizione è tra le diverse funzioni del Welfare State: la funzione assicurativa (per esempio contro il rischio di disoccupazione) e la funzione redistributiva (che preleva reddito mediante imposizione per finanziare trasferimenti o produzione di beni pubblici).

<sup>18</sup>. Per altri modelli in cui la mobilità dei lavoratori genera riduzione del livello di protezione sociale, si vedano anche i lavori di Leite-Montero (1997a,b), che giungono a conclusioni simili a quelli già citati.

che si caratterizzano anche per essere economicamente e socialmente disomogenei dai Paesi europei. Appare invece difficile pensare ad un sistema europeo integrato che si basi, in prospettiva, sulla perpetrazione della discriminazione dei lavoratori provenienti da altri Paesi dell'Unione. Lo spirito della crescente integrazione dovrebbe proprio essere quello di creare uno spazio europeo in cui gli abitanti dei vari stati nazionali siano riconosciuti come cittadini dell'Unione e non trovarsi del tutto stranieri, finché restano sul suolo europeo.

Rimane comunque da tenere in considerazione il fatto che la possibilità tutt'ora esistente di discriminare, almeno in parte tra cittadini e lavoratori "ospiti", può far variare in maniera consistente i risultati che si trovano ipotizzando completa assimilazione. La possibilità di discriminazione esiste per i lavoratori provenienti da Paesi terzi, che non rientrano nella normativa sui diritti sociali dei cittadini degli Stati membri, ma in certi campi sussiste tuttora anche per i cittadini europei<sup>19</sup>.

Proprio sulle diverse politiche di assimilazione si concentrano Michel, Pestieau e Vidal (1998). Nel loro modello i lavoratori poveri sono liberi di muoversi, vi è altruismo e i lavoratori ricchi e *skilled* hanno la maggioranza (la decisione politica dipende dal loro livello di utilità e di "altruismo"). Il risultato degli autori è che durante il periodo di transizione, in cui gli immigrati pagano i contributi ma non godono ancora dell'accesso alle prestazioni sociali, l'utilità di tutti i soggetti aumenta. Quando però l'assimilazione si compie, i benefici diminuiscono. Questo comporta che i lavoratori *unskilled* in *steady state* si ritrovino con un livello di utilità inferiore a quello del periodo di transizione. Per quanto riguarda invece i lavoratori *skilled* il risultato è incerto in quanto l'aumento della popolazione tende ad aumentare il loro livello di utilità. Ecco che si manifesta la possibilità che gli interessi delle due categorie di lavoratori si

---

<sup>19</sup> Per esempio si ammettono deroghe al principio di non discriminazione per quanto riguarda l'assunzione in uffici pubblici.

trovino a divergere. In particolare, può darsi che i lavoratori poco qualificati si sentano minacciati dall'afflusso di manodopera straniera e quindi si oppongano alla migrazione.

Nel modello di Michel, Pestieau e Vidal si suppone che la maggioranza spetti ai lavoratori *skilled*, ma in generale dobbiamo tener presente che, rispetto all'apertura ai lavoratori stranieri, possono costituirsi gruppi di interessi contrapposti. Il fatto che l'immigrazione possa danneggiare i lavoratori più poveri e meno qualificati è sicuramente avvertito socialmente. Esiste il timore che l'afflusso di stranieri "poveri" in cerca di lavoro possa spingere verso il basso i salari e in generale le condizioni di lavoro della popolazione autoctona.

#### ***2.6.4 – I modelli con sussidi ai potenziali migranti.***

Rimane da considerare la possibilità che gli effetti negativi della migrazione sui sistemi di sicurezza sociale siano prevenute mediante sussidi ai potenziali migranti che ne frenino il desiderio di espatriare.

Wildasin (1994), per esempio, mostra che l'ipotesi di trasferimenti a lavoratori stranieri per impedire gli effetti destabilizzanti di una massiccia migrazione di lavoratori poveri possa in alcuni casi generare un miglioramento paretiano e sarebbe quindi accettata anche in un contesto di Stati che decidono all'unanimità. Un modello di questo genere appare particolarmente adatto a studiare un contesto di migrazione da paesi disomogenei, il che è particolarmente rilevante nello studio delle prospettive di allargamento della Comunità (lo stesso Wildasin fa l'esempio dell'ipotesi di ammissione della Turchia alla comunità).

In effetti, sappiamo che la strategia seguita dalla Germania in seguito all'unificazione fu proprio di questo genere: per evitare l'effetto destabilizzante

di forti migrazioni dall'ex Germania Est verso i Lander occidentali sono stati effettuati ingenti trasferimenti di risorse. Ricordiamo comunque, in proposito, il già citato lavoro di Sinn (2000) che, proprio guardando all'esperienza dell'unificazione tedesca, mette in guardia contro l'opportunità di finanziare con sussidi le regioni dell'Est al fine di prevenire gli spostamenti dei lavoratori.

Come mostra questa breve rassegna teorica, i problemi che si pongono parlando di mobilità de lavoro e funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale sono molteplici. Ciò che si è notato più volte è come la funzione redistributiva del *welfare state* sia particolarmente minacciata. La redistribuzione implicita in un sistema di sicurezza sociale serve a ridurre la disuguaglianza e a cercare di raggiungere i livelli di equità sociale che storicamente i vari Stati europei hanno cercato di perseguire nella lunga storia delle stato sociale.

Per questo appare cruciale indagare come le struttura interna del sistema di *welfare* determini la capacità del sistema stesso di fronteggiare gli *shock* generati dall'integrazione dei mercati del lavoro. A parere di chi scrive è utile approfondire maggiormente i lavori di Cremer e Pestieau e di Razin e Sadka, che appaiono particolarmente significativi per lo studio del problema che qui più interessa, cioè gli effetti della mobilità dei lavoratori sul funzionamento di sistemi di *welfare* redistributivi.

## **2.7 - I modelli di Cremer e Pestieau.**

I modelli di Cremer e Pestieau si rivelano particolarmente significativi per studiare il problema dell'impatto della mobilità dei lavoratori sui sistemi di *welfare* europei. Se ne darà quindi un'esposizione più dettagliata.

In un primo lavoro del 1996<sup>20</sup>, gli autori hanno presentato l'opinione convenzionale secondo la quale la mobilità rende più difficile la redistribuzione, rappresentandola in un modello molto semplificato.

Si considerano due Paesi ( $\alpha$  e  $\beta$ ), in ognuno dei quali c'è un unico alto reddito rappresentativo, che possiede i fattori fissi. Vi sono poi  $n_i$  redditi ( $i=\alpha, \beta$ ), che sono liberi di muoversi e dotati di un'unità di lavoro. La funzione di produzione è di tipo ricardiano. L'output è  $f_i(l_i)$ , dove  $l_i$  è il numero di poveri impiegati nell'economia  $i$ . I lavoratori ricevono il proprio prodotto marginale  $f'_i(l_i)$  più un sussidio  $z_i$ . Il loro reddito sarà dunque:

$$c = c_i = f'_i(l_i) + z_i \quad (1)$$

La libertà di movimento si traduce in uguaglianza dei consumi dei poveri in equilibrio. Possiamo quindi omettere l'indice  $i$ . Per quanto riguarda i ricchi, essi ottengono i profitti meno il sussidio pagato ai poveri:

$$y_i = f_i(l_i) - f'_i(l_i) - z_i \cdot l_i \quad (2)$$

Il sussidio è ottenuto massimizzando una funzione di benessere sociale utilitaristica:

$$W = u_i(y_i) + n_i \cdot u_i(c) \quad (3)$$

Nella scelta del sussidio, però, i Paesi dovranno tener conto della scelta di  $z_i$  fatta dall'altro Paese, che influenza l'equilibrio nella migrazione:

---

<sup>20</sup> Cremer e Pestieau (1996a).

$$l_1 \cdot (c - z_1) + l_2 \cdot (c - z_2) = n_1 + n_2 \quad (4)$$

Dove:  $l_i \cdot (c - z_i)$  è la domanda di lavoro nel Paese  $i$ .

Cremer e Pestieau ricavano l'equilibrio di Cournot ricavando i valori di  $z_i$  e  $l_i$ . In particolare distinguono due casi.

Nel caso simmetrico, cioè  $f_1(\cdot) = f_2(\cdot), u_1(\cdot) = u_2(\cdot), n_1 = n_2$ , l'equilibrio implica efficienza produttiva ( $f'_1 = f'_2$ ). Comunque, la redistribuzione è insufficiente rispetto al caso di economia chiusa, in cui i redditi disponibili verrebbero resi uguali dall'intervento pubblico. Nel caso asimmetrico, in cui per esempio, la funzione di utilità nel Paese  $\alpha$  è più concava che nel Paese  $\beta$ , riflettendo una maggiore avversione per la disuguaglianza, in equilibrio si genera inefficienza nella produzione. In particolare, lo Stato con maggiore avversione per la disuguaglianza e maggior livello di redistribuzione vedrà aumentare il numero di poveri. Inoltre la redistribuzione è insufficiente, almeno nel Paese  $\alpha$ . La mobilità, insomma, genera delle esternalità che non sono internalizzate nell'equilibrio di Nash.

In questo semplice modello, l'intervento di un governo centrale, che tenga conto del benessere in entrambi i Paesi, può condurre ad un miglioramento paretiano. Il vincolo di bilancio di questa "agenzia sovranazionale" sarebbe:

$$T_1 + T_2 = z_1 \cdot l_1 + z_2 \cdot l_2 \quad (4)$$

In questo caso in equilibrio avremo:

$$f'_1(l_1) = f'_2(l_2) \quad (5)$$

$$\frac{n_1 \cdot u'_1(c)}{u'_1(y_1)} + \frac{n_2 \cdot u'_2(c)}{u'_2(y_2)} = n_1 + n_2 \quad ^{21}$$

(6)

Si ricava dunque:

$$\begin{aligned} z_1^* &= z_2^* \\ T_1^* &= T_2^* \end{aligned} \quad (7)$$

Gli autori notano, però, che una soluzione centralizzata potrebbe essere minata da asimmetrie informative, in quanto il governo “centrale” potrebbe avere maggiori difficoltà ad osservare i redditi individuali.

Questo problema è affrontato in un altro semplice modello<sup>22</sup>, del tutto analogo a quello presentato, in cui si aggiunge un vincolo di *self-selection* che assicuri che il Paese più ricco riveli correttamente i redditi dei suoi cittadini. Il risultato è che il coordinamento può generare un miglioramento, ma, a causa dei vincoli di incentivo, non raggiungerà il livello di redistribuzione che avrebbero scelto i governi in assenza di mobilità<sup>23</sup>. Dunque, gli autori riconoscono in generale l'utilità del coordinamento, ma studiano la possibilità di distorsioni dovute ad asimmetrie informative patite dall'autorità centrale.

Questi lavori del 1996 chiariscono in maniera semplice ed efficace i problemi che si generano in presenza di migrazione degli individui a basso reddito. Naturalmente l'estrema semplificazione delle ipotesi (offerta di lavoro rigida e assenza di costi di migrazione), conduce a conclusioni un po' schematiche. Comunque sono molto efficaci nel presentare i rischi di pressione verso il basso della redistribuzione di un accesso di lavoratori poveri, situazione che potrebbe

<sup>21</sup> Che è la condizione di Samuelson per la fornitura efficiente di un bene pubblico.

<sup>22</sup> Cremer e Pestieau (1996b).

rappresentare una prospettiva di brusca rimozione delle barriere alla mobilità nei confronti dei Paesi candidati all'ammissione nell'Unione Europea.

Un'analisi più complessa dell'interazione tra diversi sistemi di sicurezza sociale, più adatta a descrivere le tensioni interne all'Unione ed i problemi legati alla presenza di sistemi di sicurezza sociale così diversificati nelle dimensioni e nella struttura, viene presentata in Cremer e Pestieau (1998). Gli autori studiano un modello con voto basato sul teorema dell'elettore mediano<sup>24</sup>. Qui si confrontano sistemi di trasferimento intergenerazionale di diverso tipo. Essi si differenziano per i parametri che indicano il livello di dipendenza delle prestazioni dai contributi versati (nella classica contrapposizione tra sistemi di tipo "Bismarck" o di tipo "Beveridge").

La prestazione pubblica sarà quindi del tipo:

$$b^j(w) = b_0^j + k^j \cdot w \quad j = \alpha, \beta \quad (1)$$

Dove  $b_0^j$  è la componente *flat* e  $k^j$  la componente bismarckiana.

La popolazione di ogni Paese è divisa in tre gruppi, che si differenziano per il salario percepito,  $w_1 < w_2 < w_3$ . Si suppone che l'elettore mediano sia di tipo 2. Gli individui che guadagnano  $w_1$  sono "poveri" e quelli che guadagnano  $w_3$  "ricchi". L'utilità di un individuo che percepisce un salario pari a  $w$  sarà:

$$u^j(w) = u[c^j(w)] + u[b^j(w)] = u[w \cdot (1 - t^j)] + u[b^j(w)] \quad (2)$$

I due Paesi  $\alpha$  e  $\beta$  giocano un gioco a due stadi non cooperativo. L'aliquota  $t$  è scelta a maggioranza prima che avvenga la migrazione ma anticipandone gli

---

<sup>23</sup> Si danno anche possibilità di eccesso di redistribuzione in dipendenza dalla percentuale di ricchi sul totale della popolazione. Bisogna però considerare che questo risultato paradossale è certamente generato dall'ipotesi di rigidità dell'offerta di lavoro.

<sup>24</sup> Nel modello del '98 gli autori dividono la popolazione in tre categorie di individui, che si distinguono per il livello del reddito percepito. Assumono poi che gli individui dello strato più basso (i lavoratori "poveri") oppure quelli dello strato più alto (i lavoratori "ricchi"), godano di perfetta libertà di movimento e studiano gli effetti

effetti. L'equilibrio migratorio è endogeno e la base imponibile media verrà determinata a seguito della migrazione.

Se sono i poveri ad essere mobili, la base imponibile media sarà determinata da:

$$y(n^j) = \frac{w_2 - n^j \cdot w_1}{1 - n^j} \quad (3)$$

Se sono i ricchi a muoversi:

$$y(m^j) = \frac{w_2 - m^j - m^j \cdot w_1}{1 - m^j} \quad (4)$$

Come era ipotizzabile si avrà:

$$\begin{aligned} \frac{\delta y^j}{\delta n^j} &= \frac{w_2 - w_1}{(1 - n^j)^2} > 0 \\ \frac{\delta y^j}{\delta m^j} &= \frac{w_2 - w_3}{(1 - m^j)^2} < 0 \end{aligned} \quad (5)$$

Questo significa che un Paese ottiene un beneficio da una fuoriuscita di poveri ed è penalizzato da una fuoriuscita di ricchi. Nel caso di mobilità dei poveri, la migrazione cessa quando i livelli di sono eguagliati (o quando tutti i poveri si siano trasferiti in un unico Paese). Il processo è stabile, in quanto l'accesso di nuovi poveri in  $\alpha$  diminuisce il benessere dei poveri già presenti in  $\alpha$  ed a un certo punto si potrà raggiungere un equilibrio in cui non è detto che si verifichi concentrazione dei poveri in un solo Paese. In caso di mobilità dei ricchi, invece, l'accesso di nuovi ricchi aumenterà il livello di benessere dei

---

dell'introduzione di tali ipotesi. Prima della migrazione si assume che il reddito intermedio sia quello dell'elettore mediano.

ricchi, facendo sì che il processo migratorio si autorafforzi. Dunque la mobilità dei ricchi porta a soluzioni d'angolo in cui tutti i ricchi vivono in un solo Paese.

Consideriamo ora la scelta dell'aliquota  $t$  nel caso simmetrico (stesso coefficiente bismarckiano  $k$ ). In primo luogo vediamo cosa accade in caso di mobilità dei poveri. L'elettore mediano massimizza:

$$u(c_2) + u(b_2) - \mu[u(c_1) + u(b_1) - \bar{u}_1] \quad (7)$$

Con  $\bar{u}_1$  = salario opportunità del povero nel paese di provenienza.

Differenziando rispetto a  $t$  ed  $n$  si ottengono le condizioni del primo ordine:

$$\begin{aligned} -u'(c_2)w_2 + u'(b_2)y_2 - \mu \cdot [-u'(c_1)w_1 + u'(b_1)y] = 0 \\ [u'(b_2) - \mu u'(b_1)] \cdot (t - k) \cdot \frac{w_2 - n \cdot w_1}{(1 - n^2)} \end{aligned} \quad (8)$$

Se  $n=0$  e  $y=w_2$ , adottando una funzione di utilità esponenziale e simulando il risultato per  $w_1=5$ ,  $w_2=10$  e  $w_3=15$  si ottiene un risultato non univoco. Il livello dell'aliquota può anche crescere, ma si danno casi in cui  $t$  decresce.

Ciò che può stupire è il fatto che al crescere di  $k$ , il coefficiente bismarckiano, il livello di protezione sociale decresce. Non è dunque vero in generale che i sistemi basati sui contributi siano “a prova di concorrenza fiscale”.

Nel caso asimmetrico in cui, per esempio,  $k^\alpha < k^\beta$ , si danno diverse possibilità. Nel caso di soluzione interna, in cui rimangono dei residenti poveri in ognuno dei Paesi, i risultati sono simili a quelli ottenuti nel caso simmetrico. Nel caso in cui  $k^\beta$  sia molto maggiore di  $k^\alpha$  (per esempio nel caso di  $k^\beta$  grande e  $k^\alpha=0$ , che rappresenta il caso di confronto tra i due sistemi puri), tutti i poveri si concentrano nel Paese  $\alpha$ , godendo del più alto livello di redistribuzione e tale Paese subisce una riduzione della base imponibile. Questo risultato conferma il fatto che i sistemi di tipo “Beveridge” soffrano gravi difficoltà in un contesto di

integrazione economica. Quando invece sono i ricchi a muoversi, è interessante notare che nel caso asimmetrico  $t$  crescerà nel paese più Bismarckiano, che attrae tutti i ricchi e può permettersi un più alto livello di redistribuzione.

Alla fine dell'articolo gli autori passano ad analizzare un primo stadio di tipo "costituzionale" in cui il tipo di sistema di *welfare* viene scelto secondo lo schema dell'elettore mediano. In pratica si ipotizza un voto su  $k$  per scegliere il livello di redistribuzione del sistema. Il risultato vede come la scelta ottimale per i due Paesi che agiscono senza alcun coordinamento sia quella di scegliere un sistema più "bismarckiano" di quello globalmente ottimale. Ecco che i sistemi di tipo "Beveridge" vengono accantonati in un contesto di integrazione economica, anche quando le preferenze per la redistribuzione avrebbero generato una preferenza per un alto livello di prestazioni *flat rate*. Da questa analisi si vede che il risultato, come ci si aspettava, dipende dal tipo di lavoratori mobili (poveri o ricchi).

I sistemi a prestazione fissa di tipo "Beveridge", d'altro canto, appaiono non più sostenibili a seguito dell'introduzione di mobilità. A causa della possibilità della competizione per attrarre i lavoratori ricchi, inoltre, il risultato ottenuto risalendo al primo stadio del voto (il momento "costituzionale", in cui si sceglie il tipo di sistema tenendo conto di quanto può avvenire al secondo stadio) mostra che la scelta del coefficiente "bismarckiano" è più alta di quanto socialmente desiderabile.

Questo modello conferma la difficoltà di mantenere alti trasferimenti per i cittadini più poveri nel caso in cui vi sia concorrenza tra i sistemi fiscali per attrarre gli alti redditi o indurre la migrazione all'estero dei poveri. Lo Stato con maggior avversione per la disuguaglianza (e quindi un sistema di sicurezza sociale più redistributivo) vede aumentare il numero di poveri e si generano inefficienze nella produzione.

## 2.8 - Il modello di Razin e Sadka.

Anche Razin e Sadka (2001c) studiano gli effetti della mobilità del lavoro sul livello di redistribuzione che scaturisce da un equilibrio di *political economy*. Si concentrano però sulla migrazione di individui poco qualificati. Infatti, nel loro modello, gli individui si distinguono per il livello di *skills* acquisiti, che ne determina la produttività e quindi il salario.

L'economia descritta è formata da un *continuum* di individui, caratterizzati dal livello di capacità innato  $e$  (che rappresenta il tempo necessario ad acquisire *skills*). La distribuzione di questo parametro è data da una  $G(\cdot)$ , tale che  $G(1) = 1$ . Gli individui nascono *unskilled* e sono dotati di  $K$  unità di capitale. Se investono  $e$  unità di lavoro in istruzione, diventano *skilled* ed ogni unità di lavoro rimasta varrà un'unità di lavoro effettivo. Se invece rimarranno *unskilled*, il loro lavoro varrà solo  $q < 1$  unità di lavoro effettivo.

Il governo introduce un'imposta sul reddito a fini redistributivi. Per approssimare l'imposta più egualitaria possibile, impone un'imposta lineare data da un'aliquota  $t$  che finanzia un trasferimento *lump sum*  $b$ .

Il livello di abilità  $e^*$  per il quale l'individuo è indifferente tra acquisire *skill* o no è dato da:

$$e^* = 1 - q \quad (1)$$

Il consumo di un individuo sarà:

$$\begin{aligned} c(e) &= (1-t) \cdot w \cdot (1-e) + [1+(1-t)r]K + b && \text{con } e \leq e^* \\ c(e) &= (1-t) \cdot q \cdot w + [1+(1-t)r]K + b && \text{con } e \geq e^* \end{aligned} \quad (2)$$

Dove  $w$  è il salario per unità di lavoro effettivo e  $(1+r)$  il prezzo del capitale. La funzione di produzione è concava e a rendimenti costanti, del tipo:

$$Y = F(L, K) \quad (3)$$

$L$  è l'offerta di lavoro, data da:

$$L = \int_0^{e^*} (1 - e^*) dG + q \cdot [1 - G(e^*)] + qm \quad (4)$$

$w$  e  $r$  sono determinate in un equilibrio competitivo dalla regola della produttività marginale,  $m$  è il tasso di migranti sulla popolazione.  $t$  e  $b$  sono collegate dal vincolo di bilancio del governo:

$$b(1+m) = t(Y - K) \quad (5)$$

Se non ci sono barriere alla migrazione  $m$  è determinato endogenamente da:

$$(1-t)qw + b = w^* \quad (6)$$

In primo luogo gli autori ci chiedono se in questo modello sia possibile concludere che un aumento delle imposte e dei trasferimenti attragga più migranti. Per farlo, studiano il segno di  $\frac{\delta m}{\delta t}$ . Per semplicità si assume che il parametro  $e$  sia distribuito uniformemente, in modo che l'offerta di lavoro diventi:

$$L = \frac{1}{2}(1-q)^2 + q(1+m) \quad (7)$$

Sostituendo la condizione di indifferenza nella migrazione e risistemandolo i termini si ottiene:

$$\begin{aligned} & \left\{ w^* - (1-t)qF_L \left[ K, \frac{1}{2}(1-q)^2 + q(1+m) \right] \right\} (1+m) = \\ & = t \left\{ F \left[ K, \frac{1}{2}(1-q)^2 + q(1+m) \right] - K \right\} \end{aligned} \quad (8)$$

Differenziando rispetto a  $t$  e sostituendo nel risultato  $w = F_L(K, L)$ , la condizione di indifferenza nella migrazione e  $F = (1+r)K + wL$ , si ricava:

$$\left[ b - twq - (1+m)(1-t)q^2 F_{LL} \right] \frac{\delta m}{\delta t} = rK + \frac{1}{2}(1-q)^2 w \quad (9)$$

Da questa equazione è facile vedere che  $\frac{\delta m}{\delta t} > 0$ . Dunque in questo modello più imposte e più trasferimenti hanno l'effetto non ambiguo di attrarre un maggior numero di migranti *unskilled*, beneficiari netti del sistema redistributivo.

Questo stesso modello viene poi utilizzato per cercare di studiare l'impatto delle migrazioni sul livello di redistribuzione prescelto dal Paese di destinazione. Gli autori però modificano il modello in due modi. In primo luogo introducono un costo nell'acquisire *skill*, pari a  $\gamma$ . In secondo luogo assumono che il tasso di migranti  $m$  sia esogeno, come se fosse determinato per quote. Dunque  $e^*$  sarà ora definito da:

$$(1-t)w(1-e^*) - \gamma = (1-t)wq \quad (10)$$

Riordinando i termini vediamo che:

$$e^* = 1 - q - \frac{\gamma}{(1-t)w} \quad (11)$$

Assumono poi che la funzione di produzione sia una semplice funzione lineare del tipo:

$$Y = wL + (1+r)K \quad (12)$$

La funzione di offerta di lavoro diventa:

$$L = e^* - \frac{1}{2}(e^*)^2 + (1 - e^* + m)q \quad (13)$$

Infine, dal vincolo di bilancio del governo si ricava:

$$b = \frac{t(wL + rK)}{1+m} \quad (14)$$

La funzione di consumo per le tre categorie di cittadini, sarà:

$$\begin{aligned} c(e, t, m) &= (1-t)w(1-e) - \gamma + [1 + (1-t)r]K + b(t, m) && \text{per } 0 \leq e \leq e^*(t, m) \\ c(e, t, m) &= (1-t)wq + [1 + (1-t)r]K + b(t, m) && \text{per } e \geq e^*(t, m) \\ c(e, t, m) &= (1-t)wq + b(t, m) && \text{per } 1 \leq e \leq 1+m \end{aligned} \quad (15)$$

Si suppone, infatti, che i migranti non possiedano capitale ed abbiano un parametro  $e > 1+m$ . L'aliquota  $t$  è scelta a maggioranza. L'elettore mediano, in questo modello è caratterizzato da un parametro  $e_M$ .

Se anche i migranti votano  $e_M = \left(\frac{1+m}{2}\right)$ .

L'aliquota di equilibrio  $t_0$  è definita dalla condizione del primo ordine:

$$\frac{\delta c(e_M, t_0, m)}{\delta t} \equiv B(t_0, m) = 0 \quad (16)$$

Differenziando rispetto ad  $m$  e riordinando i termini otteniamo:

$$\frac{\delta t_0}{\delta m} = - \frac{B_m(t_0, m)}{B_t(t_0, m)} \quad (17)$$

Poiché  $B_t(t_0, m) \leq 0$  (per la condizione del secondo ordine), il segno verrà determinato dal numeratore. Esso sarà determinato da:

$$\begin{aligned} B_m(t_0, m) &= \frac{w(q+m)}{1+m} - \frac{rK}{1+m} && \text{per } e_M < e^* \\ B_m(t_0, m) &= -\frac{rK}{1+m} && \text{per } e^* < e_M < 1 \\ B_m(t_0, m) &= 0 && \text{per } e_M > 1 \end{aligned} \quad (18)$$

Vediamo che se l'elettore mediano è *unskilled* il risultato è univocamente negativo: l'aliquota  $t$  diminuisce. Se l'elettore mediano è *skilled*, però, il risultato è incerto. Questo risultato che può sembrare strano, posto che gli *skilled* sono finanziatori netti del sistema redistributivo e sopportano in misura maggiore il "peso" di  $t$ , dipende dall'ipotesi che anche i migranti votino. Infatti abbiamo posto  $e_M = \left(\frac{1+m}{2}\right)$ , proprio per tener conto della partecipazione al voto dei migranti. Sotto questa ipotesi, la migrazione induce una variazione nel parametro  $e_M$  dell'elettore mediano, che risulta meno abile e quindi più povero e meno avverso ad un aumento di  $t$ . Se si ipotizza che i migranti non votino, il valore di  $B_M$  cambia e gli autori mostrano che esso diventa:

$$\begin{aligned}
B_m(t_o, m) &= \frac{w\left(-\frac{1}{2} + q\right)}{1+m} - \frac{rK}{1+m} && \text{per } e_M < e^* \\
B_m(t_o, m) &= -\frac{rK}{1+m} && \text{per } e^* < e_M < 1 \\
B_m(t_o, m) &= 0 && \text{per } e_M > 1
\end{aligned} \tag{19}$$

In questo caso, come si vede, anche un elettore mediano *skilled* è portato univocamente a ridurre l'aliquota  $t_o$ . Del resto, supporre che i migranti non votino per la scelta dell'aliquota non è poi così azzardato. Infatti tipicamente i migranti non partecipano alle elezioni politiche dello Stato di adozione fino a quando non acquistano la cittadinanza. Di fatto quindi le loro preferenze hanno poco peso nella determinazione del governo che sceglierà il livello di imposte e di trasferimenti, formulando la politica economica.

Questo modello appare particolarmente interessante perché sviluppa da un punto di vista teorico i problemi inerenti le migrazioni di lavoratori *unskilled*, sia per quanto riguarda la possibilità che la presenza di un sistema redistributivo costituisca un'attrazione per i migranti, sia per quanto riguarda le reazioni degli autoctoni e gli incentivi a rivedere le dimensioni del sistema.

Alla fine di questa analisi, gli autori ipotizzano anche di estendere il modello al caso in cui i migranti siano in parte *skilled* e in parte *unskilled*, osservando che in questo caso si può concludere che un aumento dell'aliquota abbia l'effetto di attrarre più migranti *unskilled* (come visto), ma di ridurre il numero di migranti *skilled*.

In un contesto come quello Europeo in cui si riconosce il bisogno di incentivare l'accesso di lavoratori qualificati per colmare lo *skill shortage* di alcuni settori, questo potrebbe costituire un ulteriore incentivo alla concorrenza fiscale.

## **2.9 - Indicazioni per un'analisi teorica della mobilità dei lavoratori nell'Unione Europea.**

Abbiamo visto come, storicamente, i fenomeni di mobilità dei lavoratori all'interno dell'Europa abbia vissuto diverse fasi. Con l'interruzione dei flussi di manodopera non specializzata, avvenuta nei primi anni '70, i fenomeni di migrazioni interne alla comunità si sono molto ridotti ed in parte concentrati verso i ceti più alti (lavoratori "ricchi" o *skilled*). In questo modo, la mobilità del lavoro è stata associata all'opportunità dell'*opting out*, cioè della possibilità di sfuggire i vincoli di un certo sistema redistributivo. Infatti, con la diffusione dell'imposizione progressiva, caratteristica dei sistemi fiscali europei, i redditi più elevati ed i redditi da capitale tendono ad essere gravati da un alto livello di imposizione a fini redistributivi. La mobilità fornisce la possibilità di uscire da un sistema fiscale gravoso, spostandosi all'estero.

Con l'accrescersi dell'integrazione economica europea questa opportunità è stata colta prima di tutto dai capitali, che hanno iniziato a circolare intensamente nell'Unione. Se anche la mobilità dei lavoratori verrà incentivata e promossa, lo stesso effetto potrà aversi sugli alti redditi, con incentivi a stabilirsi nei Paesi in cui la pressione fiscale è inferiore.

Bisogna anche considerare che fenomeni demografici come l'invecchiamento della popolazione possono aggravare questi effetti. Infatti, alcuni ritengono che l'invecchiamento della popolazione comporterà oneri molto gravi sui sistemi pensionistici a ripartizione o a beneficio definito, comportando una pressione fiscale eccessiva sui giovani lavoratori, riducendone il benessere in maniera tale da spingerli a trasferirsi all'estero. Comunque, i timori di insostenibilità dei sistemi *pay as you go*, causati dall'aggravio dei conti pubblici e delle previsioni sull'invecchiamento della popolazione, stanno spingendo tutti i paesi europei a riforme sostanziali dei regimi pensionistici, riducendo il rischio di una pressione

eccessiva sui giovani lavoratori, ma destando preoccupazione per la possibilità di formazione di sacche di povertà presso la popolazione anziana.

Sappiamo che una delle finalità delle istituzioni europee è proprio quella di incentivare l'integrazione economica ed in particolare la mobilità del lavoro. Appare, dunque, necessario tenere conto dei possibili effetti di limitazione e snaturamento delle tradizionali funzioni redistributive degli Stati nazionali. Oggi, in realtà, l'impegno delle istituzioni ed anche degli economisti, appare più concentrato sull'identificazione delle barriere alla mobilità, al fine di rimuoverle e di ottenere la formazione di un mercato del lavoro integrato.

Per quanto riguarda le politiche pubbliche, non vi è una riflessione in seno alle istituzioni europee, in quanto sono considerate per lo più di pertinenza esclusiva dei singoli Stati. Molti sostengono che il problema della redistribuzione del reddito non debba essere di pertinenza delle istituzioni europee. La solidarietà inter- e intra-generazionale è qualcosa di cui dovrebbero occuparsi i singoli Stati senza nessuna intromissione dall'alto. Questa posizione, però, quantomeno trascura il fatto che già oggi vi sono degli elementi rilevanti per le politiche di *welfare* che sfuggono al controllo dei singoli Stati. Infatti, per esempio, a seguito dell'applicazione della normativa comunitaria non è possibile per i singoli Paesi discriminare fra i propri cittadini ed i cittadini degli altri Paesi membri.

Non solo le basi imponibili possono sfuggire l'imposizione avvalendosi della libertà di movimento, ma i singoli Stati non possono neanche stabilire chi siano i beneficiari delle proprie politiche, essendo di fatto vincolati a garantire la parità di trattamento tra i propri cittadini e qualsiasi cittadino europeo decida di stabilirsi all'interno del Paese. In questo modo cambia il rapporto tra contribuenti e beneficiari, che non sono più strettamente legati dall'appartenenza, anche territoriale, ad una stessa comunità.

La normativa europea stabilisce che non si possano escludere potenziali beneficiari provenienti da altri Stati membri sulla base della cittadinanza. La

semplice enunciazione del principio che ogni Stato possa e debba fare da sé, non tiene conto del cambiamento della situazione generato dall'integrazione economica, che ha fatto sì che crescesse l'interdipendenza tra i Paesi membri.

Vi sono vari problemi che possono generarsi in presenza di mobilità del lavoro in presenza di *welfare state* organizzati su base nazionale. In primo luogo bisogna considerare il fatto che, in presenza di livelli di imposizione abbastanza differenziati, potrebbe esserci un incentivo per gli Stati ad abbassare il livello di protezione sociale per evitare la fuga di individui ad alto reddito ed evitare un "effetto-calamita" sui lavoratori poveri. Si tratta di fenomeni di *shopping for services*. Infatti, se i servizi sociali sono finanziati da imposte locali e non è possibile escludere gli stranieri dalle prestazioni, potrebbe generarsi un afflusso di potenziali beneficiari in cerca di assistenza. Questo potrebbe rendere difficile il finanziamento non solo di pensioni e sussidi, ma anche di altri servizi finanziati con la fiscalità generale dei singoli Stati, come le Università pubbliche o i servizi sanitari.

Come vedremo, la Corte di Giustizia Europea tende ad applicare il principio di non discriminazione in modo estensivo, per esempio affermando la libertà di usufruire di cure mediche negli altri Paesi membri senza necessità di alcuna autorizzazione preventiva e di ottenerne rimborso dal sistema sanitario del proprio Paese<sup>25</sup>. Questo sottopone a rischi di congestioni i servizi sociali più generosi o meglio funzionanti.

Inoltre, bisogna tenere presente che, data la rigidità dei mercati del lavoro europei, spesso un elevato livello di contributi sociali si traduce in un più elevato costo del lavoro, in considerazione del fatto i salari non sono perfettamente flessibili. Dunque, anche le imprese tenderanno a preferire gli Stati in cui i lavoratori siano meno "protetti", aggravando la concorrenza al ribasso dei sistemi di sicurezza sociale.

---

<sup>25</sup>. Si veda il capitolo 3 per maggiore dettaglio su questi temi.

Spesso, per evitare queste forme di *free riding* internazionale, si invoca un maggiore legame tra contributi versati ai sistemi di sicurezza sociale e prestazioni percepite. Più si aumenta tale legame, però, più si annulla l'impatto redistributivo delle politiche sociali, impedendo la realizzazione di una delle funzioni fondamentali dei sistemi di *welfare* europei. Coloro che auspicano la correlazione attuariale tra contributi e prestazioni, infatti, spesso propongono di affiancare a questi trasferimenti basati sulla storia contributiva individuale, qualche altra forma di sussidio *flat* o salario minimo da stabilire a livello centralizzato (federale), che garantisca un livello minimo di benessere a chi non abbia una storia contributiva regolare. E' vero però che, proprio per l'alto livello di eterogeneità nelle condizioni economiche tra i vari Paesi dell'Unione, stabilire un livello di assistenza minimo sarebbe difficilmente realizzabile, almeno nel breve periodo.

L'idea di accontentarsi semplicemente di legare le prestazioni ai contributi per impedire il *free riding*, non appare soddisfacente, in quanto rischia di creare sacche di povertà all'interno delle categorie più deboli. Inoltre, questo sarebbe impossibile senza vanificare la portata universalistica di alcuni servizi sociali, come per esempio quelli sanitari. Anche per quanto riguarda pensioni e sussidi di disoccupazione, un sistema interamente basato sui contributi creerebbe molti problemi. Infatti, le persone con carriere lavorative discontinue o i giovani in cerca di prima occupazione non potrebbero essere coperti.

Oggi il tema delle sfide che la mobilità può porre alla redistribuzione e agli interventi equitativi degli Stati non è preso in grande considerazione, in parte perché non ci si trova ancora fronteggiare ingenti movimenti di lavoratori. Con il procedere dell'integrazione economica però il problema potrebbe aumentare di importanza, anche a seguito delle politiche di incentivo alla mobilità condotte a livello europeo e del progressivo allargamento dell'Unione.

Questo lavoro si propone appunto di studiare gli effetti della mobilità dei lavoratori sui sistemi di *welfare state*, indagando in particolare l'impatto

dell'immigrazione sul livello di redistribuzione implicito nel sistema stesso. Come già detto, infatti, chi scrive ritiene che sia necessario indagare attentamente l'impatto della mobilità dei lavoratori sui diversi tipi di sistemi di sicurezza sociale, per capire meglio da dove si originino le difficoltà indotte dall'integrazione economica, quali sistemi tendano ad esserne più penalizzati e quali possano essere gli effetti di una crescita del livello di mobilità, spesso invocata ma non valutata in tutte le sue possibili conseguenze.

## **Capitolo 3**

# **La mobilità dei lavoratori nell'Unione Europea: il quadro istituzionale.**

### **3.1 - Mobilità dei lavoratori e diritti sociali: considerazioni introduttive.**

Per comprendere i problemi connessi alla mobilità dei lavoratori nell'Unione Europea, è necessario indagare su quale sia la situazione dal punto di vista giuridico-istituzionale e quali siano le politiche già implementate o in progetto in sede europea. Come vedremo, la normativa sulla mobilità ha origine nelle disposizioni del trattato istitutivo delle Comunità Europee e si è poi evoluta in stretta connessione con quella sulla dimensione sociale della Comunità e poi dell'Unione.

Come accennato più volte, la mobilità dei lavoratori all'interno del mercato unico europeo è piuttosto bassa. Solo il 2% dei cittadini europei risiede e lavora in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Il resto degli stranieri residenti nei Paesi europei è proveniente da Paesi terzi e non gode dei diritti derivanti dalla normativa comunitaria sulla mobilità dei lavoratori. Vi sono, tuttavia, notevoli differenze da Paese a Paese.

I dati sul numero di lavoratori o residenti provenienti dall'estero, comunque, possono essere sottostimati a causa delle legislazioni sulla residenza o della possibilità di integrazione dei migranti con il cambio di nazionalità. Comunque sia, si tratta di dati che confermano le dimensioni ridotte del fenomeno. Basti pensare che le cifre comparabili sugli Stati Uniti sono circa sei volte superiori,

con il risultato che la mobilità tra Stati negli USA riguarda un quarto della popolazione, mentre nell'UE la tendenza attuale vede interessato circa il 4%<sup>1</sup>.

Le ragioni di questa scarsa mobilità dei lavoratori europei possono ricondursi al maggior numero di barriere fronteggiate da chi desidera trasferirsi all'estero: in primo luogo le differenze linguistiche, ma anche le rigidità nel mercato degli alloggi che rendono più oneroso il trasferimento. Nei primi anni '90 su 140 milioni di persone occupate in Europa, solo due milioni lavoravano in uno stato membro diverso da quello di provenienza, mentre altri 5 milioni provenivano da paesi terzi (naturalmente a questi bisognerebbe aggiungere tutti gli immigrati clandestini).

Questa situazione è venuta formandosi negli ultimi trent'anni. In precedenza, infatti, l'Europa è stata interessata da ingenti migrazioni di manodopera, interrottisi a seguito degli *shock* petroliferi che causarono una sostanziale chiusura da parte dei paesi del Nord Europa che fino ad allora avevano accolto migliaia di lavoratori che giungevano a colmare l'eccesso di domanda di lavoro. In seguito, i movimenti di lavoratori si sono mantenuti bassi, anche se sono state implementate diverse politiche a livello comunitario volte a favorire la mobilità.

In effetti, lo sforzo in questo senso è stato rilevante fin dalla nascita delle Comunità Europee. La libera circolazione della manodopera è prevista dal Trattato di Roma del '57, ma lo sforzo per rendere effettive le condizioni necessarie ad attuare pienamente questo principio ha impegnato lungamente la Commissione e la Corte di Giustizia.

Oltre ad essere un principio enunciato nel trattato di Roma, la libertà di movimento dei lavoratori ha progressivamente assunto importanza, man mano che gli economisti andavano rimarcando la necessità di formazione di un mercato del lavoro integrato all'interno della Comunità e poi dell'Unione Europea.

---

<sup>1</sup>. Si veda per un'analisi di queste tematiche la Comunicazione della Commissione al Consiglio: "Nuovi Mercati del lavoro europei, aperti e accessibili a tutti". Bruxelles, 28/2/2001.

Ciò che può apparire strano è il fatto che la progressiva liberalizzazione della circolazione dei lavoratori sia coincisa con la costante diminuzione di questa circolazione nell'ambito dei flussi migratori che interessano l'Europa occidentale. Bisogna però considerare che, negli ultimi decenni, le differenze tra le condizioni economiche dei paesi dell'Unione, ed in particolare le condizioni di vita della manodopera, hanno visto una sostanziale convergenza, a fronte di una netta riduzione dell'eccesso di domanda di lavoro nei paesi che storicamente attiravano lavoratori migranti. All'epoca in cui la Grecia, il Portogallo e la Spagna entrarono nella Comunità negli anni '80, anche in questi Paesi l'emigrazione netta aveva ormai raggiunto una battuta d'arresto.

Comunque, bisogna notare che questa situazione non è omogenea tra le diverse regioni dell'Unione. I movimenti migratori in Germania e Danimarca, ad esempio, superano l'1,2% della popolazione ogni anno, mentre i movimenti più ridotti sono osservati in Francia, Spagna e Grecia (dove riguardano meno dello 0,2% della popolazione)<sup>2</sup>.

A questo bisogna aggiungere un altro aspetto, cioè la presenza di numerosi lavoratori di frontiera tra i diversi Stati europei. Un lavoratore di frontiera è un lavoratore dipendente o autonomo che svolge la propria occupazione in uno Stato diverso da quello in cui risiede e in cui ritorna almeno una volta a settimana. Il fenomeno è molto rilevante in alcune zone dell'Europa, com'è naturale in presenza di migliaia di chilometri di confine tra Paesi con sistemi di sicurezza sociale e funzionamento dei mercati del lavoro sensibilmente diversi.

Bisogna dunque tenere conto anche di questo quando si parla di mobilità. Infatti mobilità non è un sinonimo di migrazione, ma comprende altri fenomeni come quello citato dei lavoratori di frontiera, oltre alla possibilità che i lavoratori stabiliscano la residenza in luoghi diversi da quello in cui lavorano<sup>3</sup>.

In effetti, la mobilità dei cittadini dell'UE oggi assume quattro forme principali:

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

- 1) la migrazione temporanea (di solito legata a lavori specifici).
- 2) la mobilità in seno alle imprese multinazionali (con possibilità di spostamenti ripetuti durante la carriera lavorativa).
- 3) la mobilità tra industria e mondo accademico (molto importante per il reperimento e la formazione di competenze specifiche e di qualifiche particolari).
- 4) vari tipi di pendolarismo transfrontaliero (compresi i “pendolari del fine-settimana”, sempre più numerosi).

Tenendo conto di tutto ciò si può passare a considerare i fattori che influenzano in un senso o nell’altro la mobilità dei lavoratori. Naturalmente la circolazione della manodopera nelle economie miste può dipendere anche da fattori strettamente legati ai sistemi di Welfare State, come la trasferibilità dei diritti di previdenza, il mutuo riconoscimento dei titoli di studio, la diffusione di informazioni sulle opportunità occupazionali. Proprio in questi ambiti si è concentrata l’azione della Comunità volta a rendere effettiva la libertà di movimento dei lavoratori.

Da subito si rende palese come il tema della mobilità delle persone sia strettamente legato a quello delle politiche sociali, e al tema dell’interazione di tali politiche con la costruzione di uno spazio economico europeo.

Come già accennato, il raggiungimento dell’effettiva libertà di muoversi e risiedere nel territorio di qualsiasi stato membro è sempre stato una finalità della Comunità. Dal punto di vista giuridico-istituzionale possiamo interpretare questo sforzo come un tentativo di rendere effettivo un diritto fondamentale dei cittadini europei. In questo senso, il diritto alla mobilità territoriale garantisce la possibilità di cercare liberamente condizioni di lavoro e di vita migliori, come esplicitato dal regolamento (CEE) n. 1612/68<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Razin e Yuen (1996).

<sup>4</sup> Tale regolamento nel preambolo stabilisce: “la mobilità della manodopera nella Comunità deve rappresentare per il lavoratore uno dei mezzi che gli garantiscano la possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la propria promozione sociale”.

Dal punto di vista economico, possiamo invece notare come vi sia uno sforzo, un impegno attivo delle istituzioni europee, volto ad aumentare la mobilità e l'integrazione economica, rendendo l'incremento della mobilità una finalità della Comunità, oltre che un diritto per il singolo lavoratore. Infatti, si rileva come la libertà di movimento permetta un innalzamento del tenore di vita anche di coloro che restano, attenuando la pressione sociale in zone ad elevata disoccupazione o basso tenore di vita. Allo stesso tempo, la mobilità dei lavoratori permette di raggiungere livelli di efficienza più elevati, mediante una più flessibile allocazione delle competenze e delle risorse umane.

Naturalmente, questo approccio non è esente da critiche. Oltre alle considerazioni extra-economiche che potrebbero indurre a criticare questa impostazione, che sottovaluta molti dei costi umani della migrazione e dello sradicamento, considerando il lavoratore come un "fattore produttivo" che debba prestarsi alla massima flessibilità di utilizzo nella produzione, sarà interessante cercare di capire gli effetti generati da questa crescita dell'integrazione in presenza di sistemi di sicurezza sociale fondati su base nazionale. Se infatti l'aumento della mobilità internazionale è un fine perseguito dai diversi organi della Comunità, sarà bene studiare tutti gli effetti che potrebbero scaturire da un effettivo raggiungimento di questi scopi.

Abbiamo visto brevemente, nel primo capitolo, come la mobilità delle merci e dei fattori abbia generato fondati timori di concorrenza fiscale e di *dumping* sociale. In questo capitolo analizzeremo la normativa che rende effettiva la libertà di movimento dei lavoratori e dei cittadini europei, per cercare di mettere in luce gli eventuali punti di frizione tra le disposizioni volte a creare una dimensione europea dei mercati del lavoro e l'organizzazione su base nazionale dei sistemi di *welfare state*. Sarà anche interessante approfondire la materia delle politiche sociali implementate dall'Unione, per poter contestualizzare il problema della mobilità all'interno dei rapporti più generali tra la nascita di un'"Europa sociale" e la formazione dello spazio economico Europeo.

### 3.2 - I diritti dei cittadini europei.

Iniziamo a soffermarci sui diritti dei cittadini europei, riconoscendone l'evoluzione nei diversi Trattati e soffermandoci sulla posizione tra essi occupata dal diritto alla mobilità territoriale, studiandone anche le relazioni con i diritti sociali, cui man mano è stata riconosciuta sempre maggiore importanza.

Il Trattato Istitutivo delle Comunità Europee, firmato a Roma nel '57 da Repubblica Federale Tedesca, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Italia e Francia, contiene la prima enunciazione dei diritti dei cittadini europei, o più precisamente dei cittadini degli Stati membri della Comunità Europea<sup>5</sup>.

Tali diritti possono essere così riassunti:<sup>6</sup>

- 1) Diritto di circolare e di risiedere liberamente all'interno del territorio di ciascuno Stato membro.
- 2) Diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni municipali del luogo di residenza.
- 3) Diritto all'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Parlamento Europeo.
- 4) Diritto di presentare petizioni al Parlamento Europeo.
- 5) Diritto di appellarsi al Mediatore Europeo (*European Ombudsman*).
- 6) Diritto di protezione diplomatica nei paesi terzi in cui lo Stato di cui si è cittadini non abbia rappresentanza.

In questa fase, i diritti proclamati sono molto ridotti, in quanto essi sorgono per lo più da estensioni del diritto di muoversi liberamente e delle pari opportunità sul mercato. Nel concetto di cittadinanza europea, così come è nato e si è evoluto, prevale un concetto di funzionalità economica, in dipendenza dal fatto che l'Unificazione regionale europea è stata prima di tutto, ed è ancora in modo preponderante, un fenomeno di tipo economico.

---

<sup>5</sup> Il concetto di "cittadinanza europea" nasce solo con il Trattato di Maastricht.

<sup>6</sup> Seguendo, per esempio, Lippolis (1998).

Ecco che il diritto alla mobilità, oggetto di questa analisi, si mostra subito un elemento importante della legislazione europea. Infatti, proprio a causa della derivazione economica dei diritti presenti nel Trattato, la mobilità sul territorio dei Paesi membri e la possibilità di cercare un'occupazione all'estero occupano una posizione centrale. Ci vorranno comunque decenni dalla stesura del Trattato perché sorga una reale consapevolezza della stretta relazione tra mobilità delle persone e sistemi di sicurezza sociale, o quantomeno perché si inizi a porre rimedio alle distorsioni create dalla struttura dei sistemi di *welfare state*. Per quanto riguarda infatti gli aspetti legati ai diritti politici e sociali il principio della nazionalità è ancora dominante.

Del resto, lo scopo del Trattato di Roma e di tutta la prima fase di istituzione della CEE era in primo luogo la creazione di un mercato comune. Per questo i primi passi furono il progetto di un'Unione doganale e l'affermazione di quattro libertà:

- 1) Circolazione dei prodotti industriali e agricoli.
- 2) Circolazione dei lavoratori.
- 3) Diritto d'insediamento e libera prestazione di servizi per i lavoratori indipendenti.
- 4) Libera circolazione dei capitali.

Con l'entrata in vigore dell'Unione Doganale nel '68 e l'Atto Unico Europeo dell'86, di fatto questa prima fase di integrazione economica era raggiunta. E' con il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, il trattato di Maastricht del 1992, che si dà il via ad un progetto di unificazione regionale più complesso ed a un progetto politico di più ampio respiro.

Gli obiettivi del Trattato erano sostanzialmente cinque:

- 1) Creazione di uno spazio economico senza barriere interne, rafforzamento della coesione economica, unione economica e monetaria in prospettiva dell'introduzione della moneta unica.
- 2) Istituzione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC).

- 3) Istituzione della cittadinanza europea
- 4) Cooperazione negli affari interni e nella giustizia
- 5) Assicurare l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni della Comunità

Come si vede i diritti sociali non erano ancora citati, anche se si allude alla necessità dell'istituzione di una cittadinanza europea. L'idea era che si dovesse proseguire nell'integrazione economica lasciando che i singoli Stati si occupassero dei diritti sociali dei propri cittadini.

Non che l'esigenza di un coordinamento dal punto di vista sociale non fosse avvertita, ma per l'opposizione della Gran Bretagna all'introduzione di clausole sociali, si proseguiva lasciando in ombra questo aspetto. Storicamente, l'opposizione ideologica della Gran Bretagna a provvedimenti volti a creare un spazio sociale europeo avevano raggiunto il culmine durante i governi Thatcher. Quando nel 1987 venne espressa per la prima volta l'idea di una carta sociale, durante la presidenza belga della CE nel primo semestre dell'anno, tale proposta trovò l'opposizione ferrea del Regno Unito. Quando si giunse all'approvazione della Carta, da parte del Consiglio Europeo di Strasburgo del 1989, il Regno Unito si astenne e la dichiarazione politica coinvolse solo gli Undici. Fra le altre cose la carta faceva riferimento al "salario equo", facendo pensare ad un impegno diretto della Comunità per preservare il tenore di vita dei cittadini.

Intanto, la Gran Bretagna continuava nella sua opposizione all'estensione delle competenze dell'Unione, mentre gli altri Undici paesi arrivavano a firmare a Rhodes un protocollo e un accordo sulla politica sociale (1995). Tra gli Undici il criterio di voto a maggioranza qualificata venne esteso a nuove aree, per aumentare la dimensione sociale della coesione economica.

E' con il Trattato di Amsterdam del '97 che si inizia a "forgiare un'Europa più democratica"<sup>7</sup>. Infatti tra i suoi obiettivi esso prevede:

---

<sup>7</sup>. Moussis (2000).

- 1) La necessità di coordinare le azioni per l'occupazione e i diritti dei cittadini.
- 2) L'aumento della collaborazione nella giustizia e affari interni.
- 3) La designazione di un alto rappresentante per il PESC.
- 4) Il proposito di rendere la struttura più efficiente in vista dell'allargamento ad Est.

In questo contesto è importante notare come l'estensione delle competenze alla politica estera e alla giustizia segnali la volontà di dare alla comunità una dimensione strettamente politica e non solo economica. Dall'attenzione alle tematiche sociali scaturirà ben presto un approccio più integrato ai problemi di formazione del mercato interno, che tenga conto anche delle interazioni con le regole di sicurezza sociale.

Tra le altre cose, il trattato di Amsterdam obbliga gli Stati membri a sviluppare una forza lavoro qualificata e adattabile. Si enuncia l'esigenza di una modernizzazione dei mercati del lavoro che vada di pari passo con l'integrazione dei mercati delle merci, dei servizi e dei capitali. Il fine di questo nuovo Trattato è fare dell'occupazione una questione di interesse comune, con una strategia coordinata delle politiche occupazionali. Il Trattato impegna inoltre il Consiglio ad adottare, entro il 2004, misure che stabiliscano a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi residenti legalmente in uno Stato membro possano ottenere la residenza negli altri Stati membri<sup>8</sup>. Un altro aspetto cruciale è l'impegno all'allargamento della Comunità, in quanto, come già accennato l'ingresso di nuovi membri come la Turchia o i paesi dell'Est europeo, avrebbe certamente risvolti importanti per quanto riguarda il problema delle migrazioni di lavoratori ed i suoi effetti sui sistemi di *welfare state*.

Nel dicembre del 2000, infine, si è giunti alla firma della Carta dei Diritti fondamentali, una dichiarazione solenne che non è stata però al momento inclusa nei Trattati costitutivi dell'Unione. Nell'articolo 34 si afferma che il cittadino

---

<sup>8</sup>. Art. 63, paragrafo 4.

che “si sposti legalmente all’interno dell’Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale”.<sup>9</sup> Sul tema si riprende l’impostazione dettata dai Regolamenti comunitari degli anni ’70, che analizzeremo diffusamente in seguito. Ciò che è importante dal punto di vista dell’evoluzione dei diritti sociali dei cittadini europei è l’idea di una Carta fondamentale, ulteriore passo nella direzione del riconoscimento di una dimensione europea della cittadinanza.

Per concludere, si è visto come i diritti dei cittadini europei si siano sviluppati come estensioni progressive dei diritti di partecipazione al mercato comune. Anche la considerazione dei problemi inerenti il diritto di mobilità e di insediamento ha seguito questo tipo di impostazione. Inizialmente tale diritto era previsto come libertà economica, in contrapposizione con il sistema di rigidità e chiusure culminato durante l’ultimo conflitto tra gli Stati Europei. La definizione di tale diritto era in gran parte formale, e non si portavano alle estreme conseguenze le premesse di non discriminazione dei lavoratori migranti, che avrebbero condotto alla necessità di considerare le discriminazioni implicite nell’eventualità di una riduzione dei diritti sociali.

In seguito, anche per la diffusione dell’idea che l’accrescimento della mobilità potesse portare a vantaggi economici ed aumenti di efficienza, si è operato un più vasto impegno nella rimozione delle barriere alla mobilità, comprese quelle implicite nella struttura dei sistemi di sicurezza sociale. In questa fase ci si è accorti che uno degli elementi che tendevano ad influenzare le decisioni dei lavoratori in merito al trasferimento in un altro Paese erano proprio le caratteristiche dei sistemi di *welfare state* a dimensione nazionale e privi di alcun coordinamento a livello comunitario.

Parallelamente, per diverse ragioni, nascevano progetti di una dimensione sociale dell’Unione Europea che, pur nel rispetto del principio della sussidiarietà, garantisse anche a livello comunitario la tutela di alcuni diritti

---

<sup>9</sup> Art. 34, comma 2. Tale articolo aggiunge “secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle prassi nazionali”.

sociali caratteristici delle diverse esperienze dei Paesi membri. Così il tema dell'Europa sociale ed il tema della mobilità dei lavoratori hanno iniziato ad essere trattati in un quadro comune che ancora oggi non è privo di ambiguità e questioni irrisolte.

Infatti, come avremo modo di approfondire, convivono tutt'ora due impostazioni. Una è basata sul principio dell'allargamento del mercato, e vede le misure di coordinamento dei diritti sociali come uno strumento per rimuovere i disincentivi alla mobilità che dovrebbe essere aumentata il più possibile al fine di rendere più concreti i progetti di unificazione dei mercati del lavoro europei. Un'altra invece vede i diritti sociali come momento centrale e non considera il raggiungimento di una più elevata mobilità come un fine. Anzi, ne coglie gli aspetti più problematici di sfida alla dimensione nazionale dei sistemi di *welfare state*, che potrebbero essere svuotati di efficacia in assenza di un coordinamento.<sup>10</sup> Questa seconda visione fa riferimento alla possibilità di concorrenza fiscale, che può sorgere da una più elevata mobilità del fattore lavoro, così come è sorta dall'integrazione dei mercati delle merci e dei capitali.

### **3.3 - Il diritto di circolare e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri.**

Approfondiamo ora quel che riguarda il diritto alla mobilità territoriale e vediamo in dettaglio i provvedimenti adottati per rimuovere le barriere all'effettivo godimento di questo diritto. Come già detto, la produzione legislativa europea volta a rendere effettivo il diritto di muoversi nei territori dei diversi Stati membri è stata abbastanza intensa.

---

<sup>10</sup> Questa è l'impostazione seguita nei già citati lavori di Cremer, Pestieau e altri.

L'Art.8a(1) TCE (articolo 18 nella nuova numerazione) prevede il “diritto di circolare e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri, con le limitazioni e le condizioni stabilite dal Trattato e dalle misure per renderle effettive”. Il Trattato di Roma contiene altre indicazioni rilevanti per quanto riguarda i diritti dei lavoratori che si trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello di provenienza. Esse sono contenute negli articoli 48-51 TCE, che sanciscono fra l'altro “l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra lavoratori degli Stati membri” e prevedono disposizioni per assicurare la protezione sociale ai lavoratori migranti.

Per quanto riguarda i diritti sociali, come vedremo, l'attuazione dei principi del Trattato si avrà con l'emanazione, nei primi anni '70, di due Regolamenti, il n. 1408/71 e il n. 574/72. L'applicazione di questi Regolamenti e la giurisprudenza della Corte hanno man mano reso effettivo il principio di non discriminazione.

Tra i problemi di non facile soluzione vi era, inoltre, l'esigenza di garantire qualche forma di mutuo riconoscimento dei Diplomi e dei Titoli di studio, senza la quale si sarebbe attuata una discriminazione di fatto verso i lavoratori stranieri, lasciando persistere una barriera al trasferimento in un altro Stato membro. Infatti, il mancato riconoscimento di un titolo di studio può comportare la necessità di dover ripetere, del tutto o in parte, la formazione necessaria a svolgere una determinata professione, rendendo più oneroso e difficile il trasferimento in un altro Paese.

In questo campo la legislazione ha fatto molti progressi. Per quanto riguarda il riconoscimento professionale, che consiste nella possibilità di accedere ad una professione con un diploma ottenuto in un Paese straniero, si è ormai giunti al riconoscimento reciproco di molti titoli di studio. In particolare i paesi membri si sono impegnati a riconoscere tutti i diplomi senza i quali non è possibile accedere a professioni protette (avvocato, ingegnere, psicologo...). Per queste professioni infatti il possesso di un diploma riconosciuto è l'unica via per

esercitare la professione stessa: il riconoscimento in questi campi è stato raggiunto per primo perché la sua mancanza costituiva un barriera esplicita alla mobilità di alcune categorie di persone e anche per agevolare la possibilità di reperire sul mercato europeo questi professionisti che possiedono *skills* molto particolari. Per sette professioni: medici generici e specialisti, infermieri, dentisti, ostetriche, veterinari, farmacisti, architetti, il riconoscimento è automatico ed il titolo di studio conseguito in un Paese ha valore anche negli altri Stati membri.

Per quanto riguarda gli altri titoli di studio, invece, è necessario fare domanda di approvazione del riconoscimento all'autorità competente del Paese ospite. Lo Stato ospitante può in questo caso richiedere di completare o integrare la formazione ottenuta nel paese di provenienza.

Vi è poi uno sforzo per realizzare il pieno riconoscimento accademico, cioè il riconoscimento di esami o anni di studio sostenuti in diversi Paesi dell'Unione. A questo fine è stato varato il sistema ECTS (*European Credits Transfert System*), che permette il trasferimento automatico dei crediti afferenti ad esami sostenuti nelle Università Europee che utilizzano tale sistema.

Per il riconoscimento di altri tipi di qualifiche, magari ottenute nella vita professionale, c'è ancora molto da fare. Un primo passo in questo senso è stata l'istituzione della patente informatica europea, l'*European Computer Driving Licence*, un certificato riconosciuto in tutto il territorio comunitario.

Per promuovere l'integrazione dei sistemi universitari e parallelamente incentivare la mobilità degli studenti e dei giovani lavoratori, sono di grande importanza i programmi comunitari di scambio come Leonardo (per il *training* dei lavoratori), Socrates ed Erasmus (per gli studenti) e Kaleidoscope (un programma culturale). Un altro fine di questi programmi è stimolare la formazione di *curriculum* internazionali, che rendano possibile la formazione di professionalità aperte ad un impegno lavorativo nei diversi Paesi europei.

Per rendere più efficaci queste iniziative, gli Stati europei stanno cercando di aumentare progressivamente la trasparenza dei programmi e ad intraprendere progetti che possano portare ad un sistema di valutazione comune. L'istituzione, prevista entro il 2010, di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore<sup>11</sup>, si pone inoltre l'obiettivo di agevolare la mobilità ed allo stesso tempo l'occupabilità dei cittadini europei e la competitività dell'UE sui mercati mondiali.

L'art. 49 TCE manifesta un'altra esigenza per rendere effettiva la possibilità di trovare un'occupazione in un altro Stato membro: si tratta della possibilità di reperire informazioni ed effettuare ricerche in maniera semplice e poco costosa. L'art. 49, infatti, invita il Consiglio ad elaborare un meccanismo per far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro. Questo meccanismo è stato realizzato con la rete EURES, il servizio europeo per l'occupazione che raccoglie quattrocento *Euroadvisers*, provenienti da agenzie nazionali di collocamento, organismi di datori di lavoro, sindacati, ecc.

EURES è stata varata nel 1994 ed è diventata un grande sistema di tecnologie dell'informazione, che risponde all'esigenza di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello transnazionale all'interno dell'Unione Europea. Nel 1998 i vari *Public Employment Services* (PES) dell'Unione e dell'*European Economic Area*, si sono accordati per collaborare a livello europeo al fine di sviluppare al meglio il potenziale di EURES. L'obiettivo annunciato era quello di "sostenere la libertà di movimento e rendere il mercato europeo del lavoro una realtà"<sup>12</sup>. Si riteneva infatti che molti fattori avrebbero causato un aumento della mobilità nei primi anni successivi. In particolare, si notava come ormai le imprese siano mobili in Europa ed inizino a ricercare una forza lavoro pluri-nazionale. L'obiettivo di EURES è quello di facilitare la mobilità internazionale: a questo scopo è stato istituito tra l'altro un servizio *on line* di curriculum vitae.

---

<sup>11</sup> Previsto dai ministri dell'Istruzione nella Dichiarazione di Bologna che ha coinvolto 29 Paesi nel 1999.

<sup>12</sup> 1998, *Joint Mission Statement*.

La Commissione Europea ha il compito di produrre, inoltre, entro la fine del 2001, un progetto di istituzione di un sito integrato europeo di informazione sulla mobilità in collaborazione con i governi, gli enti locali, i servizi sull'occupazione. Il problema dell'informazione può costituire un ostacolo importante all'esercizio del diritto di cercare un lavoro in un altro Paese. Reperire le informazioni necessarie a trovare un'occupazione può richiedere diverso tempo, il che costituisce un problema, soprattutto visti i limiti di tempo concessi a chi si reca al di fuori del paese in cui riceve un sussidio di disoccupazione. Dunque, un servizio di informazione sulle prospettive di assunzione e sulle regole cui sono soggetti i lavoratori migranti può facilitare notevolmente la formazione di un mercato del lavoro integrato.

Abbiamo visto come i Trattati, a partire da quello del 1957, riconoscessero il diritto alla mobilità, ma non contenessero disposizioni specifiche che garantissero la non discriminazione sul fronte dei diritti sociali (anche perché per la realizzazione dei principi del Trattato si rimandava esplicitamente a normativa successiva). Come è evidente, una riduzione dei diritti sociali può di fatto limitare la libertà di movimento e di residenza, mediante la discriminazione dei lavoratori migranti per quanto riguarda la protezione sociale. Proprio a causa di questa considerazione, una serie di regolamenti in materia di sicurezza sociale è stata ispirata dalla necessità di non creare vincoli alla mobilità dei lavoratori, eliminando i penalizzanti svantaggi economici dovuti alla perdita dei diritti sociali acquisiti nello Stato di provenienza. Dunque, il tema dei diritti sociali e quella della libertà di movimento si sono evoluti all'interno di uno schema di riferimenti reciproci.

In generale, possiamo dire che durante gli anni '60 e '70 trovarono progressivamente applicazione i principi degli art. 48-51 del trattato (libertà di movimento e uguale trattamento dei lavoratori) e gli art. 52-58 (uguale accesso per i lavoratori alle attività non remunerate e uguale trattamento per aprire e

condurre attività commerciali), realizzando così una sostanziale libertà di movimento per i cittadini della Comunità.

Un ulteriore passo per il raggiungimento della completa libertà di movimento è stato raggiunto con gli accordi di Schengen (Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 e Convenzione applicativa di Schengen del 19 giugno 1990, entrata in vigore il 26 marzo 1995), firmati da Tredici Paesi europei<sup>13</sup>. Tali accordi prevedevano l'abolizione dei controlli alle frontiere tra i paesi firmatari con esclusione della Grecia. Alla fine del 1996 sono entrate nell'accordo anche la Danimarca, la Finlandia e la Svezia, mentre Islanda e Norvegia hanno lo *status* di Paesi associati. La Convenzione applicativa ha portato a rimuovere definitivamente i controlli di frontiera e a rafforzare la collaborazione sulle frontiere esterne degli Stati firmatari.

Non tutti i Paesi dell'Unione però, attualmente, applicano pienamente la Convenzione di Schengen, anche se possiamo pensare che si vada verso una progressiva integrazione dei Paesi che inizialmente ne sono rimasti fuori.

### **3.4 - I diritti sociali dei lavoratori migranti.**

Le fonti più importanti per quanto riguarda i diritti sociali dei lavoratori migranti sono il Regolamento (CEE) n. 1408/71 e il n. 574/72<sup>14</sup>. Nel Regolamento n. 1408/71 sono tratteggiate le regole per preservare i diritti sociali dei lavoratori migranti. Il n. 574/72, invece, definisce in particolare le istituzioni competenti in ciascuno Stato, i documenti da produrre, le formalità che gli interessati devono adempiere per beneficiare delle prestazioni, ecc.

---

<sup>13</sup> Irlanda e Gran Bretagna non fanno parte dell'accordo, ma godono di una forma di *opting in*, che consente di applicare parte dell'*aquis* di Schengen.

<sup>14</sup> Questi due Regolamenti, emanati nei primi anni Settanta, costituiscono tuttora, con i loro emendamenti successivi, le fonti principali per quanto riguarda la mobilità dei lavoratori.

Tali Regolamenti garantiscono il mantenimento dei diritti acquisiti negli Stati membri, nonché il diritto di cumulare i periodi di contribuzione sociale e i periodi di contribuzione per la pensione, in vista di ottenere le prestazioni sociali. I Regolamenti hanno dunque come obiettivo quello di coordinare le legislazioni sulla sicurezza sociale, per tutelare le persone che si spostano all'interno del territorio della Comunità. Per entrare nel dettaglio di ciò che riguarda i problemi connessi ai rapporti tra mobilità e *welfare state*, prenderemo in considerazione in particolare due categorie principali di soggetti interessati alla normativa: i lavoratori (subordinati o in proprio) ed i pensionati.

La mobilità di per sé pone una molteplicità di problemi, in un sistema in cui le prestazioni di sicurezza sociale sono organizzate su base nazionale. Possiamo infatti porci diversi interrogativi: chi pagherà le prestazioni sanitarie, le pensioni, gli assegni familiari? In mancanza di qualsiasi forma di coordinamento si corre il rischio che alcuni individui siano assicurati due volte ed altri rimangano scoperti. Potrebbe infatti accadere di perdere il diritto alle prestazioni, abbandonando il territorio dello Stato che eroga la prestazione.

Per questa ragione la Comunità ha provveduto all'emissione di regolamenti e direttive che provvedessero a realizzare il grado di coordinamento necessario a risolvere questo problemi. La normativa comunitaria emessa negli ultimi decenni coinvolge tutti i paesi dell'Unione Europea e dell'*European Economic Area*, cioè i seguenti 18 Stati: Austria, Grecia, Norvegia, Belgio, Islanda, Portogallo, Danimarca, Irlanda, Spagna, Finlandia, Italia, Svezia, Francia, Liechtestein, Regno Unito e Gibilterra, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Le persone cui si applica la normativa comunitaria sono:

- 1) Lavoratori, subordinati o in proprio, cittadini di uno Stato membro ed iscritti al sistema di sicurezza sociale di quel paese.
- 2) Pensionati (anche nel caso in cui il Paese in cui risiedono è entrato a far parte della Comunità dopo che essi erano già pensionati).
- 3) Membri delle famiglie delle persone di cui ai punti 1 e 2.

- 4) Dipendenti pubblici (che costituiscono un'importante eccezione al criterio di non discriminazione e di parità di accesso al mercato del lavoro per i cittadini dei Paesi membri).

Non rientrano quindi nella normativa:

- 1) Studenti, disabili, persone non attive se non familiari di aventi diritto.
- 2) Dipendenti pubblici con schemi speciali.
- 3) Cittadini di paesi terzi.

E' da notare che la normativa comunitaria non intende sostituirsi alle normative nazionali, la cui storia dipende dalle differenze nei livelli di vita dei diversi paesi e anche da differenze storiche, culturali e nelle preferenze. Non costituisce dunque un tentativo di armonizzazione, ma più semplicemente di coordinamento, per far sì che le persone non siano danneggiate nell'esercitare il diritto a muoversi e stabilirsi tra i Paesi dell'Unione Europea.

Il primo principio che si è ritenuto necessario affermare è quello dell'aggregazione dei periodi di contribuzione ai fini del calcolo delle prestazioni. Infatti, uno dei possibili svantaggi legati alla mobilità è dato dalla possibilità che alcuni anni di contribuzione non vengano calcolati al fine di determinare l'importo della pensione.

Talvolta, le regolamentazioni nazionali precedenti l'emissione del Regolamento prevedevano infatti che i benefici siano pagati solo se il beneficiario risiede nel territorio dello Stato. Questo non solo introduce il rischio di perdere i diritti maturati, ma addirittura può impedire ad un lavoratore di maturare tali diritti, nel caso in cui vi siano periodi di contribuzione minimi richiesti per accedere alle prestazioni. Facciamo un esempio: se un lavoratore migrante fosse stato assicurato per quattro anni in uno stato membro in cui bisogna avere un periodo minimo di contribuzione pari a cinque anni e poi 14 anni in uno Stato in cui il periodo minimo è di 15, si troverebbe a non ricevere alcuna copertura. Per questo l'intervento della Comunità è stato in primo luogo

nel segno del garantire l'aggregazione dei periodi di contribuzione, in modo che si debba tener conto di tutti i periodi di contribuzione nei diversi Stati membri.

In alcuni casi, inoltre, le legislazioni nazionali prevedevano una riduzione della prestazione, per esempio al 70% di quella prevista per i residenti. Anche normative di questo tipo possono scoraggiare le scelte di migrazione e sono state progressivamente rimosse.

Da tutte queste casistiche appare evidente come fosse necessario un qualche intervento a livello comunitario per garantire il coordinamento dei sistemi. I principi di base dei regolamenti volti a coordinare le legislazioni onde evitare questo genere di problemi sono sostanzialmente due:

- 1) Un lavoratore è assicurato in un solo paese alla volta
- 2) Un lavoratore è assicurato nel paese in cui svolge la sua attività professionale.

Fanno eccezione a questi principi solo i lavoratori in trasferta per un periodo inferiore a dodici mesi, marinai, diplomatici, militari.

Sulla base di questi semplici principi si articola la normativa comunitaria, che tenta di coprire i vari aspetti della protezione sociale: dalla tutela della salute ai diritti pensionistici ai sistemi di assicurazioni o sussidi contro la disoccupazione. La finalità principale è quella di garantire che le prestazioni di invalidità, vecchiaia o ai superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte acquisiti in base alla legislazione di uno Stato non possano subire riduzioni o modifiche, né soppressioni se il beneficiario risiede nel territorio di un altro Stato membro. Inoltre, stabilisce che, sotto alcune condizioni, il lavoratore disoccupato che soddisfi i requisiti per avere un sussidio in uno Stato membro, possa mantenere il diritto alle prestazioni se si reca in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione.

Vediamo ora più in dettaglio i provvedimenti riguardanti in particolare sanità, pensioni e sussidi di disoccupazione.

### ***3.4.1 - La sanità.***

Per quanto riguarda il caso di malattia, bisogna distinguere tra benefici in natura e benefici in denaro. Infatti le prestazioni sanitarie sono spesso fornite in natura, nella forma di cure mediche o ricoveri ospedalieri. In linea generale la regola è che i benefici in denaro vengano pagati dal Paese in cui si lavora anche se non vi si risiede; al contrario i benefici in natura sono generalmente forniti dal Paese in cui si risiede, anche se non vi si lavora (come nel caso dei lavoratori di frontiera o comunque dei lavoratori la cui residenza sia fissata in un Paese diverso da quello in cui svolgono la propria attività lavorativa). Si ritiene infatti che i benefici in natura siano più necessari in prossimità della “dimora abituale”.

Bisogna, tuttavia, notare che la preconditione per avere diritto alle prestazioni in natura è il fatto di averne diritto nel Paese in cui si è assicurati. In questo caso, cioè nel caso in cui il lavoratore soddisfi questo requisito, le prestazioni devono essere erogate dallo Stato di residenza. Se si risiede all'estero solo temporaneamente (cioè per un periodo inferiore ai dodici mesi), vi è soltanto il diritto alle prestazioni urgenti, mentre cure sanitarie più complesse dovranno essere fornite dal paese di residenza. Qui vi è, però, una norma speciale in favore dei cittadini più anziani: per i pensionati, infatti, la copertura non si riduce alle prestazioni urgenti, ma a tutte le cure necessarie nel periodo di residenza all'estero.

La materia sanitaria ha visto anche l'intervento della Corte di Giustizia, che ha interpretato molto estensivamente le disposizioni del Regolamento 1408/71. Infatti, con le sentenze Kohll e Decker<sup>15</sup>, la Corte ha reso possibile che un cittadino si rechi all'estero ad acquistare prodotti farmaceutici, benefici

---

<sup>15</sup> Nella causa Decker, la Corte ha affermato che gli artt. 28 e 30 del Trattato CE (ex artt. 30 e 36) escludono una normativa nazionale in virtù della quale un ente rifiutava di rimborsare un paio di occhiali correttivi acquistati all'estero senza autorizzazione dell'ente stesso.

Nella causa Kohll la Corte ha stabilito che gli articoli 49 e 50 del Trattato CE (ex artt. 59 e 60) escludono che una normativa nazionale possa subordinare ad autorizzazione un rimborso delle prestazioni dentistiche fornite in un altro Stato membro.

dell'assistenza medica e sia rimborsato secondo le tariffe in vigore nello Stato in cui si ottiene la prestazione. Secondo alcuni, tali sentenze rischiano di mettere a rischio l'equilibrio finanziario dei sistemi di sicurezza sociale e di incentivare il turismo sanitario. Senz'altro l'ampliamento delle possibilità di scelta per i cittadini pone dei problemi di coordinamento tra i sistemi sanitari, anche in considerazione del livello dei costi e dell'impossibilità di ampliare oltre un certo limite la partecipazione alla spesa dei pazienti.

### ***3.4.2 - Le pensioni di anzianità e vecchiaia.***

Le pensioni di anzianità e vecchiaia rappresentano una quota molto importante della spesa sociale di tutti i Paesi dell'Unione Europea. Molti tra questi Paesi hanno intrapreso negli ultimi anni progetti di riforma dei sistemi pensionistici al fine di assicurarne la sostenibilità in un contesto di invecchiamento della popolazione. Anche in sede comunitaria il tema delle pensioni ha trovato un particolare interesse, posto che la trasferibilità dei diritti pensionistici è da considerarsi uno degli obiettivi più esplicitamente perseguiti per assicurare un'effettiva mobilità dei lavoratori sul suolo europeo.

Quando si parla di pensioni si distingue tipicamente tra regimi previdenziali pubblici (primo pilastro), regimi aziendali e professionali (secondo pilastro) e regimi individuali (terzo pilastro).

Le pensioni del primo pilastro sono finanziate, per la maggior parte, sulla base del principio di ripartizione. Sono garantite dallo Stato e di norma gestite da un ente pubblico. I regimi del secondo pilastro possono essere istituiti unilateralmente da un datore di lavoro o in seguito ad un accordo collettivo tra imprenditori e lavoratori. I dipendenti e/o i lavoratori versano contributi ad un ente pensionistico, il quale li investe e distribuisce le pensioni. Il terzo pilastro

consiste in regimi individuali, che generalmente sono costituiti da contratti conclusi da privati con imprese di assicurazioni sulla vita o altre istituzioni finanziarie.

A livello comunitario, i regimi del primo pilastro hanno incontrato fin dagli anni Settanta l'impegno per un coordinamento che garantisce che i lavoratori migranti non siano soggetti a doppia imposizione e non perdano i diritti sociali maturati. Si tratta dell'aspetto inerente lo stato sociale che forse ha ricevuto più attenzioni e più disponibilità a progetti di coordinamento, unito agli accordi per la prestazione delle cure mediche e ospedaliere.

Il coordinamento delle politiche poggia su tre principi base:

- 1) In ogni Paese i contributi vengono conservati fino al pagamento delle prestazioni e non avviene nessun tipo di trasferimenti agli altri Paesi o direttamente al beneficiario (se non al momento dell'erogazione della prestazione).
- 2) Ogni Paese in cui il lavoratore abbia lavorato almeno un anno deve pagare la pensione.
- 3) La pensione pagata da ogni Stato sarà calcolata secondo le regole di quello Stato.

E' evidente che tali principi tendono a tutelare sia il lavoratore che lo Stato che deve pagare la pensione. Infatti, non ci sono svantaggi per i lavoratori migranti che si vedono riconoscere tutti i periodi di contribuzione e allo stesso tempo non vi sono svantaggi neanche per gli Stati che pagano le prestazioni in base al periodo di contribuzione nel loro territorio.

Il lavoratore, quindi, si troverà a ricevere più pensioni da sistemi di sicurezza sociale diversi, cumulando i diritti acquisiti nei vari Paesi in cui abbia prestato la propria opera. E' da notare che i pensionati possono trasferirsi in qualsiasi Stato membro, anche se non hanno mai lavorato sul suo territorio.

Le regole generali che sovrintendono all'erogazione delle prestazioni sono le seguenti:

- 1) Per gli *waiting periods* si deve tener conto di tutti gli anni di lavoro, anche in altri Stati.
- 2) Il fatto di risiedere all'estero non può causare limitazione delle prestazioni.

Come accennato, se un lavoratore è stato assicurato in più Stati, la pensione sarà basata sui tempi di contribuzione completati in ogni stato membro. Supponiamo, per esempio, che un lavoratore sia stato assicurato:

- per dieci anni nello Stato A
- per venticinque anni nello Stato B
- per cinque anni nello Stato C

Tale lavoratore è quindi stato assicurato per un totale di 40 anni in tre Stati membri. Lo Stato A calcolerà l'ammontare della pensione cui il lavoratore avrebbe diritto dopo quarant'anni di lavoro in quello Stato e pagherà l'ammontare corrispondente al reale periodo di contribuzione, cioè i 10/40 di quanto sarebbe risultato dopo i 40 anni di contribuzione. Allo stesso modo, lo Stato B pagherà i 25/40 di quanto il lavoratore avrebbe maturato in 40 anni di contribuzione nello Stato B e lo Stato C i 5/40 di quanto il lavoratore avrebbe conseguito sul suo territorio.

Nonostante tutte le convenzioni di calcolo introdotte per evitare che la differenza tra i sistemi di sicurezza sociale leda i diritti dei lavoratori migranti e di fatto disincentivi la scelta di recarsi a lavorare in un altro paese, permangono diversi problemi.

E' da notare che la regola generale secondo la quale il fatto di risiedere all'estero non può causare limitazione delle prestazioni viene applicata con diverse eccezioni rilevanti, sulle quali conviene soffermarsi. Le prestazioni escluse dalle regole citate sono quelle che non sono basate sui contributi.

Al momento a questa categoria appartengono:

- Austria: supplemento compensatorio

- Belgio: reddito garantito per gli anziani
- Spagna: prestazioni in denaro per gli anziani e pensioni non collegate a contributi
- Finlandia: indennità per i disabili e assegno per la casa per gli anziani
- Francia: assegno del Fondo Nazionale di Solidarietà (FNS)
- Grecia: assegno speciale per gli anziani
- Irlanda: pensioni non basate sui contributi
- Italia: pensione sociale
- Norvegia: reddito garantito per i disabili, *basic benefit*
- Portogallo: pensioni di vecchiaia non basate sui contributi
- Svezia: assegno per la casa in aggiunta alle pensioni di base.

I trasferimenti esclusi dalla normativa delle direttive comunitarie e tutt'ora legati al criterio di residenza si caratterizzano dunque per il fatto di essere di tipo *flat* anziché basati sui contributi. I trasferimenti non basati sui contributi svolgono come è ovvio finalità di tipo redistributivo. Mentre i sistemi obbligatori di tipo contributivo hanno finalità assicurative e servono ad “assicurare” i rischi individuali o sociali, i sistemi redistributivi hanno anche finalità equitative. L'esclusione di questi benefici dalla normativa comunitaria e la scelta dei diversi Stati di assoggettarli a vincoli piuttosto rigidi appare abbastanza comprensibile. Mentre il trasferimento di una prestazione ad un cittadino che si sia spostato all'estero non crea particolari problemi, se è calcolato su criteri contributivi (in quanto lo Stato paga in base a quanto ha ricevuto durante gli anni di contribuzione) un trasferimento di tipo *flat* pone problemi più complessi. Infatti, non vi è alcun criterio “attuariale” per calcolare l'ammontare del trasferimento che spetta ad un lavoratore che abbia lavorato in Paesi diversi.

Accordarsi sul coordinamento dei sistemi contributivi è stato relativamente facile, i trasferimenti *flat* prevederebbero invece la necessità di affrontare a livello comunitario gli aspetti redistributivi del *welfare state*, il che presuppone

un impegno politico molto più profondo e la definizione di criteri comuni di equità. Più in generale, i trasferimenti redistributivi sono quelli che appaiono più problematici in relazione all'integrazione europea e in particolare alla mobilità dei lavoratori. Infatti, la presenza di un trasferimento indipendente dai contributi versati potrebbe facilmente avere l'effetto di attrarre nel Paese che offre tale sussidio lavoratori poveri e disoccupati. In questo modo il sistema stesso diventerebbe più oneroso per l'aumento del numero dei beneficiari netti (coloro che pagano al sistema meno di quanto ne ricevano sotto forma di prestazioni). Una conseguenza potrebbe essere la "fuga" degli alti redditi, che in un contesto di libertà di movimento potrebbero sfuggire dal peso di un sistema di questo tipo e sarebbero incentivati a migrare.

I risultati teorici delle analisi e dei modelli con mobilità del lavoro visti in precedenza concordano per lo più sul fatto che i sistemi di sicurezza sociale di tipo redistributivo sono quelli che più risentono dell'impatto dell'integrazione tra i sistemi economici. A tutt'oggi il problema dei trasferimenti *flat* non è stato affrontato in sede comunitaria, né vi sono particolari proposte di coordinamento dei sistemi. Tutte le prestazioni di questo tipo non sono trasferibili al di fuori dei confini nazionali e rimangono soggette a vari tipi di restrizione.

Al contrario di quanto visto per i regimi previdenziali pubblici, le pensioni del secondo pilastro non rientrano nella normativa del Regolamento 1408/71. Il trasferimento del capitale pensionistico maturato in questi schemi, può risultare oneroso o addirittura impossibile. I cittadini che lavorano o risiedono all'estero spesso non possono mantenere i loro regimi pensionistici originari.

Si tratta di un problema di notevole rilevanza, posto che si stima che il 25% della popolazione attiva dell'Unione sia coperta da un regime pensionistico aziendale o professionale. Dietro questo dato medio peraltro si nascondono situazioni molto differenziate. In alcuni Paesi, infatti, le pensioni del secondo

pilastro rappresentano una quota importante del sistema, come per esempio in Gran Bretagna dove rappresentano l'80% del totale del sistema pensionistico.

Un altro problema che può sorgere risiede nelle differenze nella tassazione, che possono di fatto vincolare i trasferimenti transfrontalieri. I regimi pensionistici aziendali possono essere soggetti a misure fiscali in tre stadi: il versamento dei contributi, la riscossione dei rendimenti e l'erogazione delle prestazioni. La maggioranza degli Stati usa il cosiddetto sistema EET (esenzione per i contributi, esenzione del reddito da investimento e dei guadagni in conto capitale, tassazione delle prestazioni pensionistiche). Tre Stati membri<sup>16</sup> utilizzano il sistema ETT (esenzione per i contributi, tassazione del reddito da investimenti e dei guadagni in conto capitale, tassazione delle prestazioni pensionistiche). Altri due Stati membri<sup>17</sup> utilizzano invece il sistema TEE. Queste differenze fanno sì che il lavoratore che si trasferisca in uno Stato membro, anche se non incontrasse problemi a trasferire il capitale pensionistico accumulato, potrebbe incontrare altri problemi. Ad esempio, un lavoratore dipendente potrebbe passare la propria vita lavorativa in uno Stato TEE ma trasferirsi, una volta pensionato, in uno Stato EET, nel qual caso sarebbe soggetto ad una duplice imposizione. Al contrario, un lavoratore potrebbe passare la vita lavorativa in un Paese EET e trasferirsi da Pensionato in uno Stato TEE, ottenendo gli effetti di una duplice esenzione. Per correggere le distorsioni che possono scaturire da questa situazione, la Commissione ritiene auspicabile l'adozione di un sistema comune, per esempio estendendo ulteriormente il sistema EET, già prevalente tra gli Stati membri<sup>18</sup>.

Un altro problema è dato dal fatto che spesso gli Stati membri non estendono gli sgravi fiscali previsti a livello nazionale anche ai contributi versati ad enti pensionistici aventi sede in altri Stati membri. Inoltre, le prestazioni

---

<sup>16</sup> Danimarca, Italia, Svezia.

<sup>17</sup> Germania (che ha un sistema misto e utilizza anche il sistema EET) e Lussemburgo.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al comitato economico e sociale, *L'eliminazione degli ostacoli fiscali all'erogazione transfrontaliera di pensioni aziendali e professionali*, Bruxelles, 19/4/2001.

pensionistiche erogate da enti pensionistici aventi sede all'estero possono essere tassate in misura superiore rispetto alle prestazioni pensionistiche nazionali. La Commissione ha affermato che non vi sono motivi che giustifichino un trattamento diseguale dei regimi applicati da enti che risiedono in altri Stati membri, si auspica quindi la rimozione di questo tipo di norme per pervenire ad una qualche forma di coordinamento<sup>19</sup>. Il riconoscimento di una parità di trattamento per i contributi versati ad enti di altri Paesi o per le pensioni da essi erogate, peraltro, presuppone un incremento dello scambio di informazione tra gli Stati e questi enti, in modo che l'erogazione transfrontaliera delle pensioni non venga a rappresentare un'opportunità di evasione fiscale.

Per quanto riguarda infine il terzo pilastro, cioè i fondi pensione privati o altri contratti stipulati con assicurazioni o intermediari finanziari, molti dei problemi visti con il secondo pilastro vengono a riproporsi. In particolare, i problemi di doppia imposizione e di maggiorazione degli oneri fiscali sulle prestazioni possono costituire un disincentivo alla migrazione e una disparità di trattamento nei Paesi di destinazione per i lavoratori provenienti da altri Paesi .

La regolamentazione dei sistemi pensionistici integrativi contrasta con il funzionamento del mercato interno in due modi: da un lato limita la libera prestazione di servizi, sottoponendo i prodotti stranieri a regimi fiscali differenziati, e dall'altro ostacola la mobilità. Il tema è oggi ampiamente discusso e si attendono proposte per un coordinamento che consenta di raggiungere risultati simili a quelli ottenuti per le pensioni erogati dai sistemi pubblici<sup>20</sup>. Nel Comunicato di Stoccolma i Quindici si sono impegnati ad approvare entro il 2002 la Direttiva sulla "Portabilità dei diritti pensionistici". E' vero però che rimandare la discussione al 2002 potrebbe costituire un modo per

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem* e Comunicazione della Commissione *Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi*, 11/5/99.

allungare i tempi su un tema che non vede ancora proposte largamente condivise<sup>21</sup>.

Un ulteriore problema è costituito dal fatto che tutt'oggi le età pensionabili sono diverse nei diversi paesi e questo fatto può introdurre delle distorsioni. Tale caso è particolarmente importante quando vi siano integrazioni al minimo in alcuni degli Stati ed in altri no. In questo caso vi può essere un incentivo a ritirarsi quando viene pagata la prima delle pensioni, usufruendo dell'integrazione al minimo nel Paese che la fornisce.

Per esempio supponiamo che una persona sia stata assicurata:

- 1) Per 35 anni in un paese dove l'età pensionabile è 67 anni
- 2) Per 10 anni in un altro in cui l'età pensionabile è 60.

All'età di 60 anni questa persona potrebbe smettere di lavorare e ricevere una piccola pensione nello Stato B, in cui ha pagato i contributi per solo 10 anni (prenderebbe i 10/45 di quanto spetta ad un lavoratore con 45 anni di contributi nel Paese B). Prima di avere i requisiti per percepire anche la pensione dello Stato A, più corposa visti i 35 anni di contribuzione si dovrebbe aspettare altri sette anni. In presenza di un'integrazione al minimo nello Stato B, tale persona che per sette anni avrebbe diritto solo ai 10/45 probabilmente percepirebbe un sussidio solo a causa della diversa età pensionabile riconosciuta dal paese straniero.

Questa situazione crea problemi tutt'ora irrisolti, anche se il progressivo innalzamento delle età pensionabili nei paesi che riconoscevano il diritto di percepire la pensione ad età più basse sta portando ad una progressiva convergenza. In particolare, l'età pensionabile sta convergendo in tutti i paesi a 65 anni per uomini e donne, comportando un sostanziale aumento per paesi

---

<sup>21</sup>. Questa posizione "scettica" è stata per esempio avanzata da Tito Boeri in un'intervista a *Il Sole 24 Ore*, mercoledì 28/3/2001.

come l'Italia, ma anche una diminuzione per chi, come la Danimarca, prevedeva età pensionabili ancora maggiori.

**Età pensionabili e minimo contributivo richiesto**

	Uomini		Donne	
	Età minima	Anni di contributi	Età minima	Anni di contributi
<b>Danimarca</b>	67, 65 dal 2004		67, 65 dal 2004	
<b>Germania</b>	65	5	60, 65 dal 2005	15 (con almeno 10 dopo i 40) oppure 5 con l'età minima di 65
<b>Francia</b>	60		60	
<b>Italia</b>	Sistema retributivo e misto: 65; nuovo sistema contributivo: 57/65 con correttivi attuariali delle prestazioni	sistema retributivo e misto: 19 (20 dal 2001); nuovo sistema contributivo: 5	sistema retributivo e misto: 60; nuovo sistema contributivo: 57/65 con correttivi attuariali delle prestazioni	Sistema retributivo e misto: 19 (20 dal 2001); nuovo sistema contributivo: 5
<b>Belgio</b>	65		61, 65 dal 2008	
<b>Spagna</b>	65	15	65	15
<b>Irlanda</b>	65/66		65/66	
<b>Grecia</b>	65	15	60	15
<b>Lussemburgo</b>	65	10	65	10
<b>Olanda</b>	65	da 35 a 40 anni per ricevere una pensione pari al 70% dell'ultima retribuzione	65	da 35 a 40 anni per ricevere una pensione pari al 70% dell'ultima retribuzione

<b>Austria</b>	65	15	60, 65 da raggiungere progressivamente tra il 2028-2033	15
<b>Portogallo</b>	65	15	65	15
<b>Finlandia</b>	65		65	
<b>Svezia</b>	65 per la pensione garantita e 61 per la pensione contributiva		65 per la pensione garantita e 61 per la pensione contributiva	
<b>Gran Bretagna</b>	65		Raggiungerà i 65 progressivamente nel decennio 2010-2020	

Fonte: Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems*, Bruxelles, 6 Novembre 2000.

Dalla tabella si nota come i diversi Paesi, con l'eccezione della Grecia, abbiano in programma di convergere verso l'età di 65 anni entro il 2004-2005.

Rimane comunque il problema delle differenze nel tipo di prestazioni. Infatti, come accennato, i sistemi pensionistici dei diversi Paesi europei si fondano su diverse composizioni dei "tre pilastri" (schemi pubblici, regimi professionali, schemi privati). In particolare permangono impostazioni basate su prestazioni di tipo *flat rate*, volti a diminuire la disuguaglianza, a fianco di quelli basati sui contributi, che diventano sempre più numerosi, riducendo l'impatto redistributivo dei sistemi pensionistici. Questo tipo di differenze può creare distorsioni e problemi di incentivi e disincentivi alla mobilità ancor più significativi di quelli generati dalla differenza nelle età pensionabili.

### ***3.4.3 - I sussidi di disoccupazione.***

Per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione la situazione è un po' più complicata, e non sono stati intrapresi gli stessi passi che abbiamo analizzato nel caso delle pensioni. Se si è disoccupati in uno Stato, ai fini del calcolo delle prestazioni assistenziali si tiene conto anche dei contributi versati in altri Stati, evitando così gli svantaggi derivanti dalla perdita di diritti maturati. Però, al contrario di quanto accade per le pensioni, non è possibile prendere sussidi da Stati diversi da quello in cui si risiede. Infatti i sussidi di disoccupazione non sono pagati indipendentemente dal luogo di residenza. Questo costituisce un'importante differenza con le pensioni, che invece dipendono esclusivamente dai diritti maturati e vengono percepite indipendentemente dal luogo in cui il pensionato stabilisca la sua residenza.

Inoltre, l'erogazione dei sussidi è sottoposta ai seguenti vincoli:

- 1) Il beneficiario deve rimanere a disposizione dell'*employment service* per almeno quattro settimane.
- 2) Entro sette giorni dalla partenza per un altro stato il lavoratore deve iscriversi al nuovo *employment service*, altrimenti perde il diritto alle prestazioni.
- 3) Il sussidio di disoccupazione viene percepito per un massimo di tre mesi. Se entro lo scadere dei tre mesi il lavoratore non trova un'altra occupazione, per poter continuare ad aver diritto al sussidio, deve obbligatoriamente ritornare nel territorio dello Stato in cui ha avuto l'ultima occupazione.

Per i sussidi di disoccupazione si incontra un problema per certi versi paragonabile a quello delle pensioni non basate sui contributi. I sistemi di sicurezza sociale dei diversi Paesi si tutelano in vari modi, introducendo delle rigidità per non esporre il sistema stesso ai rischi di crescita degli oneri finanziari che potrebbero scaturire da un'apertura del sistema a nuove fasce di beneficiari.

Infatti, per gli Stati sarebbe particolarmente oneroso offrire sussidi di disoccupazione senza un quadro di regole ben preciso, che preveda per esempio la permanenza sul territorio dove il disoccupato rimane a disposizione del locale *employment service*.

Un altro aspetto che testimonia la maggiore rigidità degli schemi per i disoccupati è il fatto che non sia possibile ottenere un sussidio da un Paese diverso da quello in cui si era occupati immediatamente prima di perdere il lavoro. Gli Stati, anche nel caso in cui abbiano percepito contributi per anni, non si accollano il sussidio di un cittadino espatriato ed entrato nel mercato del lavoro di un altro Paese. Per queste ragioni il Regolamento 1408/71 tratta in modo diverso pensioni e sussidi di disoccupazione.

Nella relazione del Gruppo di Alto livello presieduto da S. Veil, costituito nel 1996, si ipotizza di estendere il periodo in cui i disoccupati che espatriano possano usufruire del sussidio dal Paese in cui hanno avuto l'ultima occupazione (attualmente fissato a tre mesi).<sup>22</sup>.

Il tema del coordinamento delle prestazioni per i disoccupati è particolarmente complesso in quanto le differenze tra i sistemi dei diversi Paesi sono molto significative. Si va da Paesi con forme di sussidio generalizzato per tutti i cittadini disoccupati a Paesi in cui il sostegno del reddito per chi perde il lavoro è erogato per periodi molto brevi con sistemi di tipo assicurativo.<sup>23</sup>. Al momento gli Stati membri proteggono i propri sistemi escludendovi i disoccupati provenienti da altri Paesi e limitando la portabilità dei sussidi per i beneficiari che si rechino a cercare lavoro in un altro Paese. Per evitare l'accesso di migranti che gravino sull'assistenza pubblica, perfino il ricongiungimento familiare può essere limitato nel caso in cui il reddito del lavoratore ospite non sia considerato sufficiente a mantenere la famiglia. Rimane, comunque, valido il principio che un lavoratore straniero, che abbia lavorato in un Paese membro per un certo periodo minimo (che può variare da Paese a Paese), una volta rimasto

---

<sup>22</sup>. Il Rapporto del Gruppo è stato presentato alla Commissione il 18 marzo 1997.

disoccupato, ha il diritto di percepire il sussidio come i lavoratori autoctoni, in virtù del principio di non discriminazione<sup>24</sup>.

### 3.5 - Migrazione e competenze.

Gli elementi motori dei mercati europei sono attualmente influenzati dall'unificazione regionale, dall'evoluzione tecnologica, sociale e demografica, dalla crescita del settore dei servizi. In questo contesto molti Stati membri affrontano un *deficit* delle competenze necessarie a sviluppare settori importanti. Questo aspetto è particolarmente rilevante nelle nuove industrie ad alta tecnologia e nelle multinazionali. Inoltre, l'integrazione economica sta portando alla concentrazione geografica per alcuni settori, mediante il trasferimento delle imprese.

L'impostazione prevalente in Europa, così come espressa dalla Commissione Europea<sup>25</sup>, vede nell'incremento della mobilità del lavoro un requisito necessario per la crescita economica dell'Unione. In particolare, si ritiene che debba accrescersi la mobilità dei lavoratori *skilled*, deputati a colmare i *deficit* di competenze che possono venire a formarsi in alcune regioni dell'Unione. La Strategia europea per l'occupazione prevede per questo un nuovo orientamento sulla mobilità e un obiettivo trasversale di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Appare evidente come il tema del deficit delle competenze porti a considerare un tipo particolare di mobilità, cioè la mobilità di individui che possiedano *skills* ben precisi, in grado di rispondere alle esigenze di settori

---

<sup>23</sup> Per un confronto tra i diversi sistemi, si veda MISSOC, tavole comparative.

<sup>24</sup> La parità di trattamento per quanto concerne i diritti sociali è garantita dall'Art. 51 del trattato CE.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio: *Nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti*, Bruxelles, 28/2/2001.

particolari, come quello delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC).

Nonostante gli impegni per realizzare strutture che consentano di giungere ad un diverso modello di formazione, che comprenda tutto l'arco della vita lavorativa, per ora questo tipo di figure professionali è per lo più costituito da giovani laureati. Per questo si dà particolare importanza al riconoscimento delle qualifiche professionali e al riconoscimento delle competenze, oltre che alla mobilità di alcune categorie specifiche come ricercatori, studenti, insegnanti. A questo, tuttavia, si aggiunge un'istanza generale volta ad aumentare "l'aumento di competenze a tutti i livelli - di base, intermedio e superiore - (...) per costruire l'economia concorrenziale e della conoscenza nell'UE"<sup>26</sup>.

Un altro provvedimento importante è stato la creazione di una *task force* competenze e mobilità, incaricata di proporre un piano d'azione al Consiglio di primavera del 2002, al fine di raggiungere entro il 2005 i seguenti obiettivi:

- 1) Eliminare gli ostacoli alla mobilità rimasti
- 2) Rendere i mercati del lavoro aperti ed accessibili a tutti
- 3) Elevare le competenze dei lavoratori europei.

I compiti della *task force* saranno quello di individuare gli elementi motori dei nuovi mercati europei del lavoro e il rapporto tra qualifiche e mobilità ed identificare le barriere tutt'ora esistenti e le modalità per rimuoverle traendo vantaggio dall'esperienza di altri Paesi (come gli Stati Uniti).

Dall'analisi dei documenti della Commissione, inoltre, emerge come vi sia la piena convinzione che compito prioritario delle Istituzioni europee in questo campo sia quello aumentare nei prossimi anni il livello di mobilità geografica della manodopera europea, soprattutto la più specializzata. Questo orientamento è esplicito nella strategia dell'UE, stabilita a Lisbona per il buon funzionamento del mercato interno ed il raggiungimento della piena occupazione.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio del febbraio 2001, si legge: “gli elementi motori della globalizzazione, del cambiamento tecnologico e dell’integrazione europea sono tali che una parte della manodopera dovrà essere mobile”<sup>27</sup>. Ecco di nuovo l’impostazione che aspira ad un incremento della mobilità geografica dei lavoratori ed a una dimensione sovranazionale del mercato del lavoro. In questo caso però è da notare come il problema del reperimento di competenze porti ad incentivare la mobilità di strati specifici della popolazione. Si tratta come detto dei lavoratori *skilled*, che peraltro sono *a priori* i più mobili nel contesto Europeo.

Nell’analisi degli effetti della mobilità sui sistemi di *welfare state*, bisogna dunque tener conto della possibilità che gli individui più incentivati a muoversi siano quelli più qualificati. Come abbiamo visto nel secondo capitolo, la mobilità di questi strati della popolazione ha effetti importanti, riducendo in maniera significativa la base imponibile dei Paesi d’origine ed incentivando i diversi Paesi a ridurre l’imposizione per non trovarsi ad affrontare la “fuga” di questi lavoratori.

### **3.6 - I lavoratori di frontiera.**

Il lavoratore di frontiera si distingue dal tradizionale lavoratore migrante per il fatto di lavorare in uno Stato e risiedere in un altro. Il fenomeno è abbastanza diffuso in Europa, specialmente lungo le zone di confine di alcuni Paesi. Purtroppo non esistono a livello europeo cifre recenti, compilate utilizzando un sistema standardizzato. I censimenti dei vari paesi non sono facilmente comparabili. Si può comunque constatare che per molti Paesi europei il fenomeno è rilevante, sia dal punto di vista economico che sociale.

---

<sup>27</sup>. *Ibidem*, pag.18.

Francia, Italia, Germania e Austria sono i paesi “fornitori” di manodopera transfrontaliera più importanti. Lussemburgo, Germania e Paesi Bassi sono i Paesi membri che costituiscono le principali destinazioni. Bisogna comunque notare che quasi la metà dei lavoratori frontalieri europei lavora in Svizzera e non in un altro Stato membro dell’Unione. Sommando i dati ufficiali riguardanti i flussi nell’Europa Occidentale<sup>28</sup>, si ottiene un totale di 380.000 lavoratori transfrontalieri tra il 1990 e il 1995. Si tratta di cifre non imponenti ma senza dubbio fondamentali per lo sviluppo locale di certe regioni.

### I lavoratori di frontiera

Paese di residenza	Paese ospitante	Transfrontalieri
Svezia	Finlandia	1.000 (1995)
Norvegia	Svezia	2.210 (1990)
Danimarca	Svezia	480 (1995)
Svezia	Danimarca	1.475 (1995)
Danimarca	Germania	1.180 (1994)
Germania	Danimarca	1.015 (1994)
Irlanda del Nord	Irlanda	3.300 (1996)
Irlanda	Irlanda del Nord	13.300 (1996)
Paesi Bassi	Germania	15.470 (1994)
Germania	Paesi Bassi	1.350 (1994)
Belgio	Paesi Bassi	13.256 (1995)
Paesi Bassi	Belgio	3.600 (1995)
Belgio	Germania	3.948 (1995)
Germania	Belgio	470 (1995)
Gran Bretagna	Francia	381 (1993)
Francia	Gran Bretagna	346 (1994)
Francia	Belgio	12.000 (1995)
Belgio	Francia	5.600 (1995)
Francia	Lussemburgo	27.800 (1995)
Belgio	Lussemburgo	16.600 (1995)
Germania	Lussemburgo	9.800 (1995)
Francia	Germania	45.000 (1995)
Francia	Svizzera	73.940 (1995)
Italia	Svizzera	36.558 (1995)
Germania	Svizzera	31.129 (1995)
Svizzera	Germania	1.000 (1995)
Austria	Svizzera	8.270 (1995)
Austria	Germania	12.000 (1991)

<sup>28</sup> Parlamento Europeo (1997), *I lavoratori frontalieri nell’Unione Europea*, Direzione Generale degli Studi, documento di lavoro, serie affari sociali W16A.

Germania	Austria	1.459 (1987)
Austria	Liechtenstein	4.000 (1991)
Italia	Austria	596 (1991)
Austria	Italia	100 (1991)
Italia	Francia	1.700 (1995)
Francia	Italia	280 (1990)
Italia	Monaco	5.000 (1995)
Francia	Monaco	17.925 (1994)
Italia	San Marino	3.302 (1995)
Spagna	Francia	2.000 (1990)
Francia	Spagna	500 (1990)
Francia	Andorra	815 (1990)
Spagna	Andorra	?
Spagna	Portogallo	?
Portogallo	Spagna	?

Totale: circa 380.000 frontalieri in Europa in media tra il 1990 e il 1995.

Il Regolamento n. 1408/71 e il relativo regolamento attuativo n. 574/72 comprendono disposizioni specifiche per i lavoratori di frontiera. Questi si giovano di alcune disposizioni specifiche, che li pongono in posizione di vantaggio rispetto ad altri lavoratori migranti. Per esempio, per quanto riguarda i benefici in natura forniti dai sistemi sanitari, essi possono scegliere se riceverli dal Paese di residenza o da quello in cui lavorano. Rimangono però ancora molti problemi.

Per quanto riguarda il caso di disoccupazione, i lavoratori di frontiera non hanno diritto a godere dell'*employment service* del paese ospite, in cui peraltro versano i contributi. Si ritiene infatti che il lavoratore di frontiera sia più legato al luogo di residenza, ma questa interpretazione può anche dipendere dal fatto che vi sia una disponibilità dei paesi riceventi ad accogliere lavoro, ma non ad accollarsi anche il rischio di disoccupazione dei lavoratori stranieri. E' previsto comunque che il lavoratore che dimostri di avere legami più saldi con il Paese in cui ha avuto l'ultimo lavoro possa percepirvi il sussidio. Spetta però al lavoratore dimostrare questa particolare situazione.

La normativa Comunitaria non è priva di lacune e, vista l'importanza del fenomeno per alcune regioni, vi sono stati numerosi accordi bilaterali tra i Paesi interessati. Il problema, nel caso specifico del lavoro transfrontaliero, è che gli

oneri di carattere pubblico incombono su due Stati mentre il lavoratore paga i contributi in un solo Paese (secondo le convenzioni volte ad evitare il fenomeno della doppia imposizione).

Solo la Svizzera, al momento, ha sperimentato con alcuni *partner* l'esportazione del proprio metodo intercantonale che si basa sulla ripartizione delle risorse fiscali al fine di annullare lo squilibrio tra prestazioni e risorse raccolte ai due lati della frontiera. Tra i Paesi membri dell'Unione europea non vi sono ancora accordi di questo genere, né di tipo bilaterale né tantomeno di rango comunitario. Gli accordi bilaterali tra i Paesi consistono infatti solo in norme per evitare la doppia imposizione dei redditi interessati dal fenomeno del lavoro frontaliero.

Rimangono inoltre da risolvere diversi problemi di informazione e collaborazione tra le istituzioni coinvolte dal fenomeno. Per questo all'interno di EURES sono state istituite strutture specifiche che concentrano la propria attività sulle regioni transfrontaliere. Il fine di queste EURES transfrontaliere è proprio quello di ovviare ai problemi informativi e promuovere la collaborazione.

### **3.7 - I cittadini dei Paesi terzi.**

I cittadini dei Paesi terzi non godono del diritto alla mobilità garantito dai Trattati ai cittadini europei. La posizione dei lavoratori cittadini di Paesi terzi è significativa, poiché si tratta di un numero consistente di persone. Infatti, le migrazioni da paesi terzi sono quantitativamente più rilevanti di quelle tra paesi dell'Unione. La migrazione da Paesi disomogenei, inoltre, pone problemi specifici di integrazione dal punto di vista economico, sociale e culturale.

In Europa vi è sempre stato un afflusso consistente di migranti provenienti da ex colonie, persone in cerca di asilo politico, rifugiati e immigrati da Paesi in via

di sviluppo in cerca di lavoro. Spesso, a causa della legislazione restrittiva nei confronti degli immigrati extracomunitari, l'accesso di queste persone avviene nella forma dell'immigrazione clandestina, che pone problemi di quantificazione del fenomeno. Si stima infatti che il flusso di immigrati clandestini nei Paesi dell'Unione sia di circa 500.000<sup>29</sup> all'anno, nella quasi totalità cittadini extracomunitari, posto che non vi è incentivo all'immigrazione clandestina per i cittadini europei.

Per quanto riguarda i migranti provenienti da Paesi terzi, ogni Stato Membro decide sulle regole d'ammissione (visti d'ingresso, permessi di soggiorno, ecc.) e non vi sono norme comunitarie di riferimento. Anche per l'ottenimento della cittadinanza del Paese ospite, da cui discende l'acquisizione della cittadinanza europea, vi sono grandi differenze da Paese a Paese. Si va dal caso dell'Olanda, il paese in cui è più facile ottenere la cittadinanza, a quello della Germania, che è lo Stato con legislazione più restrittiva<sup>30</sup>. Gli altri Stati dell'Unione si pongono tra questi due estremi, con grandi differenziazioni intermedie.

Se, dunque, per quanto riguarda i diritti economici inerenti i movimenti di merci e di capitali, i cittadini dei paesi terzi sono equiparati ai cittadini europei, in tutti gli altri campi, a partire dalla facoltà muoversi fra gli Stati membri, i loro diritti sono dipendenti dalle legislazioni nazionali.

Peraltro, vi sono giuristi che considerano l'esclusione dei cittadini dei paesi terzi dal diritto alla mobilità come un'interpretazione restrittiva della lettera dell'articolo 48 TCE. Tale articolo sancisce la "libertà di movimento per i lavoratori (...) all'interno della Comunità" e proibisce la "discriminazione basata sulla nazionalità tra lavoratori degli Stati Membri". La Corte di Giustizia ha sempre interpretato che tale norma si applicasse ai cittadini degli Stati membri.

---

<sup>29</sup> Stime Europol, citate in Brücker, Epstein e altri (2001).

<sup>30</sup> In Olanda la cittadinanza si acquisisce con 5 anni di residenza, una minima conoscenza della lingua e l'assenza di precedenti penali, senza dover rinunciare alla cittadinanza del Paese d'origine. In Germania sono necessari 10 anni di residenza, il superamento di un severo esame linguistico, l'ottemperanza di requisiti di storia lavorativa e di "attitudine". In Germania non è ammessa la doppia cittadinanza, l'acquisizione della cittadinanza tedesca comporta la rinuncia alla cittadinanza del Paese d'origine.

Molti argomenti sono stati anche portati, però, per sostenere che la libertà di movimento dovesse essere garantita anche ai cittadini dei Paesi terzi. Secondo i sostenitori di questa impostazione, l'espressione "lavoratori degli Stati membri", indicherebbe semplicemente le persone che lavorano nelle economie degli Stati membri (indipendentemente dal possesso della cittadinanza di uno o di questi Stati)<sup>31</sup>. Comunque, al momento, i cittadini dei Paesi terzi rimangono esclusi dalla normativa sulla libertà di movimento.

Per quanto riguarda i diritti sociali dei lavoratori migranti, il Regolamento n. 1408/71 esclude i lavoratori dei Paesi terzi, riferendosi esplicitamente ai cittadini europei alle loro famiglie. Non esistono norme di rango comunitario che permettano al lavoratore extracomunitario che decida di lasciare il Paese ospite di non perdere i diritti maturati.

In relazione ai contributi versati da cittadini di Paesi terzi ai sistemi di sicurezza sociale, gli Stati membri procedono in base ad accordi bilaterali con i Paesi di origine o possono prevedere regole di restituzione unilaterale dei contributi versati direttamente ai lavoratori che, dopo un periodo di lavoro, decidano di fare ritorno nel Paese d'origine<sup>32</sup>. La Commissione, però, lavora ad una Proposta di Direttiva<sup>33</sup> che conduca al coordinamento di queste norme e permetta ai lavoratori provenienti da Paesi terzi di non perdere in nessun caso i contributi versati nei sistemi previdenziali pubblici di uno Stato membro al ritorno nel Paese d'origine.

Tale Direttiva prevedrebbe esplicitamente che il cittadino di un Paese terzo che non abbia acquisito il diritto ad una pensione all'interno dell'UE e neanche abbia il diritto, in base ad accordi bilaterali, a trasferire i diritti maturati nel sistema del Paese terzo in cui risiede, possa richiedere e ottenere il rimborso dei

---

<sup>31</sup> Plender (1976).

<sup>32</sup> Per esempio, in Italia, il lavoratore che ritorni nel Paese di provenienza e non sia coperto da accordi bilaterali che preservino i diritti sociali maturati, ha il diritto di chiedere la restituzione dei contributi versati all'INPS, maggiorati del 5%.

<sup>33</sup> Commissione delle Comunità europee, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo*, Bruxelles, 11/7/2001.

contributi versati da lui o dal suo datore di lavoro nel sistema di previdenza pubblico. Naturalmente, all'atto della restituzione dei contributi versati, il lavoratore dovrà dichiarare di rinunciare in modo assoluto ai diritti acquisiti nell'ambito del sistema pubblico dello Stato membro interessato, sciogliendo il rapporto con tale sistema.

Oltre a non godere delle disposizioni in materia di libera circolazione e a non poter avvalersi delle disposizioni dei Regolamenti n. 1408/71 e n. 574/72, gli immigrati provenienti da Paesi terzi non possono giovare della normativa sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli di studio. Questo fa sì che i lavoratori extracomunitari, anche quando sono impiegati nel settore regolare, tendano a ricoprire mansioni da lavoratori *unskilled*, in quanto impossibilitati a vedersi riconosciuti i titoli eventualmente conseguiti nel paese d'origine. Di questo bisogna tener conto nell'analizzare l'immigrazione da Paesi terzi, in quanto essa presenta caratteristiche peculiari. Infatti, i lavoratori dei Paesi terzi tendono ad essere assunti come *unskilled* e sono in maggioranza lavoratori poveri. Questo fenomeno è tipico del caso di migrazioni da Paesi disomogenei. Per analizzarne gli effetti bisogna tener conto che si tratta tipicamente di un afflusso di manodopera giovane non specializzata, che spesso viene considerata una possibile soluzione dei problemi di invecchiamento della popolazione.<sup>34</sup>

Per quanto riguarda le politiche comuni per l'integrazione, comunque, ancora non si intravedono soluzioni e le scarse iniziative legislative inerenti i cittadini dei Paesi terzi procedono con lentezza. La discriminazione dei cittadini di Paesi terzi per quanto riguarda la mobilità territoriale costituisce una chiara limitazione alla formazione di un mercato del lavoro europeo. Peraltro queste limitazioni tendono a colpire proprio i lavoratori migranti, provenienti da fuori dell'Unione, che probabilmente sarebbero più disponibili a muoversi di quanto lo siano i cittadini dei singoli Stati membri. Per questo, alcuni sostengono che il principio

<sup>34</sup> E' questo per esempio il risultato di Razin e Sadka (1991), secondo i quali anche se i migranti fossero lavoratori poveri e non qualificati potrebbero essere contribuenti netti del sistema e il loro accesso aumenterebbe il benessere dei pensionati ma anche dei giovani lavoratori.

di non discriminazione debba essere progressivamente esteso per includere i cittadini dei Paesi terzi nella normativa inerente la mobilità e l'accesso ai mercati del lavoro europei.

La Commissione Europea ha presentato, il 24 agosto 1995, una Proposta per garantire ai cittadini di Paesi terzi, legalmente presenti in uno Stato membro, il diritto di attraversare le frontiere interne della Comunità europea e di transitare o soggiornare sul territorio di uno Stato membro per un breve periodo. Il 23 ottobre 1996, il Parlamento ha approvato la Proposta con alcuni emendamenti. Il 21 marzo 1997, la Commissione ha presentato una Proposta modificata. Essa è attualmente dinanzi al Consiglio per l'adozione finale, dimostrando come la legislazione in questo campo richieda tempi piuttosto lunghi.

Nel frattempo, la Commissione ha presentato diverse proposte di Direttive e Regolamenti sul tema dell'ammissione dei cittadini dei Paesi Terzi, dello *status* dei residenti di lungo periodo e dei modelli di permesso di soggiorno<sup>35</sup>. L'idea sottostante la Proposta di direttiva per l'ammissione dei cittadini dei Paesi terzi (1997) è quella di dar forma ad un quadro comune che garantisca un'applicazione uniforme, "fatte salve le disposizioni più favorevoli" derivanti da accordi bilaterali tra gli Stati. L'impostazione ipotizzata prevede peraltro un'apertura molto limitata all'accesso di cittadini dei Paesi terzi sul territorio degli Stati membri. Per esempio, l'accesso per motivi di lavoro (subordinato) sarebbe soggetto a condizioni piuttosto restrittive<sup>36</sup>. Chi invece volesse entrare nel territorio dell'Unione per esercitare attività autonoma dovrebbe, secondo la

---

<sup>35</sup> Proposta di atto del Consiglio che stabilisce la convenzione relativa alle norme di ammissione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri (1997). Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo (2001). Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (2001).

<sup>36</sup> Art 7(1): L'ammissione nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di paese terzo al fine di esercitarvi un'attività lavorativa subordinata può essere autorizzata qualora un'offerta di lavoro proposta nello Stato membro non possa essere soddisfatta a breve termine:

- a) né dai cittadini dell'Unione europea,
- b) né da un cittadino di paese terzo che risieda legalmente nello stesso Stato membro e che appartenga già al mercato regolare del lavoro di quest'ultimo Stato,
- c) né da un cittadino di paese terzo riconosciuto come persona stabilitasi a titolo duraturo.

proposta, dimostrare di avere i mezzi necessari e beneficiare di una protezione sociale valida.

Maggiori passi verso l'integrazione sono invece contenuti nella Proposta per i residenti di lungo periodo (2001).<sup>37</sup>. Questi dovrebbero essere equiparati ai cittadini per quanto riguarda la vita lavorativa e l'assistenza sociale. Nei prossimi anni, quindi, si dovrebbe pervenire a un quadro comunitario più preciso, che armonizzi almeno in parte le legislazioni in materia ed integri i residenti di lungo avvicinando la loro condizione a quella dei cittadini.

Il tema è particolarmente delicato, poiché le politiche migratorie dei Paesi membri sono tuttora differenziate. Del resto l'immigrazione extracomunitaria è un tema di primo piano nel dibattito politico degli Stati membri e non emerge ancora una precisa volontà di delegarlo a livello comunitario.

### **3.8 - Conclusioni.**

In questo capitolo si è cercato di dare un quadro della normativa vigente in materia di mobilità del lavoro e di politiche sociali all'interno dell'Unione Europea, per comprendere il quadro giuridico-istituzionale in cui si colloca la problematica studiata in questa tesi.

Abbiamo visto come la materia della mobilità e quella delle politiche sociali, in un primo momento del tutto distinte, siano entrate in profonda relazione al punto di svilupparsi congiuntamente. Questo dipende dal fatto che i diritti sociali sono un aspetto centrale nelle decisioni di migrazione. Per questo ci si è resi conto che i due aspetti non potevano essere tenuti separati.

---

<sup>37</sup>. Per residenti di lungo periodo si intendono i cittadini dei Paesi terzi residenti regolarmente da più di cinque anni nel territorio di uno Stato membro.

Per realizzare i principi di libertà di movimento e non discriminazione dei lavoratori migranti è apparso necessario rimuovere le barriere costituite dalle dimensioni nazionali dei sistemi di sicurezza sociale. L'integrazione dei mercati del lavoro pone molte sfide ai sistemi di *welfare state*. Infatti, se si realizzasse la piena mobilità dei lavoratori potrebbe diventare più difficile per gli Stati gestire il finanziamento e la fornitura dei servizi sociali. Per questo motivo sono già state presentate proposte di coordinamento dei sistemi di *welfare* e alcuni passi sono stati già fatti. Naturalmente, però, gli Stati sono restii a passare al livello comunitario le competenze inerenti il funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale. Quindi, le decisioni in questo tempo richiedono tempo e tendono ad essere prese quando la situazione li rende improrogabili.

Abbiamo visto come le fonti principali per quanto riguarda il coordinamento dei diritti sociali dei lavoratori migranti siano i Regolamenti n. 1408/71 e n. 574/72. Come è noto, lo strumento legislativo del Regolamento viene utilizzato in tutti quei casi in cui è cruciale che vi sia un pronto adeguamento delle normative nazionali ed un recepimento immediato delle norme di rango comunitario. Infatti, i Regolamenti entrano in vigore immediatamente in tutti gli Stati membri. Al contrario, oggi sembra prevalere su questo tema un orientamento alla formulazione di Direttive, che vincolano negli scopi ma lasciano l'attuazione delle finalità stabilite alla legislazione dei singoli Paesi.

Studiando il problema della mobilità del lavoro e i suoi rapporti con i diritti sociali non si può non notare come l'azione delle istituzioni europee parta dal presupposto che la mobilità stessa sia un fine da perseguire, mediante la rimozione delle barriere e la formazione di incentivi per particolari categorie professionali. Abbiamo visto come la legislazione abbia garantito, almeno formalmente, il diritto a migrare senza subire discriminazioni già durante gli anni '60 e '70. In seguito l'impegno si è concentrato sulla rimozione di tutte le barriere, più o meno esplicite, rimaste a scoraggiare i lavoratori dalle scelte di emigrazione.

Per promuovere la mobilità si è cercato di abbatterne i costi, che costituiscono barriere implicite. Come visto, per esempio, EURES nasce proprio con l'intento di abbattere i costi di informazione. Un'altra barriera, in Europa, è offerta dalle differenze linguistiche. Anche qui si è cercato di agire fornendo ai lavoratori migranti la possibilità di svolgere pratiche, compilare moduli e fare richieste in tutte le lingue dei Paesi membri.

Questo impegno, volto a facilitare la mobilità territoriale, convive come accennato con il timore, espresso da alcuni, che l'aumento della mobilità possa portare ad una crisi dei sistemi redistributivi organizzati a livello nazionale. E' da notare che proprio per quanto riguarda le prestazioni più propriamente redistributive, le difficoltà di coordinamento siano già emerse. I trasferimenti *flat* sono tutt'ora basati sulla residenza e soggetti a restrizioni. I sussidi di disoccupazione incontrano anch'essi limiti inconciliabili con la piena libertà di movimento. Allo stesso tempo, per quanto riguarda le prestazioni sanitarie, molte sono le preoccupazioni destinate dalle già citate sentenze della Corte di Giustizia.

A questo bisogna aggiungere l'esclusione dalla copertura delle prestazioni sociali per le persone non attive. Infatti, se il trasferimento interessa studenti o cittadini non attivi dal punto di vista lavorativo, occorre soddisfare alcune condizioni, vale a dire disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia onde evitare di gravare sul sistema sociale e su quello previdenziale del Paese di accoglienza<sup>38</sup>.

Possiamo quindi concludere che lo spazio europeo non è caratterizzato da un'assoluta libertà di movimento. Persistono alcuni limiti che riguardano particolari categorie di cittadini ed altri più o meno espliciti che riguardano la generalità dei lavoratori. Bisogna però considerare che, per rimuovere ogni tipo

---

<sup>38</sup> Questo fa capire come, nonostante gli sforzi per la formazione del concetto di cittadinanza europea, i diritti tutelati a livello comunitario siano per lo più diritti dei lavoratori, discendenti da un principio di non discriminazione nell'accesso al mercato, più che diritti dei cittadini in quanto tali.

di disincentivo alla mobilità, sarebbe necessario pervenire ad un livello di coordinamento più profondo.

La strada che sembra si stia percorrendo, per quanto riguarda i diritti sociali, è quella di ampliare il più possibile il legame tra contributi e prestazioni, per annullare i problemi inerenti l'attribuzione dei diritti sociali ai lavoratori migranti. Questo orientamento per i sistemi basati sui contributi, peraltro, si inserisce in un generale progetto di riduzione delle prestazioni di tipo redistributivo, ritenute troppo onerose per i sistemi di sicurezza sociale.

Per quanto riguarda le pensioni, che costituiscono il principale capitolo di spesa dei sistemi di sicurezza sociale, tale orientamento è presente nelle analisi che riguardano i problemi di sostenibilità in un contesto di invecchiamento della popolazione. L'*Economic Policy Committee*, per esempio, rimarca la necessità di rafforzare il legame tra contributi e prestazioni a livello individuale e afferma che il ruolo dei sistemi contributivi dovrebbe essere gradualmente accresciuto<sup>39</sup>.

All'interno di questo contesto generale, la soluzione proposta ai problemi legati alla mobilità, sembra essere quella di ridurre al minimo le prestazioni non basate sui contributi, in modo che sia facile attribuire ad ogni individuo i diritti individuali alle prestazioni. Questo tipo di soluzione, però, verrebbe a trascurare una delle funzioni tradizionali dei sistemi di *welfare state*, la funzione equitativa e redistributiva. Tale funzione è senza dubbio una delle caratteristiche del modello europeo di stato sociale. Dunque, un'impostazione che prescindendo dall'esistenza di trasferimenti di tipo *flat* e si concentri solo sul trasferimento dei contributi, appare in grado di offrire solo soluzioni parziali al problema dell'interazione tra mobilità del lavoro e diritti sociali.

---

<sup>39</sup> EPC, *The reform of European pension systems*, Opinione presentata alla commissione e al Consiglio, 6 ottobre 1997.

## Capitolo 4

### Un modello con mobilità del lavoro.

#### 4.1 - Introduzione.

Scopo di questo capitolo è cercare di rappresentare, in un modello semplificato, le tensioni che possono scaturire a seguito dell'aumento della mobilità del lavoro in una prospettiva di integrazione economica. In particolare, si studieranno le interazioni tra mobilità del lavoro e sistema di sicurezza sociale, per capire in che modo la migrazione possa porre dei vincoli alla redistribuzione del reddito implicita nel sistema di *welfare*.

Come abbiamo accennato, la mobilità del lavoro può avere effetti molto diversi a seconda delle caratteristiche specifiche del sistema di sicurezza sociale. Non è la presenza di imposte in sé ad essere cruciale, ma il tipo di trasferimenti che esse vanno a finanziare.

Il modello proposto studierà l'impatto dell'apertura dei confini di un Paese "sviluppato", in cui è presente un sistema di *social security*, nei confronti di un altro Paese, nel quale, a seguito dell'apertura dei confini, si rende possibile l'emigrazione di lavoratori non qualificati in direzione del primo Paese.

Si studieranno due tipi di sistemi di sicurezza sociale. In primo luogo, si proporrà un modello uniperiodale di redistribuzione intragenerazionale. Si cercheranno di stabilire da un lato le relazioni tra dimensioni del sistema pubblico e migrazioni e dall'altro gli effetti della migrazione sulla scelta delle dimensioni del sistema redistributivo da parte degli autoctoni. In seguito si

analizzerà un modello biperiodale di redistribuzione intergenerazionale, rappresentato da un sistema pensionistico a ripartizione, in cui una parte della prestazione è basata sui contributi versati, mentre un'altra parte è di tipo *flat* e ha funzione redistributiva. Anche in questo caso, cercheremo di capire se il sistema pubblico ha l'effetto di attrarre migranti e se l'arrivo dei migranti possa indurre a modificare le dimensioni del sistema. Nel caso di redistribuzione intergenerazionale, sarà necessario vagliare più ipotesi, che possono determinare i risultati del modello. All'inizio supporremo che al periodo  $t$  avvenga una migrazione *una tantum* di lavoratori non qualificati, che rimangono nel Paese con i propri "figli", anch'essi lavoratori non qualificati. Poi proveremo ad ipotizzare che i figli dei migranti possano diventare lavoratori qualificati. Infine proveremo anche ad ipotizzare che i migranti ritornino in patria nel secondo periodo. Si studieranno e si confronteranno le conclusioni del modello in tutti questi casi, per cercare di giungere ad una valutazione complessiva dei fenomeni generati dalla migrazione di lavoratori non qualificati in presenza di un sistema pensionistico a ripartizione.

#### 4.2 - Caratteristiche del modello.

Si consideri l'economia di un Paese "sviluppatto", il Paese  $A$ , con una popolazione di  $N$  individui. Di questi,  $e^* \cdot N$  sono lavoratori qualificati (*skilled*) e  $(1 - e^*) \cdot N$  non qualificati (*unskilled*)<sup>1</sup>. Un lavoratore *skilled* produce una unità di lavoro effettivo, mentre un lavoratore *unskilled* produce soltanto  $q \cdot 1$  unità di lavoro effettivo ( $q < 1$ ). L'offerta di lavoro totale sarà:

<sup>1</sup>. Si tratta di un modello simile a quello utilizzato nei lavori di Razin e Sadka, con la differenza che qui  $e^*$  è fisso e rappresenta semplicemente la quota di individui *unskilled* nella forza lavoro.

$$L = e^* \cdot N + (1 - e^*) \cdot q \cdot N \quad (1)$$

Il prodotto totale è ottenuto da una funzione di produzione lineare del tipo:

$$Y = F(K, L) = wL + rK = F \quad (2)$$

$w$  è il tasso di salario.  $K$  è lo stock di capitale, remunerato ad un tasso  $r$  (si ipotizza che  $A$  sia una “piccola economia” che prende il tasso di interesse dall'estero). Il salario ed il tasso di interesse soddisfano la condizione di equilibrio di mercato, secondo la regola della produttività marginale.

$$w = F_L(K, L) \quad (3)$$

$$(1 + r) = F_K(K, L) \quad (4)$$

Ipotizziamo che il Paese  $A$  apra i propri confini nei confronti di un altro Paese  $B$ , caratterizzato da un livello di sviluppo inferiore. Questa ipotesi ben si adatta al caso dell'Unione Europea in una prospettiva di allargamento ad Est. Infatti, la progressiva estensione della libertà di movimento ai lavoratori dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione, potrebbe causare un flusso di lavoratori verso i Paesi dell'Ovest, caratterizzati da salari più alti e da un'economia più sviluppata. In particolare, supporremo che a muoversi siano i lavoratori meno qualificati, spinti dagli alti differenziali salariali e dalle difficili condizioni economiche in patria.

L'offerta di lavoro totale nel Paese  $A$ , in presenza di possibilità di migrare, sarà dunque:

$$L = e^* \cdot N + (1 - e^*) \cdot q \cdot N + q \cdot M \quad (5)$$

Dividendo tutto per  $N$  otteniamo:

$$L = e^* + (1 - e^*) \cdot q + mq \quad m = \frac{M}{N} \quad (6)$$

La popolazione totale sarà quindi composta da  $(1 + m)$  individui, di cui  $m$  migranti.

### 4.3 - Redistribuzione intragenerazionale.

Supponiamo che il governo imponga un'imposta  $t$  sui redditi, con cui finanzia un trasferimento  $b$  di tipo *flat rate*<sup>2</sup>.

Gli individui autoctoni, *skilled* e *unskilled*, vivono per un periodo e la loro funzione di consumo è del tipo:

$$c^s = (1 - t)w + (1 + r)K + b \quad (7)$$

$$c^u = (1 - t)qw + (1 + r)K + b \quad (7\text{bis})$$

Avendo ipotizzato che la popolazione autoctona sia normalizzata ad 1,  $K$  indica il capitale pro-capite. Si suppone che i migranti siano *unskilled* e non possiedano capitale. Il loro reddito disponibile sarà quindi:

$$c^m = (1 - t)qw + b \quad (8)$$

La relazione tra l'aliquota  $t$  e  $b$  è determinata dal vincolo di bilancio dello Stato, che si suppone in pareggio. Il vincolo di bilancio del settore pubblico sarà:

<sup>2</sup> In alternativa si può pensare che  $b$  sia un bene pubblico, non escludibile e non rivale, di cui godono allo stesso modo tutti i cittadini.

$$t[e^* \cdot w + (1 - e^*)qw + mqw] = b(1 + m) \quad (9)$$

cioè  $twL = b(1 + m)$ .

Una volta rimosse le barriere alla migrazione,  $m$  è determinato endogenamente da:

$$(1 - t)qw + b = w^* \quad (10)$$

dove  $w^*$  è il reddito opportunità dei migranti nel Paese  $B$ .

#### 4.4 - Gli effetti della redistribuzione intragenerazionale sulla migrazione.

In primo luogo ci chiediamo come il livello di  $m$  sia influenzato dal livello di imposizione del Paese  $A$ . I lavoratori migranti saranno beneficiari netti del sistema di trasferimenti pubblico ( $twL < b$ ), dunque si potrebbe pensare che un aumento di  $t$  aumenti l'incentivo a trasferirsi nel Paese  $A$ .

Sostituendo la condizione di indifferenza nella migrazione (equazione (10)) nel vincolo di bilancio (equazione (9)) sappiamo che:

$$\{w^* - (1 - t) \cdot q \cdot w\}(1 + m) = twL \quad (11)$$

Differenziando rispetto a  $t$  si ottiene:

$$q \cdot w \cdot (1 + m) + [w^* - (1 - t) \cdot q \cdot w] \frac{\delta m}{\delta t} = w \cdot L + (t \cdot w \cdot q) \frac{\delta m}{\delta t} \quad (12)$$

$$[w^* - q \cdot w] \frac{\delta m}{\delta t} = wL - (1 + m) \cdot q \cdot w \quad (13)$$

Poiché  $w^* - q \cdot w = -tqw + b$  :

$$(b - tqw) \frac{\delta m}{\delta t} = wL - (1 + m)qw \quad (14)$$

Dunque:

$$\frac{\delta m}{\delta t} = \frac{wL - (1 + m)qw}{b - tqw} > 0 \quad (15)$$

Come ipotizzato, maggiori sono le dimensioni dell'intervento pubblico maggiore è il numero di migranti che si trasferiranno nel Paese *A*, ottenendo un beneficio dal carattere redistributivo del sistema. Questo conferma l'idea che i sistemi di sicurezza sociale redistributivi producano in "effetto calamita" sui migranti e che, in assenza di coordinamento, gli Stati più generosi possano trovarsi a fronteggiare l'impatto di flussi migratori significativi.

#### 4.5 - Gli effetti della migrazione sulla redistribuzione intragenerazionale.

Abbiamo visto come il livello di *t* e quindi le dimensioni del sistema di prestazioni sociali possano essere causa di attrazione per i lavoratori poco qualificati, potenziali beneficiari delle prestazioni offerte. Si potrebbe pensare che, prevedendo questo effetto e gli oneri da essi provocati, gli abitanti del Paese

$A$  siano incentivati a modificare il livello dell'aliquota  $t$ , per ridurre l'impatto delle migrazioni sul proprio benessere.

Per vedere come l'accesso di nuovi beneficiari può modificare le preferenze degli attori sul livello di imposizione, consideriamo il modello introdotto al paragrafo 4.2, modificando alcune delle ipotesi.

In primo luogo supponiamo che la tassazione non sia del tutto neutrale, ma che abbia un costo. In particolare assumiamo che per ogni  $t$  pagato al sistema pubblico,  $t - \gamma^2$  vada a finanziare la produzione di  $b$ , mentre  $\gamma^2$  sia "consumato" per mantenere il settore pubblico.  $\gamma^2$  è il costo di imporre un'aliquota pari a  $t$  su un'unità di reddito (si tratta dunque di un costo quadratico in  $t$ ).

Il vincolo di bilancio diventa:

$$twL - \gamma^2 wL = b(1 + m) \quad (16)$$

Il gettito totale  $twL$  finanzia il costo del sistema pubblico  $\gamma^2 wL$  e l'erogazione della prestazione  $b$  ad  $1+m$  abitanti. Dal vincolo si ricava:

$$b = \frac{twL - \gamma^2 wL}{(1 + m)} \quad (17)$$

Consideriamo ora un individuo di tipo *skilled*, e cerchiamo di capire come  $m$  (la quantità di migranti) influenzi la sua preferenza rispetto alla scelta di  $t$ . In pratica supporremo che il lavoratore *skilled* scelga l'aliquota  $t$  massimizzando il suo consumo intertemporale. Nel caso in cui l'elettore mediano fosse proprio un individuo *skilled*, questa aliquota verrebbe scelta in un voto a maggioranza.

In questa fase, inoltre, ipotizziamo che  $m$  sia esogeno. Questa ipotesi potrebbe, per esempio, descrivere il caso in cui i Paesi dell'Unione Europea

decidessero di non aprire di colpo le frontiere ai nuovi Paesi membri, ma di iniziare con accessi controllati per quote.

Il reddito disponibile di un individuo *skilled* ammonta a:

$$c^s = (1-t)w + (1+r)K + b \quad (18)$$

Ipotizziamo che l'individuo abbia un comportamento massimizzante e scelga  $t$  in modo da massimizzare  $c^s$ . La condizione del primo ordine sarà:

$$\frac{\delta c^s}{\delta t} = B = -w + \frac{\delta b}{\delta t} = -w + \frac{1}{1+m}(wL - 2\gamma twL) \quad (19)$$

La condizione del secondo ordine  $\frac{\delta^2 c^s}{\delta t^2} < 0$  è soddisfatta.

Siamo ora interessati a capire come l'aliquota ottimale per un individuo *skilled*,  $\hat{t}$ , vari al variare di  $m$ .

Poiché:  $B_t \frac{\delta \hat{t}}{\delta m} + B_m = 0$ , allora:

$$\frac{\delta \hat{t}}{\delta m} = -\frac{B_m}{B_t} \quad (20)$$

Con:  $B = \frac{\delta c^s}{\delta t}$ ,  $B_t = \frac{\delta^2 c^s}{\delta t^2}$ ,  $B_m = \frac{\delta c^s}{\delta t \delta m}$ .

Dal momento che  $B_t < 0$  (dalla condizione del secondo ordine), il segno di  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  sarà determinato dal segno di  $B_m$ .

$$\begin{aligned}
 B_m &= -\frac{1}{(1+m)^2}(wL - 2\gamma twL) + \frac{1}{(1+m)}(wq - 2\gamma twq) \\
 &= \frac{1}{(1+m)} \frac{\delta b}{\delta t} + \frac{1}{(1+m)}(wq - 2\gamma twq)
 \end{aligned}$$

Dal momento che:  $B = -w + \frac{\delta b}{\delta t} = 0$ , allora:  $\frac{\delta b}{\delta t} = w$ .

Da cui:

$$\begin{aligned}
 B_m &= -\frac{1}{1+m}w + \frac{1}{1+m}(wq - 2\gamma twq) \\
 &= \frac{-w(1-q) - 2\gamma tqw}{1+m} < 0 \quad \text{con } q < 1
 \end{aligned} \tag{21}$$

Gli individui *skilled* sono portati a preferire un livello di imposizione inferiore. Dunque, in un ipotetico processo di voto, se l'elettore mediano fosse *skilled* il livello di  $t$  prescelto diminuirebbe al crescere di  $m$ .

Consideriamo ora le preferenze di un individuo *unskilled*. La sua aliquota preferita sarà quella prescelta nel caso in cui l'elettore mediano sia un lavoratore autoctono *unskilled*. Il suo reddito disponibile sarà:

$$c^s = (1-t)wq + (1+r)K + b \tag{18bis}$$

La condizione del primo ordine che definisce  $\hat{t}$  ottimale diventa:

$$\frac{\delta c^u}{\delta t} = B = -wq + \frac{\delta b}{\delta t} = -wq + \frac{1}{1+m}(wL - 2\gamma twL) \tag{19bis}$$

$$B_t < 0$$

$$\begin{aligned}
B_m &= -\frac{1}{1+m}wq + \frac{1}{1+m}(wq - 2\gamma twq) \\
&= \frac{-2\gamma twq}{1+m} < 0 \quad \text{con } q < 1
\end{aligned}
\tag{21bis}$$

$\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  è sempre negativo, ma ora è più piccolo in quanto gli *unskilled* sono anch'essi beneficiari netti del sistema. Quindi, una riduzione di  $t$  diminuisce le risorse di cui si appropriano i lavoratori migranti, ma diminuisce anche il beneficio netto del sistema di cui si giovano gli *unskilled* autoctoni.

In questo modello, dunque, sia i lavoratori *skilled* che gli *unskilled* sono portati a ridurre l'aliquota, come reazione all'accesso di nuovi beneficiari del sistema dall'estero<sup>3</sup>.

#### 4.6 - Redistribuzione intergenerazionale.

Consideriamo ora un modello con caratteristiche analoghe a quello descritto al paragrafo 4.2, ma ipotizziamo che il Paese  $A$  sia caratterizzato dalla presenza di un sistema pensionistico pubblico, anziché da redistribuzione intragenerazionale o dalla fornitura di un bene pubblico.

Supponiamo, inoltre, che gli individui non abbiano una dotazione di capitale fisso, ma possano risparmiare parte del reddito da lavoro. Il risparmio è remunerato ad un tasso  $r$ , esogeno<sup>4</sup>. Il prodotto totale è ottenuto da una funzione

<sup>3</sup> Questo risultato è in parte differente da quello ottenuto in Razin e Sadka (2001). Infatti, nel modello di Razin e Sadka la reazione degli *skilled* era incerta. Il risultato degli autori dipendeva dalle ipotesi fatte sull'investimento in capitale umano, che nel modello citato era endogeno ed aveva un certo costo indeducibile. A causa di queste ipotesi, il numero dei migranti influiva sul livello di *skills* e sul reddito dell'elettore mediano, che qui invece non variano. A parità di *skills* e di reddito (come avviene nel modello qui presentato), un individuo beneficiario netto del sistema tenderà a favorire una riduzione dell'imposta all'aumentare del numero di beneficiari.

<sup>4</sup> Anche nel modello intertemporale si suppone che  $A$  sia una piccola economia che prende il tasso di interesse dall'estero.

lineare del tipo  $Y = wL + rK$ , dove  $K$  è il capitale, dato periodo per periodo dal risparmio accumulato dai giovani del periodo precedente.

Si ipotizza che il sistema sia a ripartizione (PAYG) e la pensione sia composta da due elementi: una parte *flat*, uguale per tutti, ed una parte legata ai contributi versati durante il periodo di lavoro.

Gli individui vivono per due periodi:

- 1) Nel primo periodo dividono il reddito netto tra consumo e risparmio.
- 2) Nel secondo periodo consumano il risparmio accumulato (che è cresciuto ad un tasso  $r$ ) e la pensione pubblica  $\Pi$ .

Il consumo di un individuo *skilled* nel primo periodo e nel secondo periodo saranno rispettivamente:

$$c_T^s = w(1-t) - s^s$$

$$c_{T+1}^s = (1+r)s^s + \Pi$$

Il consumo di un individuo *unskilled*:

$$c_T^u = wq(1-t) - s^u$$

$$c_{T+1}^u = (1+r)s^u + \Pi$$

Dove  $s$  è il risparmio, che viene remunerato al tasso  $r$ . Dunque, il valore attuale del reddito disponibile dei lavoratori è:

$$c_v^s = w(1-t) - s^s + \frac{1}{1+r}(1+r)s^s + \frac{\Pi}{1+r}$$

$$c_v^u = wq(1-t) - s^u + \frac{1}{1+r}(1+r)s^u + \frac{\Pi}{1+r}$$

Cioè<sup>5</sup>:

$$c_v^s = w(1-t) + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)tw}{1+r} \quad (22)$$

$$c_v^u = wq(1-t) + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)tw}{1+r} \quad (22bis)$$

Come mostrano le precedenti equazioni, la pensione di un individuo di tipo *skilled* sarà del tipo:

$$\Pi = \alpha p + (1-\alpha)tw$$

La pensione di un individuo *unskilled*:

$$\Pi = \alpha p + (1-\alpha)tw$$

$\alpha$  indica il peso della componente *flat* e quindi il tasso di redistribuzione implicito nel sistema pensionistico. Se  $\alpha = 1$  il sistema è di tipo redistributivo (alla Beveridge). Se  $\alpha = 0$  il sistema è interamente basato sui contributi (tipo bismarckiano).

E' da notare che il tasso di crescita della popolazione in questo modello semplificato è posto uguale a zero. In caso contrario la pensione di un individuo *skilled*, per esempio, sarebbe del tipo:  $\Pi = \alpha p + (1-\alpha)tw(1+n)$ .

In ogni periodo, infatti, i contributi versati pagano le pensioni degli anziani di quello stesso periodo (il sistema è PAYG con bilancio in pareggio).

Se ipotizziamo che la popolazione autoctona cresca ad un tasso  $n$ , le pensioni al tempo  $T+1$  saranno date dai contributi versati  $twL_{T+1}$  che sono pari a

<sup>5</sup> Nel modello intergenerazionale si suppone che il reddito disponibile dei migranti sia uguale a quello degli *unskilled*, così come la funzione di risparmio.

$t w L_T (1+n)$  (il salario è fisso ed si suppone che il capitale di deprezzi periodo per periodo). L'ammontare delle pensioni sarà dunque pari all'ammontare dei contributi versati al tempo  $T$ , moltiplicati per  $(1+n)$ .

Per il singolo lavoratore è come se i contributi “fruttassero” un tasso  $n$ , che è l'unico tasso che può essere pagato da un sistema PAYG in cui le dimensioni dell'economia restino costanti, a parte la crescita delle popolazione.

In questo modello, per semplicità, abbiamo ipotizzato che  $n$  sia nullo. Questa ipotesi non causa alcuna perdita di generalità, a parte il fatto che implica di porsi nel caso di efficienza dinamica ( $n < r$ ) e trascurare il caso opposto ( $n > r$ ).

#### **4.7 - Gli effetti della redistribuzione intergenerazionale sulla migrazione.**

In questo paragrafo si analizzerà come le variazioni di  $t$  influenzino l'accesso di migranti. Ci si chiede insomma se anche la generosità del sistema pensionistico, misurata dalla solidarietà dei lavoratori nei confronti dei degli anziani, espressa dall'aliquota  $t$ , possa generare un “effetto calamita” sui lavoratori *unskilled* del Paese  $B$ . Cercheremo quindi di studiare  $\frac{\delta m}{\delta t}$  al variare di  $\alpha$  (cioè del livello di redistribuzione implicito nel sistema pensionistico).

E' importante ricordare che al periodo  $t$  tutti i migranti sono giovani, quindi pagheranno i contributi per finanziare le pensioni degli anziani del periodo  $t$ . Avremo quindi  $1+m$  lavoratori che finanziano le pensioni di un numero di anziani posto uguale a 1.

Una volta entrati nel Paese  $A$ , però, i migranti assumono gli stessi diritti degli autoctoni ed in particolare, al periodo  $T+1$ , il diritto a percepire una pensione calcolata secondo la formula:

$$\Pi = \alpha p + (1 - \alpha)tqw$$

In un sistema di questo tipo, in cui le prestazioni sono differite nel tempo, le variazioni di  $t$  influenzano il numero di migranti? L'effetto sarà paragonabile a quello studiato in presenza di redistribuzione intragenerazionale?

In realtà la situazione è più complessa rispetto al caso precedente. Al periodo  $t$ , in cui si aprono i confini, i lavoratori che entrano nel Paese lavorano e pagano i contributi. L'offerta di lavoro totale sarà data dalla (8):

$$L = e^* + (1 - e^*) \cdot q + mq$$

Il totale dei pensionati è invece pari a 1, di cui  $e^*$  erano lavoratori *skilled* e  $(1 - e^*)$  *unskilled*. Il vincolo di bilancio sarà dunque:

$$t[e^* \cdot w + (1 - e^*)qw + mqw] = \alpha p \cdot 1 + (1 - \alpha)t[e^* \cdot w + (1 - e^*)qw]$$

Cioè:

$$twL_T = \alpha p \cdot 1 + (1 - \alpha)twL_{T-1} \quad \text{dove } L_{T-1} \text{ non comprende i migranti} \quad (23)$$

Per procedere bisogna distinguere due casi: il caso in cui il sistema è puramente contributivo ( $\alpha = 0$ ) ed il caso in cui vi sia un qualche grado di redistribuzione ( $\alpha \neq 0$ ).

Se il sistema è interamente basato sui contributi, bisogna esplicitare nel vincolo di bilancio la presenza di un avanzo di bilancio:

$$twL_T = twL_{T-1} + AV \quad (24)$$

$AV$  = avanzo di bilancio. In questo modello, supporremo che l'avanzo di bilancio sia distribuito nel periodo stesso in cui viene accumulato.

Quindi, si suppone che l'avanzo sia distribuito fra i pensionati al tempo  $t$ . Questa ipotesi può anche rappresentare il caso in cui al tempo  $t$  vi sia un debito pubblico, che viene sanato con l'avanzo generato dall'accesso di migranti.

Si potrebbe però anche pensare che l'avanzo sia destinato ad altri scopi, e che le pensioni al tempo  $t$  siano pari semplicemente ai contributi versati al periodo  $t-1$ . Nel caso in cui l'avanzo di bilancio fosse destinato ad altri scopi, di cui si giovassero anche i giovani in età da lavoro al tempo  $t$ , le conclusioni del modello potrebbero essere modificate.

Manteniamo comunque l'ipotesi che il bilancio sia in pareggio periodo per periodo e nel caso  $\alpha=0$ , l'avanzo prodotto accresca le pensioni al periodo  $t$ . Se  $\alpha \neq 0$ , possiamo pensare che  $\alpha p$  sia definito residualmente: dato un bilancio in pareggio periodo per periodo, al periodo  $T$  il valore di  $p$  per i pensionati di quel periodo sarà maggiore di quello dei periodi precedenti (in quanto è aumentata la popolazione attiva a parità di pensionati).

Bisogna quindi trattare separatamente i due casi.

Se  $\alpha=0$ , la condizione di indifferenza nella migrazione è data da:

$$w^* = (1-t)qw + \frac{1}{1+r}tqw \quad (25)$$

Il vincolo di bilancio è dato dalla (23), con  $AV = mtqw$ .

Differenziando rispetto a  $t$  si ottiene:

$$wL_T + (tqw) \frac{\delta m}{\delta t} = wL_{T-1} + mqw + (tqw) \frac{\delta m}{\delta t}$$

$$wL_T - wL_{T-1} = mqw$$

$$m = \frac{wL_T - wL_{T-1}}{qw} = \frac{mqw}{qw} = m$$

Dunque, se  $\alpha=0$ , non è possibile stabilire una relazione tra  $m$  e  $t$ . Questo risultato dipende dall'ipotesi di sistema interamente basato sui contributi. Un aumento di  $t$  non fa altro che trasferire parte del reddito al secondo periodo. Non vi è nessun beneficio netto del sistema per i migranti, che saranno del tutto indifferenti ad un aumento dell'aliquota (a meno di fare ipotesi di "impazienza" nel consumo, basate su una funzione di utilità intertemporale più complessa).

Consideriamo ora l'ipotesi  $\alpha \neq 0$ . In questo caso possiamo pensare che  $\alpha p$  sia definito residualmente: dato un bilancio in pareggio periodo per periodo, al periodo  $T$  il valore di  $p$  per i pensionati di quel periodo sarà maggiore di quello dei periodo precedenti (in quanto è aumentata la popolazione attiva a parità di pensionati). I due vincoli di bilancio (al tempo  $T$  e al tempo  $T+1$ ) saranno rispettivamente:

$$twL_T = \alpha p_T + (1 - \alpha)twL_{T-1} \quad \text{al tempo } T \quad (26)$$

$$twL_{T+1} = \alpha p_{T+1} + (1 - \alpha)twL_T \quad \text{al tempo } T + 1 \quad (27)$$

Se il bilancio è in pareggio periodo per periodo  $\alpha p_T$  sarà diverso da  $\alpha p_{T+1}$ .

Dalla (26) si ricava:

$$\alpha p_T = twL_T - (1 - \alpha)twL_{T-1} \quad (28)$$

Dalla (27):

$$\alpha p_{T+1} = \frac{twL_{T+1} - (1 - \alpha)twL_T}{1 + m} \quad (29)$$

La condizione di indifferenza nella migrazione sarà:

$$w^* = qw(1-t) + \frac{1}{1+r} [\alpha p_{T+1} + (1-a)tqw] \quad (30)$$

Il vincolo di bilancio al periodo  $T$  è dato dalla (26).

Dal confronto tra la (28) e la (29) ricaviamo:

$$\alpha p_T = [\alpha p_{T+1}(1+m)] - (1-\alpha)tqwm \quad (31)$$

Dalla (30) ricaviamo:

$$\alpha p_{T+1} = (1+r)w^* - qw(1+r)(1-t) - (1-\alpha)tqw \quad (32)$$

Unendo la (31) e la (32) otteniamo:

$$\alpha p_T = (1+m)[(1+r)w^* - qw(1+r)(1-t) - (1-\alpha)tqw] - (1-\alpha)tqwm \quad (33)$$

Sostituiamo la (33) nel vincolo di bilancio al periodo  $T$  in cui avviene la migrazione (equazione (26)):

$$\begin{aligned} twL_T - (1-\alpha)twL_{T-1} &= \\ &= (1+m)[(1+r)w^* - qw(1+r)(1-t) - (1-\alpha)qwt] - (1-\alpha)tqwm \end{aligned} \quad (34)$$

Differenziando rispetto a  $t$  si ottiene:

$$\begin{aligned} wL_T - (1-\alpha)wL_{T-1} + [tqw] \frac{\delta m}{\delta t} &= (1+m)[qw(1+r) - (1-\alpha)qw] - (1-\alpha)qwm + \\ [(1+r)w^* - qw(1+r)(1-t) - (1-\alpha)qwt] \frac{\delta m}{\delta t} &- [(1-\alpha)tqw] \frac{\delta m}{\delta t} \end{aligned} \quad (35)$$

Poiché:  $\alpha p_{T+1} = (1+r)w^* - qw(1+r)(1-t) - (1-\alpha)tqw$ , avremo:

$$\begin{aligned}\frac{\delta m}{\delta t} &= \frac{wL_T - (1-\alpha)wL_{T-1} - (1+m)[qw(1+r) - (1-\alpha)qw] + (1-\alpha)tqw}{\alpha p_{T+1} - (1-\alpha)tqw - tqw} = \\ &= \frac{\alpha wL_{T-1} - qw - (1-\alpha)tqw - rmqw}{\alpha p_{T+1} - (1-\alpha)tqw - tqw}\end{aligned}\quad (36)$$

Questo risultato è più difficile da interpretare rispetto a quello trovato nel caso di redistribuzione intragenerazionale (rappresentato dalla (13)).

Possiamo però osservare che per  $\alpha=1$ , avremo:

$$\frac{\delta m}{\delta t} = \frac{wL_{T-1} - qw - rmqw}{\alpha p_{T+1} - tqw} \quad \text{per } e^*w(1-q) > rqw \quad (37)$$

Dunque anche con  $\alpha=1$  (sistema pensionistico alla Beveridge), il segno di  $\frac{\delta m}{\delta t}$  non è univoco e non è detto che si possa stabilire una relazione positiva tra  $\delta m$  e  $\delta t$ . Come si vede, è tanto più facile che  $\frac{\delta m}{\delta t}$  quanto più  $q$  ed  $r$  sono piccoli.

Infatti, nella scelta di migrazione, si terrà conto della pensione, ma anche del fatto che essa sarà percepita nel periodo successivo (e quindi il suo valore entra nella decisione scontato al tasso  $r$ ). Per questo, tanto maggiore è  $r$ , tanto meno la pensione conterà per il potenziale migrante, tanto meno una variazione di  $t$  potrà influire sulla dimensione  $m$  del flusso migratorio. Allo stesso modo, quanto più grande è  $q$ , tanto più piccolo sarà il beneficio netto della redistribuzione (infatti il salario di un migrante,  $wq$ , non sarà molto diverso dal reddito di uno *skilled*,  $w$ ).

Abbiamo dunque visto che se lo Stato  $A$  offre una pensione pubblica PAYG, non è possibile stabilire univocamente che i lavoratori *unskilled* dei Paesi poveri siano attratti da un aumento dell'aliquota che la finanzia, neanche nel caso  $\alpha=1$ ,

in cui è massimo il beneficio netto ottenuto dai migranti al periodo  $T+1$ . Il segno di  $\frac{\delta m}{\delta t}$  sarà comunque positivo per  $r$  e  $q$  sufficientemente piccoli.

#### 4.8 - Gli effetti della migrazione sulla redistribuzione intergenerazionale.

In questo paragrafo, specularmente a quanto visto nel paragrafo 4.5, si indagherà come l'accesso di immigrati possa indurre gli autoctoni a modificare le proprie preferenze rispetto all'aliquota che finanzia il sistema pensionistico PAYG.

Analogamente a quanto fatto per il caso di redistribuzione intragenerazionale, aggiungiamo due ipotesi:

- 1) Assumiamo che  $m$  sia esogeno (cioè che l'accesso di migranti sia per quote e vi siano almeno  $m$  migranti disposti a trasferirsi nel Paese  $A$ , indipendentemente dalle considerazioni fatte al paragrafo 4.7).
- 2) Introduciamo un "costo della tassazione", del tutto analogo a quello introdotto nel paragrafo 4.5.

Come prima, vediamo come varia l'aliquota considerando la scelta di un ipotetico elettore mediano *skilled* o *unskilled*. Prendiamo in considerazione il valore attuale del reddito disponibile di *skilled* e *unskilled*:

$$c_v^s = w(1-t) + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)t(1-\gamma)w}{1+r} \quad (38)$$

$$c_v^u = wq(1-t) + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)t(1-\gamma)wq}{1+r} \quad (38bis)$$

Supponiamo che al periodo  $T$  gli individui possano votare per modificare l'aliquota  $t$ , che rimarrà inalterata al periodo  $T+1$  in cui matureranno il diritto alla pensione.

Gli individui massimizzano rispettivamente  $c_v^s$  e  $c_v^u$ . E' da notare che il valore di  $p$  rilevante ai fini della scelta di  $t$  sarà quello definito al tempo  $T+1$ , in cui i lavoratori al tempo  $T$  percepiranno la pensione.

Il vincolo di bilancio rilevante sarà dunque:

$$twL = \alpha p(1+m) + (1-\alpha)t(1-\gamma)wL + \gamma^2 wL \quad (39)$$

Con  $t_T = t_{T+1} = t$  e  $wL_T = wL_{T+1} = wL$ .

Al periodo  $T+1$  i lavoratori sono pari a  $1+m$ , ed i pensionati anche, poiché si ipotizza che i migranti abbiano le stesse caratteristiche demografiche degli autoctoni (dunque al periodo  $T$  la popolazione cresce di  $m$  e poi il tasso di crescita della popolazione ritorna  $n=0$ ).

Dal vincolo si ricava:

$$\alpha p = \frac{twL - \gamma^2 wL - (1-\alpha)t(1-\gamma)wL}{1+m} \quad (40)$$

Consideriamo un individuo *skilled*.

L'aliquota preferita sarà quella che massimizza  $c_v^s$ . La condizione del primo ordine sarà:

$$\begin{aligned} \frac{\delta c_v^s}{\delta t} = B = & -w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)w - (1-\alpha)2\gamma tw + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{1+m} [wL - 2\gamma twL - (1-\alpha)wL + (1-\alpha)2\gamma twL] \end{aligned} \quad (41)$$

$$\text{Con: } B = 0, B_t < 0, \frac{\hat{\delta t}}{\delta m} = -\frac{B_m}{B_t}.$$

Il segno di  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  dipende da  $B_m$ .

$$\begin{aligned} B_m = & -\frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)^2} [wL_T - 2\gamma twL - (1-\alpha)wL + (1-\alpha)2\gamma twL] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [\alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \end{aligned} \quad (42)$$

$$\text{Poiché: } \frac{\delta \alpha p}{\delta t} = \frac{1}{(1+m)} [wL - 2\gamma twL - (1-\alpha)wL + (1-\alpha)2\gamma twL], \quad \text{sostituendo}$$

nella (42) si ottiene:

$$B_m = -\frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} \frac{\delta \alpha p}{\delta t} + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [\alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \quad (43)$$

Poiché:

$$B = 0, \frac{\delta \alpha p}{\delta t} = (1+r) \left[ w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)2\gamma tw \right]$$

allora:

$$\begin{aligned} B_m = & -\frac{1}{1+m} \left[ w - \frac{1}{1+r} (1-\alpha)w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)2\gamma tw \right] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [\alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \end{aligned} \quad (44)$$

Per cui il valore di  $B_m$  sarà:

$$\frac{-(1+r)w + (1-\alpha)w - (1-\alpha)2\gamma tw + \alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw}{(1+r)(1+m)}$$

$B_m$  avrà il segno del numeratore:

$$-w - rw + w - \alpha w - (1 - \alpha)2\gamma tw + \alpha qw - 2\alpha\gamma qw =$$

$$-rw - \alpha w(1 - q) - (1 - \alpha + q\alpha)2\gamma tw < 0$$

In conclusione:

Se  $\alpha=0$ , il vincolo diventa:

$$twL - \gamma^2 wL = twL - \gamma^2 wL \tag{45}$$

Come si vede il vincolo è sempre soddisfatto e  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m} = 0$ .

La scelta di  $t$  non è influenzata dalla migrazione. Infatti, come è ovvio, se il sistema è basato solo sui contributi versati, l'accesso di migranti non varia la condizione degli autoctoni, il cui reddito non cambia né nel primo periodo né nel secondo.

Se  $\alpha \neq 0$ ,  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  avrà il segno di  $B_m$ . Dunque è negativo.

In particolare, se  $\alpha=1$ :

$$\frac{\delta \hat{t}}{\delta m} = \frac{-w(1 - q) - 2\gamma qw}{(1 + m)(1 + r)} < 0 \text{ } ^6$$

Per valori di  $\alpha$  compresi tra 0 e 1, come varia  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$ ? Come è facile vedere,

derivando  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  rispetto ad  $\alpha$  si ottiene:

<sup>6</sup> Questo risultato è analogo a quello trovato nel modello di redistribuzione intragenerazionale, rappresentato dall'equazione (21), con la differenza che in questo caso  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  è più piccolo, in quanto la pensione è pagata in un periodo successivo. Per questo il risultato è scontato al tasso  $r$ .

$$\frac{-w(1-q) + 2\gamma tw(1-q)}{(1+m)(1+r)} < 0 \quad (46)$$

Possiamo dunque dire che, al crescere di  $\alpha$ , un individuo *skilled* desidera diminuire l'aliquota in misura maggiore, a parità di  $m$ . Quanto più il sistema è redistributivo, tanto più vi sarà incentivo per gli autoctoni a ridurre l'aliquota che finanzia il sistema PAYG.

Consideriamo ora le preferenze di un individuo *unskilled*. Se a decidere fosse un individuo *unskilled*, l'aliquota  $t$  dovrebbe massimizzare il suo consumo intertemporale, rappresentato nella (38 bis):

$$c_v^u = wq(1-t) + (1+r)K + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)t(1-\gamma)w}{1+r}$$

La condizione del primo ordine diventa:

$$\begin{aligned} \frac{\delta c_v^s}{\delta t} = B = & -wq + \frac{1}{1+r} [(1-\alpha)qw - (1-\alpha)2\gamma qw] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{1+m} [wL - 2\gamma twL - (1-\alpha)wL + (1-\alpha)2\gamma twL] \end{aligned} \quad (41bis)$$

Con passaggi analoghi a quelli ricavati nel caso di un individuo *unskilled* otteniamo:

$$\begin{aligned} B_m = & -\frac{1}{1+m} \left[ wq - \frac{1}{1+r} (1-\alpha)qw + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)2\gamma qw \right] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [\alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \end{aligned} \quad (44bis)$$

$B_m$  avrà il segno di:

$$\begin{aligned}
& -qw - rqw + qw - \alpha qw - (1 - \alpha)2\gamma qw + \alpha qw - 2\gamma qw + (1 - \alpha)2\gamma qw = \\
& = -rqw - 2\gamma qw < 0
\end{aligned}$$

Per  $\alpha=0$ , come prima, otteniamo  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m} = 0$ .

Per  $\alpha \neq 0$ ,  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  ha il segno di  $B_m$  e quindi è negativo (per tutti i valori di  $\alpha \neq 1$ ).

Bisogna inoltre notare che se si mette a confronto il valore di  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  nel caso di elettore mediano *skilled* con quello di elettore mediano *unskilled*, si trova che, in generale l'incentivo a diminuire l'aliquota è maggiore per gli *skilled*. Gli *unskilled*, infatti, proprio come nel caso di redistribuzione intragenerazionale, ricevono un beneficio netto dal sistema e sono quindi meno propensi a ridurre l'aliquota che lo finanzia.

Riassumendo, abbiamo visto come la migrazione di individui *unskilled* generi spinte alla riduzione della generosità intergenerazionale, misurata dall'aliquota  $t$  mediante la quale il gettito ricavato con l'imposizione sui redditi da lavoro in un periodo serve a finanziare le pensioni degli anziani in quello stesso periodo, secondo lo schema PAYG.

Abbiamo anche visto che più i sistemi sono di tipo "bismarckiano", cioè basati sui contributi, meno essi soffrono dell'impatto della migrazione. Naturalmente questo non significa che i sistemi di tipo contributivo siano in generale preferibili e si debba ricorrere a regimi di calcolo delle prestazioni di tipo attuariale. Significa solamente che si è evidenziato un fatto: maggiore è la portata redistributiva del sistema, maggiore è l'incentivo a ridurre le dimensioni del sistema stesso. Scegliere un sistema di tipo contributivo non farebbe altro che rimuovere il problema rinunciando ad una delle funzioni del *welfare state*: la funzione equitativa e redistributiva.

Bisogna comunque notare che le conclusioni ottenute da questo paragrafo dipendono dall'ipotesi che non solo i migranti siano *unskilled*, ma che al periodo  $T+1$  i loro "figli" siano ancora *unskilled*. Infatti, al periodo  $T+1$  la popolazione è composta da  $1+m$  individui di cui  $e^*$  *skilled* e  $(1-e^*+m)$  *unskilled*. Questa ipotesi è giustificata dal fatto che si può supporre che per una completa integrazione che permetta agli individui provenienti da immigrati stranieri poveri di raggiungere alti livelli di istruzione, serva più di una generazione.

Se però, al contrario, si ipotizza che al periodo  $T+1$  la popolazione ritrovi la composizione di prima della migrazione, il risultato cambia. Al periodo  $T+1$ , infatti, si avrebbe una popolazione di  $(1+m)$  individui, di cui  $e^*(1+m)$  *skilled* e  $(1-e^*)(1+m)$  *unskilled*.

Si tratta di un'ipotesi di assimilazione completa, per certi versi all'estremo opposto di quella fatta in precedenza. Infatti, prima si supponeva che i figli dei migranti restassero tutti *unskilled*, cioè rimanessero tutti in una posizione di svantaggio sul mercato del lavoro. L'ipotesi che viene avanzata ora è al contrario che i discendenti dei migranti riproducano le stesse caratteristiche degli autoctoni per quanto riguarda la distribuzione degli *skills*.

In questo caso, il vincolo di bilancio al tempo  $T+1$ , che determinerà l'ammontare delle prestazioni in quel periodo, sarà:

$$t[e^*(1+m)w + (1-e^*)(1+m)qw] - \gamma^2[e^*(1+m)w + (1-e^*)(1+m)qw] = \alpha p(1+m) + (1-\alpha)t[e^* \cdot w + (1-e^*+m)qw](1-\gamma)$$

Cioè:

$$tw\bar{L}_{T+1} - \gamma^2 w\bar{L}_{T+1} = \alpha p(1+m) + (1-\alpha)twL_T(1-\gamma) \quad (47)$$

Dalla (47) ricaviamo  $\alpha p$ :

$$\alpha p = \frac{tw\bar{L}_{T+1} - \gamma^2 w\bar{L}_{T+1} - (1-\alpha)twL_T(1-\gamma)}{1+m} \quad (48)$$

Dove  $\bar{L}_{T+1} = [e^*(1+m) + (1-e^*)(1+m)q]$ .

Vediamo ora come si modifica la scelta ottima di un individuo *skilled* sotto questa nuova ipotesi. Il reddito disponibile di un individuo *skilled* (in valore attuale), è dato dall'equazione (38):

$$c_v^s = w(1-t) + (1+r)K + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)t(1-\gamma)w}{1+r}$$

Sostituendo la (48) nella (38) e derivando rispetto a  $t$  si ottiene la condizione del primo ordine che in questo caso è data da:

$$\begin{aligned} \frac{\delta c_v^s}{\delta t} = B = & -w + \frac{1}{1+r}(1-\alpha)w - (1-\alpha)2\gamma tw + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{1+m} [w\bar{L}_{T+1} - 2\gamma tw\bar{L}_{T+1} - (1-\alpha)wL_T + (1-\alpha)2\gamma twL_T] \end{aligned} \quad (49)$$

Come prima sappiamo che  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m} = -\frac{B_m}{B_t}$ ,  $B = 0$ ,  $B_t < 0$ .

Il segno di  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  dipende quindi da  $B_m$ .

$$\begin{aligned} B_m = & -\frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)^2} [w\bar{L}_{T+1} - 2\gamma tw\bar{L}_{T+1} - (1-\alpha)wL_T + (1-\alpha)2\gamma twL_T] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [e^* w(1-q) - \gamma^2 e^* w(1-q) - (1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \end{aligned} \quad (50)$$

Dunque:

$$B_m = -\frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} \frac{\delta\alpha p}{\delta t} +$$

$$+ \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} \left[ e^* w(1-q) - \gamma^2 e^* w(1-q) - (1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\gamma qw \right]$$

Da  $B=0$  si ricava:

$$\frac{\delta\alpha p}{\delta t} = (1+r) \left[ w - \frac{1}{1+r} (1-\alpha)w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)2\gamma w \right]$$

Sostituendo si ottiene:

$$B_m = -\frac{1}{(1+m)} \left[ w - \frac{1}{1+r} (1-\alpha)w + \frac{1}{1+r} (1-\alpha)2\gamma w \right]$$

$$+ \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} \left[ e^* w(1-q) - \gamma^2 e^* w(1-q) - (1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\gamma qw \right]$$

Per cui il valore di  $B_m$  sarà:

$$\frac{-(1+r)w + (1-\alpha)w - (1-\alpha)2\gamma w + \alpha qw - 2\gamma qw + (1-\alpha)2\gamma qw}{(1+r)(1+m)}$$

Questo avrà il segno del numeratore:

$$-w - rw + w - \alpha w - (1-\alpha)2\gamma w +$$

$$+ e^* w(1-q) - \gamma^2 e^* w(1-q) - (1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\gamma qw =$$

$$-wr - \alpha w(1-q) - (1-\alpha)2\gamma w(1-q) - qw + e^* w(1-q)(1-\gamma^2)$$

Come si vede, l'ultimo termine è positivo e rende impossibile la determinazione *a priori* del segno di  $B_m$  e quindi di  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$ .

Anche se il numeratore fosse negativo, comunque, sarebbe certamente più piccolo in valore assoluto di quello trovato supponendo che i figli dei migranti fossero *unskilled*. E' anche plausibile che il segno di  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  risulti positivo. Infatti, gli effetti positivi della presenza dei figli *skilled* dei migranti possono superare gli effetti negativi legati al fatto che i migranti della prima generazione erano tutti *unskilled* e dunque beneficiari netti del sistema pensionistico.

Inoltre bisogna notare che anche nel caso  $\alpha = 0$  la presenza dei migranti non risulta indifferente ai lavoratori autoctoni. Infatti anche se il sistema è interamente basato sui contributi, la differenza nelle basi imponibili farà sì che si crei un avanzo di bilancio al tempo  $T+1$ , dovuto al fatto che  $w\bar{L}_{T+1} > wL_T$ . Se il bilancio è in pareggio periodo per periodo, questo aumento del gettito aumenterà il benessere della generazione pensionata al tempo  $t$ .

Se poi si considerano le preferenze di un individuo *unskilled*, si avrà la seguente condizione del primo ordine:

$$\begin{aligned} \frac{\delta c_v^s}{\delta t} = B = & -wq + \frac{1}{1+r}(1-\alpha)qw - (1-\alpha)2\gamma qw + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{1+m} [w\bar{L}_{T+1} - 2\gamma tw\bar{L}_{T+1} - (1-\alpha)wL + (1-\alpha)2\gamma twL] \end{aligned} \quad (49bis)$$

Con gli stessi passaggi visti per il caso di individuo *skilled* otterremo:

$$\begin{aligned} B_m = & -\frac{1}{(1+m)} \left[ w - \frac{1}{1+r}(1-\alpha)w + \frac{1}{1+r}(1-\alpha)2\gamma tw \right] + \\ & + \frac{1}{1+r} \frac{1}{(1+m)} [e^* w(1-q) - \gamma^2 e^* w(1-q) - (1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\gamma qw] \end{aligned} \quad (50bis)$$

Questo avrà il segno di:

$$\begin{aligned}
 & -wq - rw + wq - \alpha wq - (1 - \alpha)2\gamma twq - (1 - \alpha)qw + (1 - \alpha)2\gamma tqw \\
 & + e^* w(1 - q) - \gamma^2 e^* w(1 - q) = \\
 & = -rw - \alpha w(1 - q) + e^* w(1 - q)(1 - \gamma^2)
 \end{aligned}$$

Come nel caso di individuo *skilled*, vediamo che non è possibile determinare univocamente il segno di  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$ , ma senza dubbio l'ipotesi che i figli dei migranti abbiano una quota  $e^*$  di *skilled* al loro interno fa sì che non vi sia lo stesso incentivo a ridurre l'aliquota che si era ottenuto nel caso in cui i figli degli immigrati fossero *unskilled*. Come nel caso precedente, però, possiamo concludere che nel caso in cui  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  sia negativo un elettore mediano *unskilled* sarebbe portato a ridurre meno l'aliquota e nel caso in cui  $\frac{\hat{\delta t}}{\delta m}$  fosse positivo ad aumentarla di più (come visto, infatti, un individuo *unskilled* è più favorevole ad alte aliquote in quanto è beneficiario netto del sistema).

Infine, si può notare che al periodo  $T+2$ <sup>7</sup> l'effetto della migrazione svanirà del tutto, se non per il fatto che il totale della popolazione passa da 1 a  $(1+m)$  e l'economia sarà identica a quella del periodo pre-migrazione  $T-1$  (è come se gli  $m$  "nipoti" dei migranti pagassero le pensioni dei loro padri *skilled* e *unskilled* senza che la loro presenza faccia alcuna differenza per i discendenti degli autoctoni).

---

<sup>7</sup> Nel caso in cui  $\alpha=1$  (sistema redistributivo), già al periodo  $T+1$  gli effetti della migrazione svaniscono. Infatti, se i figli dei migranti riproducono le caratteristiche degli autoctoni per quanto riguarda la distribuzione degli *skills*, al periodo  $T+1$  l'ammontare della pensione sarà identico a quello che si avrebbe in assenza di migrazione (è solo cambiata la scala del problema). Se invece il sistema è misto ( $\alpha \neq 1$ ), il valore delle prestazioni in  $T+1$  sarà diverso, poiché vi è una quota maggiore di individui *unskilled* sul totale della popolazione (nel caso  $\alpha \neq 1$  le prestazioni di *skilled* e *unskilled* sono diverse, poiché una parte delle prestazioni è basata sui contributi).

Quindi, possiamo dire che l'effetto di una migrazione *una tantum* coinvolge essenzialmente quattro generazioni: gli anziani al tempo  $T+1$ , i giovani al tempo  $T$ , gli anziani al tempo  $T+1$  e i giovani al tempo  $T+1$  (i cui contributi pagano le pensioni di coloro che lavoravano al tempo  $T$ ).

In questo modello abbiamo studiato in particolare come variano le preferenze degli individui giovani al tempo  $T$  riguardo al livello di  $t$ . Come visto, infatti, potrebbero voler ridurre l'aliquota prevedendo gli effetti delle migrazioni.

Un'ulteriore estensione potrebbe tener conto della possibilità che al periodo  $T+1$  il flusso migratorio si ripeta. Questo caso complica ulteriormente il modello ma sarebbe interessante da approfondire. Intuitivamente, l'accesso di nuovi contribuenti fa slittare in avanti nel tempo il problema degli autoctoni di dover pagare il beneficio netto di cui i migranti *unskilled* beneficiano (se  $\alpha > 1$ ). Infatti, se continuano ad accedere migranti, la popolazione e quindi il prodotto totale crescono sempre, e con loro il gettito con cui vengono finanziate le pensioni.

#### **4.9 - Il caso di migrazione temporanea.**

In questo paragrafo si proporrà una modifica del modello che rappresenti la possibilità che i migranti al periodo  $T+1$  ritornino in patria e la popolazione totale ritorni ad essere pari ad  $N$  (cioè nel modello qui proposto è normalizzata ad 1). Questo presuppone che non solo i migranti rientrino nel Paese d'origine (il che non causa loro una perdita del diritto alla pensione, posto che fanno ritorno in un Paese membro dell'Unione), ma anche che i loro discendenti lavorino nel Paese B e non rimangano ad aumentare la popolazione stabilmente ad  $1+m$  come avevamo supposto prima.

Si possono ipotizzare due diversi casi:

1) I migranti conservano il diritto a tutta la pensione:

$$\Pi = \alpha p + (1 - \alpha)(1 - \gamma)tw.$$

2) I migranti perdono il diritto alla parte *flat* e percepiscono solo la parte

$$\text{basata sui contributi versati: } \Pi = (1 - \alpha)(1 - \gamma)tw.$$

Prendiamo in considerazione il secondo caso. Esso è molto realistico in quanto, come abbiamo visto nel capitolo, molti trasferimenti di tipo *flat rate* sono esclusi dalla normativa dettata dal regolamento 1408/71 sulla trasferibilità dei diritti sociali ed in particolare pensionistici.

In questo caso, anche se i migranti prendono solo la parte di pensione legata ai contributi e non sono beneficiari netti del sistema, la migrazione avrà un impatto nella scelta di  $t$  da parte dei lavoratori autoctoni al tempo  $T$ . Infatti, al periodo  $T+1$ , essi prenderanno la pensione insieme ai migranti che, ai sensi dei regolamenti comunitari, hanno il diritto a percepire la pensione contributiva (nel nostro caso la parte basata sui contributi).

Il problema è che il gettito al periodo  $T+1$  sarà dato dalla popolazione attiva al periodo  $T+1$ , che è pari a 1, mentre i pensionati saranno  $(1 + m)$ . Il vincolo di bilancio al tempo  $T+1$ , nell'ipotesi che i migranti rientrano in patria e viene loro versata solo la pensione contributiva, sarà:

$$tw\hat{L}_{T+1} = \alpha p \cdot 1 + (1 - \alpha)twL_T(1 - \gamma^2) + \gamma^2 w\hat{L}_{T+1} \quad (51)$$

Ricavando dal vincolo  $\alpha p$  si ottiene:

$$\alpha p = tw\hat{L}_{T+1} + (1 - \alpha)twL_T(1 - \gamma^2) - \gamma^2 w\hat{L}_{T+1} \quad (52)$$

Con  $w\hat{L}_{T+1} = e^* w + (1 - e^*)qw$ .

Consideriamo ora la scelta di  $t$  da parte di un individuo *skilled*, procedendo come nel paragrafo precedente. Il reddito disponibile di un individuo *skilled* sarà data dall'equazione (38):

$$c_v^s = w(1-t) + (1+r)K + \frac{\alpha p}{1+r} + \frac{(1-\alpha)t(1-\gamma)w}{1+r}$$

La scelta ottimale di  $t$  sarà ottenuta dalla condizione del primo ordine (equazione (41)):

$$\begin{aligned} \frac{\delta c_v^s}{\delta t} = B = & -w + \frac{1}{1+r}(1-\alpha)w - (1-\alpha)2\gamma tw + \\ & + \frac{1}{1+r} \left[ w\hat{L}_{T+1} - 2\gamma tw\hat{L}_{T+1} - (1-\alpha)wL_T + (1-\alpha)2\gamma twL_T \right] \end{aligned} \quad (53)$$

La condizione del secondo ordine  $B_t < 0$  è soddisfatta.

Per vedere come varia l'aliquota ottimale nel caso di individuo *skilled* (cioè l'aliquota prescelta se l'elettore mediano fosse *skilled*), basta ricordare che dall'equazione (20) sappiamo:

$$\frac{\delta \hat{t}}{\delta m} = -\frac{B_m}{B_t} \quad \text{con } B = \frac{\delta c^s}{\delta t}, B_t = \frac{\delta c^s}{\delta t^2}, B_m = \frac{\delta c^s}{\delta t \delta m}$$

Poiché  $B_t < 0$ , il segno di  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  dipenderà da  $B_m$ .

$$B_m = +\frac{1}{1+r} [-(1-\alpha)qw + (1-\alpha)2\pi qw] < 0 \quad (54)$$

Vediamo che per  $\alpha=1$ ,  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}=0$ . Per  $\alpha \neq 0$ ,  $\frac{\delta \hat{t}}{\delta m}$  decresce con  $\alpha$ . Infatti, se i migranti rimpatriati sono esclusi dai benefici di tipo *flat*, non possono più godere del beneficio netto del sistema, che sarebbe loro spettato se fossero rimasti nel Paese *A*.

E' da notare che, se si passa a considerare la scelta di un individuo *unskilled*, si ottiene lo stesso risultato, in quanto il valore di  $B_m$  risulta identico.

Nel caso di migrazione temporanea, dunque, le prestazioni di tipo *flat* sono salvaguardate dall'impatto della migrazione, fintantoché i migranti ne rimangono esclusi. Per quanto riguarda il sistema PAYG in generale, vediamo che anche se i migranti prendono la pensione solo in base ai contributi versati, la migrazione ha un impatto sui giovani al tempo  $T$ , che al momento di prendere la pensione dovranno "dividere" il gettito dei propri discendenti con i migranti *unskilled* tornati in patria. Questo modello mostra che non è sempre vero che l'ipotesi di migrazione con ritorno nel Paese d'origine sia preferibile alla migrazione con assimilazione.

Naturalmente, questo risultato cambia se si ipotizza che la migrazione non avvenga *una tantum*, ma si ripeta in ogni periodo. Se al periodo  $T+1$  ci fosse un nuovo flusso di migranti  $m$  che accedono al Paese *A*, "sostituendo" i migranti del periodo precedente, ora rimpatriati e pensionati, questo comporterebbe un vantaggio per tutte le categorie di autoctoni. Infatti se, come abbiamo provato a supporre, i migranti rimpatriati prendono solo una parte della pensione (la parte contributiva), mentre i nuovi arrivati, giovani e *unskilled*, contribuiscono regolarmente al sistema, si avrà un gettito maggiore (per i pensionati al periodo  $T+1$ ) di quello visto nel caso in cui i migranti, assimilati, restassero nel Paese. Questo potrebbe indurre gli autoctoni, ed in particolare gli *unskilled*, ad

aumentare l'aliquota per "espropriare" i migranti della parte *flat*. Questo effetto è ancora maggiore se i figli dei migranti rimangono nel Paese *A* ed in parte diventano lavoratori qualificati.

In effetti, nel dibattito a livello comunitario è diffusa l'idea che si debbano incentivare le migrazioni temporanee e ripetute, che garantirebbero in ogni periodo flussi di manodopera giovane, che tipicamente dà al sistema economico risorse maggiori di quante ne consumi. Nel modello qui proposto si è però messo in luce come l'ipotesi di integrazione nell'Unione (corrispondente peraltro all'impostazione fatta propria dalla Commissione anche per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi), preveda che i contributi versati ad un sistema pensionistico a ripartizione non vadano persi, ma debbano in qualche modo essere "restituiti", almeno in un secondo periodo. Quindi, a meno che si escludano i migranti dai diritti sociali previsti dagli autoctoni, opzione che oltre a presentare problemi di equità appare di fatto esclusa dalle ipotesi al vaglio dell'Unione, non si può concludere *a priori* che la migrazione, anche di individui poveri o non qualificati, costituisca un vantaggio dal punto di vista della sostenibilità dei sistemi pensionistici a ripartizione.

#### **4.10 - Conclusioni.**

In questo capitolo si è rappresentato un aspetto particolare dell'integrazione dei mercati del lavoro, cioè l'interazione tra sistemi di *welfare state* e mobilità dei lavoratori *unskilled*. Si è ipotizzato, infatti, che l'apertura dei confini provocasse un accesso di lavoratori non qualificati nel Paese più sviluppato. Tale ipotesi potrebbe rappresentare il caso di allargamento ad Est dell'Unione o, più in generale, ciò che accadrebbe se si incentivasse una maggiore mobilità della forza lavoro come le istituzioni europee sembrano prefiggersi.

In primo luogo si è discussa l'ipotesi che i sistemi di sicurezza sociale possano costituire un motivo di attrazione per i lavoratori migranti poco qualificati, che si gioverebbero della redistribuzione implicita nei sistemi stessi. Si tratta dell'idea secondo la quale le prestazioni a carattere redistributivo avrebbero un "effetto calamita" sui lavoratori poveri, che, in presenza di libertà di movimento, tenderebbero a concentrarsi nei Paesi ad elevata redistribuzione.

Nel caso di redistribuzione intragenerazionale, il modello uniperiodale qui proposto prevede un effetto di attrazione dei migranti, legato alla redistribuzione implicita nel sistema. Si i migranti sono beneficiari netti del sistema, il loro numero crescerà al crescere delle dimensioni del sistema stesso, misurate dall'ammontare dell'aliquota.

Nel caso di redistribuzione intergenerazionale (rappresentato da un sistema pensionistico di tipo *pay as you go*), invece, il risultato è più complesso. Esso in primo luogo dipende dal livello di redistribuzione implicito nel sistema. Si è ipotizzato, infatti, che le pensioni consistano in una parte redistributiva e in una parte basata sui contributi versati durante il periodo lavorativo. Anche nel caso in cui la redistribuzione implicita nel sistema pensionistico è massima ( $\alpha=1$ ), la soluzione non è univoca (al contrario di quanto avviene nel caso di redistribuzione intragenerazionale). Si potrebbe pensare che, se il sistema pensionistico pubblico è redistributivo, i migranti siano attratti dalla prospettiva di ottenere, al termine del periodo di partecipazione attiva al mercato del lavoro, una pensione di valore maggiore rispetto a quello dei contributi versati, in virtù dell'esistenza di un sistema pensionistico redistributivo. Come mostra il modello biperiodale qui proposto, però, la presenza di un sistema pensionistico redistributivo non induce univocamente un incentivo per i lavoratori *unskilled* stranieri a stabilirsi nel Paese. Infatti, nel caso delle pensioni, le prestazioni sono differite nel tempo e per valutarne l'impatto sulle decisioni di migrazione è necessario scontarle ad un certo tasso. L'ammontare della pensione futura, dunque, ha un impatto limitato sulla decisione di migrare. Il modello qui

proposto non esclude che la presenza di pensioni redistributive possa essere un motivo di attrazione per potenziali beneficiari. Semplicemente si afferma che, al contrario di quanto accade per la redistribuzione intragenerazionale, il risultato non è generale, ma dipende dal valore di parametri quali il tasso di interesse e la differenza tra i salari dei lavoratori qualificati e dei lavoratori non qualificati. Questi parametri, infatti, determinano l'ammontare del beneficio netto implicito nel sistema pensionistico redistributivo. Qualora poi il sistema non fosse in alcuna misura redistributivo, ma interamente basato sui contributi, non sarà possibile stabilire una relazione tra il livello dell'aliquota e il numero di migranti. Infatti, in questo caso, il sistema pensionistico non fa altro che trasferire il reddito di un lavoratore da un periodo all'altro e può influenzare la scelta di migrare solo in dipendenza da ipotesi sulle preferenze intertemporali nel consumo (qualora si volesse ipotizzare che i migranti fossero "impazienti"). Non costituisce però di per sé alcun incentivo o disincentivo alla migrazione.

Utilizzando un modello leggermente modificato si è poi studiata la variazione nelle preferenze dei lavoratori autoctoni riguardo alle dimensioni del sistema di sicurezza sociale. In pratica si è ipotizzato che, nello stesso periodo in cui avviene l'apertura dei confini, si scelga l'aliquota che finanzia il sistema pubblico, sotto le ipotesi alternative che l'elettore mediano sia un lavoratore qualificato o un lavoratore non qualificato.

Nel caso di redistribuzione intragenerazionale si è trovato un incentivo a ridurre l'aliquota al crescere del numero dei migranti. Tale incentivo si riscontra sia per i lavoratori autoctoni qualificati che per quelli non qualificati. Nel caso di lavoratori *unskilled*, però, l'effetto è di dimensioni inferiori, in quanto i lavoratori non qualificati sono anch'essi beneficiari netti del sistema redistributivo e quindi meno propensi a ridurre l'aliquota, anche quando parte delle risorse vengono assorbite dai lavoratori stranieri.

Per quanto riguarda il caso di redistribuzione intergenerazionale, i risultati sono del tutto simili. Dal punto di vista dei lavoratori autoctoni, infatti, l'accesso

di migranti, che hanno diritto a ricevere un beneficio netto dalla redistribuzione prevista dal sistema pensionistico, costituisce un incentivo a ridurre l'aliquota che lo finanzia e dunque le dimensioni del sistema stesso. Tale incentivo è tanto minore quanto più il calcolo delle prestazioni è basato sui contributi e si annulla sotto ipotesi di sistema pensionistico puramente contributivo.

Questo risultato è stato ottenuto con l'ipotesi che, nel secondo periodo, in cui sono pagate le pensioni, i "discendenti" degli autoctoni siano tutti *unskilled*, come i loro "padri" al periodo precedente. Se al contrario si ipotizza che nell'arco di un periodo si abbia una completa assimilazione ed i figli dei migranti riproducano la stessa distribuzione degli *skills* ipotizzata per gli autoctoni, il risultato cambia. Infatti, nel secondo periodo le pensioni verranno finanziate dai contributi di una popolazione il cui prodotto è maggiore di quello al periodo precedente, a causa dell'acquisizione di *skills* da parte dei figli dei migranti. A parità di aliquota questo determina un aumento del gettito e quindi delle prestazioni in quel periodo, di cui si gioveranno i lavoratori attivi nel periodo precedente (cioè quello di accesso dei migranti).

Un'altra estensione del modello è data dall'ipotesi di migrazione temporanea. Si è ipotizzato che i migranti lavorino nel Paese *A* nel primo periodo e facciano ritorno nel Paese *B* nel secondo periodo, percependovi la pensione. Nell'ipotesi fatta anche i figli dei migranti lasciano il Paese *A*, la cui popolazione torna quella di prima della migrazione. In questo caso, anche se ai migranti fosse pagata solo la parte della pensione legata ai contributi versati (rendendoli contribuenti netti del sistema), potrebbero verificarsi pressioni verso il basso dell'aliquota preferita dai lavoratori autoctoni. Questo dipende dal fatto che, se i figli dei migranti non lavorano nel Paese *A*, una popolazione attiva più piccola si troverà a dover pagare le pensioni dei propri padri e dei migranti rimpatriati. A parità di aliquota, questo provoca una riduzione del gettito disponibile per la popolazione anziana (che era attiva al momento dell'arrivo dei migranti). I lavoratori al tempo *T*, sulla cui scelta si concentra la nostra attenzione, prevedendo che al momento del

pagamento delle proprie pensioni il sistema dovrà sostenere lo *shock* causato dalla riduzione della popolazione attiva, desiderano ridurre l'aliquota e con essa le dimensioni del sistema pensionistico pubblico.

Naturalmente questo tipo di *shock* negativo non si avrebbe luogo se al periodo  $T+1$  si verificasse un nuovo flusso migratorio. In questo caso si riprodurrebbe il risultato visto nel caso di assimilazione (il primo caso, quello in cui i figli dei migranti sono tutti *unskilled*), con la differenza che, se i migranti rimpatriando perdessero il diritto alla parte *flat*, gli autoctoni avrebbero un vantaggio dall'espropriare i migranti della parte non basata dai contributi elevando l'aliquota. Se poi i migranti tornassero in patria, ma i loro figli restassero nel Paese  $A$  e si assimilassero completamente riproducendo la distribuzione degli *skills* degli autoctoni, il beneficio per i lavoratori autoctoni sarebbe ancora maggiore.

Si è dunque visto che i risultati ottenuti dipendono sia dalle caratteristiche dei migranti e dei loro discendenti, sia dalle caratteristiche del sistema di sicurezza sociale ed in particolare dal livello di redistribuzione implicito nel sistema. I sistemi di tipo redistributivo, sia intragenerazionale che intergenerazionale, sono apparsi in generale più esposti agli effetti della mobilità dei lavoratori poco qualificati. Questo confermerebbe l'idea che la funzione redistributiva dei sistemi di *welfare state* sia minacciata dalle prospettive di aumento della mobilità della manodopera ed in particolare dagli scenari che si configurano in una prospettiva di allargamento dell'Unione (flussi significativi di lavoratori poveri e *unskilled*).

Quali considerazioni si possono trarre dai risultati di questo semplice modello? Un modo per preservare i sistemi di redistribuzione del reddito sarebbe porre dei vincoli all'immigrazione e permettere l'accesso solo a quote molto piccole di lavoratori poco qualificati, cioè tenere basso il parametro  $m$  del modello. Questa ipotesi, se protratta nel tempo, oltre a contrastare con gli obiettivi di creazione di un mercato del lavoro integrato, sarebbe difficilmente

accettata dai Paesi candidati e provocherebbe una discriminazione nei confronti dei loro cittadini. In prospettiva, comunque, obiettivo delle istituzioni europee è rimuovere le barriere ed estendere, anche se progressivamente, la libertà di movimento ai cittadini dei nuovi membri.

Bisogna considerare che i risultati del modello qui proposto, come di molti altri presentati nel secondo capitolo, dipendono dall'ipotesi che le migrazioni avvengano senza costi e rispondano ai differenziali nel reddito disponibile. Tra le determinanti di questi differenziali abbiamo evidenziato in particolare il beneficio netto del sistema di sicurezza sociale. Si tratta evidentemente di un'ipotesi molto semplificata, che serve ad evidenziare nel modo più chiaro possibile le pressioni causate dalla mobilità del lavoro sui sistemi di sicurezza sociale.

Contestualizzando il modello nella realtà europea, bisogna in primo luogo tener conto del fatto che la migrazione non è affatto priva di costi, il che fa sì che le dimensioni del fenomeno resteranno sempre relativamente contenute. Per quanto riguarda l'allargamento dell'Unione ai Paesi PECO, si ipotizza che questo possa comportare flussi migratori verso Ovest delle dimensioni dell'1% dell'attuale popolazione dei Quindici. Non si tratta di dati allarmanti, ma la concentrazione dei flussi in pochi Paesi potrebbe causare seri problemi ai loro sistemi di sicurezza sociale. Una soluzione potrebbe quindi essere quella di dividere tra tutti gli Stati membri questi costi derivanti dall'allargamento, anziché lasciare che gravino sui Paesi più esposti alle migrazioni (per esempio destinando a questo scopo appositi fondi comunitari).

Inoltre, in Europa non si fronteggiano due sistemi compatti, l'Est e l'Ovest, ma una molteplicità di economie nazionali. Gli attuali Quindici hanno politiche sociali differenziate e possono cadere in giochi strategici per evitare gli effetti di attrazione di lavoratori non qualificati dall'Est. Per questo, un coordinamento dei sistemi degli attuali Paesi membri, o almeno un impegno a non utilizzare lo strumento del *dumping* sociale, potrebbe rendersi necessario per evitare che i

vari Paesi dell'Ovest taglino le loro aliquote e riducano i propri sistemi di *welfare* per non attrarre i potenziali migranti, in modo che si concentrino negli altri Paesi. Se ciò accadesse, infatti, potrebbe instaurarsi una corsa al ribasso nelle prestazioni per evitare l'accesso di lavoratori poveri provenienti dall'estero.

In conclusione, l'analisi qui condotta porta a focalizzare l'attenzione sui problemi inerenti la redistribuzione del reddito in un contesto di libertà di movimento per i potenziali beneficiari. Non sono i sistemi di sicurezza sociale in quanto tali ad essere minacciati, ma la loro funzione equitativo-redistributiva. Da questo punto di vista, l'aumento della mobilità del lavoro può comportare dei costi in termini di equità e di possibilità di intervento pubblico finalizzato alla redistribuzione del reddito. Dunque, benché al momento i più evidenzino i risvolti positivi della formazione di un mercato del lavoro integrato, che potrebbe aumentare l'efficienza nella produzione e la possibilità di assorbire *shock* negativi, sarà necessario tener presenti anche questi aspetti inerenti i sistemi di sicurezza sociale per dare una valutazione più completa dei costi e dei benefici legati all'incremento della mobilità dei lavoratori all'interno dello spazio economico europeo.

## Conclusioni

In questo lavoro abbiamo visto come la mobilità dei lavoratori possa essere studiata nel contesto dell'integrazione economica e dell'apertura delle economie nazionali. Occorre però fare importanti distinzioni che tengano conto della peculiarità del problema delle migrazioni, che rispondono a molti stimoli di tipo extraeconomico e costituiscono un tema particolarmente delicato nel dibattito politico nell'Unione Europea e nei singoli Stati membri.

Come nel caso dei movimenti dei capitali, la mobilità dei lavoratori può costituire un'opportunità di fuga per le basi imponibili, soprattutto nel caso degli alti redditi, tipicamente gravati dall'imposizione progressiva tipica dei sistemi redistributivi. Più che dei fenomeni di *opting out* degli alti redditi, però, gli osservatori sembrano preoccupati della possibilità che i sistemi di sicurezza sociale abbiano l'effetto di attrarre migranti poveri, che giungerebbero a gravare sui bilanci pubblici mandando in crisi i sistemi di *welfare state* fondati su base nazionale.

All'interno dell'Unione Europea la formazione di un mercato del lavoro integrato e l'incremento della mobilità dei lavoratori sono una finalità esplicita delle politiche comunitarie. Queste politiche però riguardano solo i cittadini comunitari ed escludono i migranti provenienti da Paesi terzi non solo all'atto dell'ingresso in un Paese dell'Unione, ma anche una volta ottenuto il permesso di soggiorno in uno degli Stato membri. La rimozione delle barriere alla mobilità all'interno dell'Unione Europea, infatti, è andata di pari passo con la chiusura nei confronti dei Paesi extracomunitari e, dopo gli *shock* petroliferi, in alcuni

Stati la migrazione legale da paesi Terzi è avvenuta per lo più nella forma del ricongiungimento familiare e nel riconoscimento del diritto d'asilo<sup>1</sup>.

La politica dell'Unione in materia di mobilità del lavoro segue due imperativi: da un lato rimuovere tutte le barriere rimaste all'interno degli attuali Paesi membri, caratterizzati da una relativa omogeneità nelle condizioni economiche; dall'altro proteggere i Paesi membri dall'accesso di manodopera non qualificata dai Paesi Terzi (compresi i candidati all'accesso nell'Unione). Queste politiche sono volte a limitare il numero dei migranti extra-comunitari, soprattutto perché si ritiene che essi siano in maggioranza lavoratori a basso reddito e poco qualificati. Si teme, in particolare, che i sistemi di sicurezza sociale dei Paesi dell'Unione possano generare una selezione avversa dei migranti, a causa dell'”effetto calamita” operato dai sistemi di *welfare state* nei confronti di potenziali beneficiari dei sistemi stessi.

Dall'analisi della letteratura su mobilità del lavoro e Welfare State è emerso come vi sia un sostanziale accordo sul fatto che le politiche puramente redistributive siano le più minacciate in un contesto di piena realizzazione della libertà di movimento. Non sono i sistemi di protezione sociale in quanto tali a risultare vincolati, ma gli interventi di tipo equitativo (come si vede dai molti risultati opposti ottenuti in modelli di tipo assicurativo).

Del resto, perfino all'interno dell'Unione, dove, come si è più volte ripetuto, vi è un impegno ad abbattere tutte le barriere alla mobilità e a garantire la conservazione dei diritti sociali maturati, le prestazioni non basate sui contributi, ma di tipo *flat rate*, sono soggette ad una serie di vincoli e restrizioni. Questo può di fatto scoraggiare in maniera significativa la decisione di trasferirsi all'estero. L'esclusione di questi benefici dalla normativa comunitaria sulla mobilità dei lavoratori, tuttavia, appare comprensibile. Le prestazioni di tipo redistributivo, infatti, non sono basate su modalità oggettive di acquisizione del diritto ai benefici, come nel caso delle prestazioni basate sui contributi. Non vi è

---

<sup>1</sup>. Brücker, Epstein ed altri (2001).

infatti un criterio di tipo “attuariale” con cui attribuire ad ogni cittadino i diritti acquisiti e garantire che non li perda spostandosi a lavorare in un altro Paese membro. Un coordinamento dei sistemi di tipo redistributivo dovrebbe passare per la definizione di criteri comuni di equità, il che appare abbastanza arduo in un sistema, come quello europeo, in cui convivono tradizioni molto differenziate e condizioni oggettive di disomogeneità economica dei Paesi membri (sebbene le differenze siano relativamente ridotte rispetto a quelle che distinguono i Paesi membri dai Paesi dell’Est europeo). Tra i trasferimenti soggetti a vincoli di residenza ci sono molti tipi di pensioni sociali, integrazioni al minimo, forme di sussidio per i disabili. Anche i sussidi di disoccupazione seguono un criterio simile: non possono essere pagati se non dallo Stato in cui si è avuta l’ultima occupazione e vengono sospesi se il beneficiario si trasferisce all’estero per un periodo superiore ai tre mesi.

La normativa comunitaria impedisce, invece, di discriminare gli stranieri che vivono e risiedono in uno Stato membro rispetto ai cittadini di quel Paese. Il principio di non discriminazione prevede, infatti, che i cittadini comunitari godano della stessa protezione sociale degli autoctoni<sup>2</sup>. Proprio per questo, si teme che la libertà di movimento dei lavoratori, se estesa ai Paesi dell’Est europeo, possa generare flussi consistenti di migranti poveri verso i Paesi in cui il livello di assistenza sociale sia più sviluppato, mettendo in crisi il funzionamento dei sistemi di Welfare consolidatisi nei diversi Paesi europei.

Nella parte finale di questo lavoro, si è cercato di rappresentare il tema delle interazioni tra sistemi di sicurezza sociale e libertà di movimento dei lavoratori non qualificati in un modello che mettesse in luce sia gli effetti della generosità della redistribuzione sulla propensione a migrare degli individui *unskilled*, sia le pressioni esercitate dai flussi migratori sulla scelta delle dimensioni del sistema di sicurezza sociale da parte degli autoctoni. L’analisi condotta ha mostrato come i risultati cambino a seconda del tipo di aspetto del sistema di sicurezza

---

<sup>2</sup>. Art. 51 Trattato CE.

sociale preso in esame e delle caratteristiche dei cittadini migranti (il loro livello di *skills* e la scelta di trasferirsi in modo permanente o temporaneo).

Se si considera un modello di redistribuzione intragenerazionale (l'erogazione di un trasferimento *flat rate* o la produzione di un bene pubblico), viene confermata l'opinione secondo cui le dimensioni del sistema sono legate positivamente ad un aumento della predisposizione a migrare in quel Paese per i lavoratori *unskilled* stranieri. Più complessa è risultata, invece, l'analisi di un sistema di redistribuzione intergenerazionale. A questo proposito, l'opinione convenzionale è che, a causa della giovane età dei migranti, essi siano contribuenti netti del sistema e che l'accesso di lavoratori, anche se poveri o poco qualificati, possa aiutare a finanziare i sistemi pensionistici a ripartizione, caratteristici dei Paesi europei<sup>3</sup>. Quando si consideri però il tema della mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, anche in una prospettiva di allargamento, bisogna tener conto del fatto che ai lavoratori migranti devono essere garantiti gli stessi diritti sociali degli autoctoni, dunque, in un secondo periodo, prenderanno la pensione, anche nel caso in cui tornassero nel Paese d'origine (in virtù della normativa sui diritti sociali dei lavoratori migranti). Se i lavoratori migranti sono poveri, essi potranno giovare dell'eventuale impatto redistributivo del sistema. Il fatto che le prestazioni pensionistiche siano differite nel tempo fa sì che la relazione positiva tra dimensioni del sistema e numero dei migranti non si determini univocamente, ma possa essere assunta in corrispondenza di alcuni valori dei parametri del modello.

Passando a considerare gli effetti della migrazione sulle dimensioni del sistema pubblico, essi si traducono in un incentivo per la popolazione autoctona a ridurre il livello dell'aliquota che finanzia il sistema, sia esso intragenerazionale o intergenerazionale.

Nel caso del sistema pensionistico, ciò che risulta cruciale è il livello di redistribuzione implicito nel sistema. Le pensioni, tipicamente, sono basate

---

<sup>3</sup>. Razin e Sadka (2001), Brücker, Epstein e altri (2001).

sull'ammontare dei contributi versati al sistema durante la carriera lavorativa o dipendono dall'ultima retribuzione. Nei diversi Paesi europei, tuttavia, esistono anche pensioni di tipo *flat* o forme di integrazione al minimo. Semplificando, si può pensare che le pensioni siano divise in due parti, una parte basata sui contributi versati ed una parte *flat*, garantita per tutti i cittadini anziani. In questo caso, la presenza di migranti beneficiari netti del sistema può indurre la popolazione autoctona a ridurre le dimensioni, per non sopportare il peso della redistribuzione nei confronti dei migranti. Se il sistema è interamente basato sui contributi, la migrazione non influenza il livello dell'aliquota che lo finanzia, mentre l'impatto cresce al crescere della parte *flat* della pensione. In un sistema pensionistico a ripartizione, comunque, i risultati possono variare al variare di alcune delle ipotesi di partenza. Le conclusioni del modello di base, in cui vi è incentivo per la popolazione attiva al momento della migrazione a ridurre le dimensioni del sistema, possono venire meno se si ipotizza che già alla generazione successiva i figli dei migranti siano completamente assimilati e riproducano la distribuzione di *skills* degli autoctoni. In questo caso può avvenire che i benefici portati dai figli dei migranti all'economia del Paese siano tali da incentivare un aumento delle dimensioni del sistema pensionistico, visto che il prodotto totale sarà aumentato dal prodotto dei figli dei migranti che, diventati in parte lavoratori qualificati, producono più dei loro genitori e cessano di essere nella loro totalità beneficiari netti del sistema. Nel caso in cui i migranti tornino da pensionati nel Paese d'origine ed i loro figli non vivano nel Paese (cioè nel caso in cui la migrazione sia temporanea ed in un secondo tempo la popolazione torni alle dimensioni precedenti i flussi migratori), il sistema può incontrare dei problemi anche se è interamente basato sui contributi. Infatti, nel momento in cui la popolazione sia tornata al livello iniziale, può generarsi uno *shock* sul sistema pensionistico, che si trova a fronteggiare una riduzione del gettito. In questo caso, l'opinione prevalente secondo cui la migrazione temporanea sia in ogni caso vantaggiosa per la sostenibilità dei sistemi pensionistici risulta contraddetta,

anche nel caso in cui i migranti conservassero semplicemente il diritto alla restituzione dei contributi versati.

In seguito all'allargamento dell'Unione ed all'estensione del diritto alla mobilità, molti si attendono fenomeni di migrazione significativa nei primi anni ed inversione dei flussi in seguito, quando la convergenza economica tra vecchi e nuovi Paesi membri innalzasse il tenore di vita dei Paesi dell'Est. Uno scenario di questo tipo potrebbe condurre ad uno squilibrio dei sistemi *pay as you go*, come mostrato nella riflessione teorica.

La migrazione temporanea può risultare vantaggiosa per la sostenibilità dei sistemi pensionistici solo se la migrazione si ripetesse periodo per periodo. Infatti, è a fenomeni di questo tipo cui si fa riferimento nel dibattito politico. L'idea è quella di incentivare migrazioni temporanee ripetute, di breve durata, che garantiscano flessibilità e scarso peso sui sistemi pubblici. Quando si parla, invece, di incrementare la mobilità in tutte le sue forme, in un contesto di integrazione in cui si garantisca il mantenimento dei diritti sociali maturati, la migrazione di individui poveri o poco qualificati può sempre costituire un onere per i sistemi redistributivi, anche intergenerazionali, ed indurre incentivi alla riduzione dei sistemi stessi. In generale, possiamo considerare confermata l'idea che la funzione redistributiva dei sistemi di *welfare* sia vincolata dalla presenza di mobilità del lavoro. Nel caso di redistribuzione intragenerazionale, infatti, il risultato va nettamente in questa direzione, mentre nel caso di sistema pensionistico il risultato dipende proprio dal grado di redistribuzione implicito nel sistema.

Sia l'analisi della letteratura teorica, sia lo studio della legislazione e delle proposte a livello comunitario, sia l'analisi teorica condotta con il modello uniperiodale redistributivo ed il modello pensionistico del quarto capitolo mettono in luce come i problemi si generino in relazione alla funzione equitativo-redistributiva del *welfare*. Molti sostengono che una soluzione

sarebbe passare a prestazioni basate sui contributi versati<sup>4</sup>. I benefici di tipo contributivo, infatti, non sembrano essere fonte di particolari distorsioni in caso di mobilità del lavoro. Da una lato possono essere facilmente attribuiti ai lavoratori in modo che non li perdano in caso di trasferimento all'estero e dall'altro non sono fonte di attrazione di lavoratori poveri o non qualificati. Questo però non risolverebbe il problema, ma costituirebbe di fatto la rinuncia ad una delle funzioni dei sistemi di *welfare*, che è proprio quella equitativa.

Come affrontare allora le sfide poste dalla mobilità dei lavoratori ai sistemi di sicurezza sociale? Una delle ipotesi è quella di mantenere le barriere alla mobilità nei confronti dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione. Questa ipotesi, però, oltre a costituire una discriminazione nei confronti dei cittadini di quei Paesi, contrasta con gli obiettivi dichiarati dell'Unione di creare, progressivamente, uno spazio economico integrato anche per quanto riguarda i mercati del lavoro.

Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di escludere i migranti dalle prestazioni sociali, utilizzando una sorta di principio di provenienza per il quale ai lavoratori stranieri si garantirebbe solo il livello di protezione sociale cui avrebbero diritto nel Paese d'origine<sup>5</sup>. Questa ipotesi comunque, oltre ad essere criticabile dal punto di vista dell'equità, introducendo fenomeni di discriminazione all'interno dei Paesi dell'Unione, sembra sia stata scartata *a priori* dall'Unione, che sta elaborando progetti di integrazione flessibile con vincoli e rigidità temporanee, ma sempre con l'obiettivo di giungere, al termine del periodo transitorio, ad un pieno recepimento dell'*aquis* comunitario. Le ipotesi al vaglio prevedono una temporanea limitazione della libertà di movimento, così come avvenne per i Paesi del Sud Europa. Il problema è che il divario nelle condizioni economiche dei Paesi candidati rispetto alla media dei Quindici è molto più spiccato di quello che la Comunità ha fronteggiato negli anni '80 ed al momento non accenna a ridursi in maniera significativa. Per

---

<sup>4</sup>Jousten e Pestieau (*forthcoming*).

promuovere la convergenza economica dei nuovi membri sarebbe necessario destinare risorse degli attuali Paesi membri allo sviluppo delle economie in questione. Visti i *gap* attuali, tuttavia, questo richiederebbe uno sforzo sostanziale ed una ridiscussione sulle dimensioni ed il funzionamento del bilancio europeo.

Un'altra idea potrebbe essere quella di subordinare l'accesso all'Unione all'esistenza, nei Paesi d'origine, di un sistema di protezione sociale che faccia sì che l'integrazione non generi flussi imponenti di migranti poveri verso Paesi con sistemi di protezione sociale sviluppati. Appare comunque poco probabile che la realizzazione di una sorta di livello minimo di protezione sociale, per il quale non è mai stato raggiunto un accordo tra i Quindici, possa scaturire dalle contrattazioni con i Paesi candidati. Inoltre, date le condizioni economiche dei Paesi in questione, non è pensabile che possano giungere in breve tempo a finanziare sistemi di protezione sociale sviluppati. Si richiederebbe, dunque, un impegno dell'Unione, che potrebbe destinare dei fondi a questo scopo.

Le ipotesi che prevedono un impegno finanziario dell'Unione, però, incontrano l'opposizione dei Paesi che attualmente beneficiano dei fondi strutturali europei. La Spagna, per esempio, si è recentemente opposta all'ipotesi di sospendere temporaneamente il diritto alla mobilità dei lavoratori nei confronti dei Paesi candidati (ipotesi avanzata per permettere loro di entrare nell'Unione già a partire dal 2003). Questo non dipende, naturalmente, dall'avversione della Spagna per la limitazione dei diritti alla mobilità dei cittadini dei nuovi membri, ma dalla preoccupazione che anticipare l'accesso di nuovi membri provochi una cessazione dell'erogazione dei fondi comunitari alle regioni spagnole che oggi ne beneficiano.

Paesi come l'Austria e la Germania, invece, in cui probabilmente i flussi migratori verrebbero a concentrarsi, sono più propensi a promuovere politiche di sostegno dei nuovi membri e forme di sussidio, pur di evitare gli effetti di ingenti

---

<sup>5</sup>. Sinn (2000).

migrazioni di lavoratori poveri. Proprio questa strada, infatti, è stata scelta dalla Germania a seguito dell'unificazione tedesca: i movimenti di lavoratori non hanno assunto proporzioni imponenti, a causa della politica di sussidi decisa dal governo per evitare perturbamenti del mercato del lavoro ed altri disagi sociali che avrebbero potuto accompagnarsi a bruschi spostamenti della manodopera in cerca di lavoro e di condizioni di vita migliori.

In effetti, le stime sui movimenti migratori dall'Est all'Ovest non sembrano prevedere flussi enormi, a causa dei costi della mobilità, destinati a rimanere relativamente alti. Ci si aspetta, però, che i migranti si concentrino in alcuni Paesi, per i quali potranno darsi quei problemi ai sistemi di sicurezza sociale delineati nelle analisi teoriche. Per questo appare necessaria una qualche forma di coordinamento delle politiche migratorie e di collaborazione dei Paesi membri per far sì che la fase di allargamento non si traduca in una fonte di squilibrio per le economie nazionali. In mancanza di coordinamento, i Paesi europei potrebbero incorrere nel rischio della concorrenza fiscale. Per evitare la concentrazione di lavoratori poveri nel proprio territorio, infatti, gli Stati tenderebbero a ridurre il proprio livello di servizi sociali, per non incorrere ad un aggravio dei conti pubblici dovuto all'ingresso di lavoratori stranieri beneficiari delle prestazioni.

Nonostante, dunque, la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea al momento sia un fenomeno di proporzioni ridotte, appare necessario tenere in considerazione tutti i possibili effetti dell'incremento della mobilità ed in particolare le possibili interazioni tra mobilità dei lavoratori e funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale. Infatti, questi temi potrebbero balzare in primo piano sia per l'impegno dell'Unione a rimuovere le barriere alla mobilità per promuovere la formazione di un mercato del lavoro integrato, sia per le prospettive di allargamento che porteranno, anche se in maniera progressiva, ad un'estensione della libertà di movimento ad una vasta popolazione oggi esclusa da questa opportunità. I timori di crisi del ruolo dello Stato nelle economie

europee ed in particolare della funzione redistributiva dei sistemi di *welfare* appaiono teoricamente fondati e richiedono quindi una maggior attenzione, anche da parte dei *policy makers* dell'Unione e degli Stati membri, in modo che tali effetti possano essere fronteggiati senza che possano minare le caratteristiche distintive dei sistemi di sicurezza sociale sviluppatasi nei diversi Paesi europei.

## Bibliografia

- Alesina A. e Perotti R. (1995), *Taxation and redistribution in an open economy*, European Economic Review 39, pp. 961-980
- Alesina A. e Perotti R. (1997), *The welfare state and competitiveness*, The American Economic Review, December, pp. 921-939.
- Andrietti V. e Hildebrand V. (2001), *Pension portability and labour mobility in the United States. New evidence from SIPP data*. WP n.10, Centre for Research on Pensions and Welfare Policies.
- Atkinson A. (1996), *Income and the welfare state*, Cambridge University Press.
- Atkinson A. (1999), *The economic consequence of rolling back the welfare state*, MIT Press.
- Atkinson A. (1997), *Can Welfare State compete in an global economy?* Conference, October 1997.
- Bean C., Bentolila S., Bertola G. e Dolado J. (1998), *Social Europe: one for all?*, Monitoring European Integration 8.
- Beltrametti L. e Bonatti L. (1997), *On pension policies in open economies*, DP n. 6, Università di Trento.
- Beltrametti L. e Bonatti L. (forthcoming), *Does international coordination of pension policies boost capital accumulation?*.
- Bénabou R. (2000), *Unequal societies: income distribution and the social contract*, American Economic Review 90(1), pp. 96-129.
- Bertola G., Boeri T. e Nicoletti G. (2001), *Welfare and employment in a united Europe*, MIT Press.

- Bertola G., Jimeno J.F. e altri (1999), *Welfare systems and labour market in Europe: what convergence before and after EMU?*, report, Primo Convegno Europeo, Fondazione Rodolfo Debenedetti, Genova, 3 luglio.
- Bewley T. (1981), *A critique of Tiebout's theory of local public expenditures*, *Econometrica* 49, n. 3.
- Boeri T., Brücker H. e altri (2001), *The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member States*, CEPR e IGIER.
- Borjas G.J. (1994), *The economics of immigration*, *Journal of Economic Literature*, 32, pp. 1667-1717.
- Borjas G.J. (1999), *Immigration and the welfare magnets*, *Journal of Labour Economics*, 17(4), pp. 607-637.
- Boureau D., Richard, C. (1997), *Public insurance and mobility: an exploratory analysis in the context of European Economic Unification*, *Annales d'Economie et de Statistique* 45, pp. 275-290.
- Breyer F. e Wildasin, D. (1993), *Steady-state welfare effect of social security in a large open economy*, *Journal of Economics*, suppl. 7, pp. 43-49
- Breyer F. e Kolmar M. (1996), *Social policy in a common market: labour market, social arbitrage and public finance*, in Holzmann R. (a cura di), *Maastricht, monetary constitution without a fiscal constitution?*, Europa-Institut, MBA Europe.
- Breyer F. e Kolmar M. (forthcoming), *Are national pension systems efficient if labor is (im)perfectly mobile?*.
- Brown C.C. e Oates W. E. (1987), *Assistance to the poor in a federal system*, *Journal of Public Economics* 32, pp. 307-330.
- Brücker H., Epstein G. e altri (2001), *Managing migration in the European Welfare State*, report, Terzo Convegno Europeo, Fondazione Rodolfo Debenedetti, Trieste, 21 giugno.
- Casarico A. e Devillanova, C. (2000), *Social security and migration with endogenous skill upgrading*, *Econpubblica*, WP n. 67.
- Commissione Europea (1999), *Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi. Risultati della consultazione relativa al Libro*

*verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato unico*, Comunicazione.

Commissione Europea (2001a), *The free movement of workers in the context of enlargement*, Information note, 6 marzo.

Commissione Europea (2001b), *L'eliminazione degli ostacoli fiscali all'erogazione transfrontaliera di pensioni aziendali e professionali*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale.

Centre for Economic Policy Research (1995), *Europa: l'integrazione flessibile*, Il Mulino, Bologna.

Cremer H. e Pestieau, P. (1996a), *Distributive implications of European integration*, European Economic Review 40, pp. 747-757.

Cremer H. e Pestieau, P. (1996b), *Income redistribution in an economic union: the trade off between inter- and intra-national redistribution*, Mimeo.

Cremer H. e Pestieau, P. (1996c), *Social insurance and labor mobility: a political economy approach*. WP 69 9661 Université Catholique de Louvain.

Cremer H., Fourgeaud V. e altri, (1996), *Mobility and redistribution: a survey*, Public Finance, pp. 325-352.

Cremer H. e Pestieau P. (1998), *Social insurance, majority voting and labour mobility*, Journal of Public Economics 68, pp. 397-420.

De Bonis V. (1997), *Regional integration and commodity tax armonization*, Policy research WP, The World Bank.

Diamond P. (1965), *National debt in a neoclassical growth model*, American Economic Review 55, pp. 1126-1150.

Di Pace M. (2000), *La politica economica dell'Unione Europea*, CEDAM

Dodson M.E. (2001), *Welfare generosity and location choices among new United States immigrants*, International Review of Law and Economics 21 (1), pp. 47-67.

- Economic policy committee (2000), *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems*, 6 Novembre.
- Economic Policy Committee (1997), *The reform of European pension systems*, Opinione presentata alla commissione e al Consiglio, 6 ottobre.
- Ehremberg R.G. (1994), *Labor markets and integrating national economies*, The Brookings Institution.
- Epple D. e Romer T. (1992), *Mobility and redistribution*, Journal of Political Economy 99, pp. 828-858.
- European Economic Commission (1997), *Your social security rights when moving within the European Union*. Brussels, Employment and Social Affairs.
- Evans A. (1998), *Union citizenship and the constitutionalisation of equality in EU law*, in La Torre M. (a cura di), *European citizenship. An institutional challenge*, Kluwer Law International.
- Faini R. (2000), *European migrants: an endangered species?*, in Baldwin E., Cohen D. e altri (a cura di), *Market integration, regionalism and the global economy*, Cambridge University Press.
- Fatàs A. (1998), *Does EMU need a fiscal federation?*, Economic Policy, Aprile.
- Gabszewicz J. e van Ypersele T. (1996), *Social protection and political competition*, Journal of Public Economics 61, pp. 193-208.
- Giovannini A. e Hines J. (1990), *Capital flight and tax competition: are there viable solutions to both problems?*, NBER WP, n. 3333.
- Gorter J. (2000), *How mobile is capital within the European Union?*, CPB report.
- Grazzini L. e van Ypersele T. (1997), *Tax armonisation and political competition*, CORE DP 9754, Université Catholique de Louvain.
- Gross D. (1996), *A reconsideration of the cost of EMU. The importance of external shocks and labour mobility*, European University Institute, Florence, WP RSC n. 96/15.

- Hansan J. e Lofstrom M. (1999), *Immigration and welfare participation: do immigrants assimilate into or out-to welfare?* IZA DP 100, IZA, Bonn.
- Hantrais L. (2001), *Social policy in the European Union*, MacMillan.
- Hatzipanayotou P., Hadjiyiannis C. e Michael M. S. (2001), *Tax competition, capital mobility and public good provision within a trading block*, CESifo WP n. 524.
- Haupt A. e Peters W. (2001), *Voting on public pensions with hand and feet: how young migrants try to escape gerontocracy*, CESifo WP 523.
- Hempstead K. (2001), *Immigration, migration and state redistributive expenditures*, Growth and Change 32 (1), pp. 23-42.
- Haupt A. e Peters W. (2001), *Voting on public pensions with hand and feet: how young migrants try to escape gerontocracy*, CESifo WP n. 523.
- Hirschman (1970), *Exit, voice or loyalty: response to decline in firms, organizations and States*, Harvard University Press.
- Hutchinson M. e Kletzer K. (1995), *Fiscal convergence criteria, factor mobility and credibility in transition to Monetary Union in Europe*, in Eichengreen B., Frieden J. e von Hagen J. (a cura di), *Monetary and fiscal policy in an integrated Europe*, Springer.
- Inman R. P. e Rubinfeld D. L. (1997), *Rethinking federalism*, Journal of Economic Perspectives 11, n. 4, pp.43-64.
- Ireland P.R. (1995), *Migration, free movement and immigrant integration in the EU: a bifurcated policy response*, in Leibfried S. e Pierson P. (a cura di), *European social policy*, The Brookings Institution.
- Johnson G. (1997), *Changes in earnings inequality: the role of demand shifts*, Journal of Economics Perspectives 11(2), pp. 41-45.
- Jousten A. e Pestieau P. (forthcoming), *Labor mobility, redistribution and pension reform*, in Feldstein M. e Siebert H., *Social security and pension reform in Europe*, NBER.
- Leite-Montero M. (1997a), *Redistributive policy with labour mobility across countries*, Journal of Public Economics 65, pp.229-244.

- Leite-Montero M. (1997b), *Redistributive taxation and migration under uncertainty*, CORE DP 9786, Université Catholique de Louvain.
- Lejour A. e Verbon H. (1994), *Labour mobility and decision making on social insurance in an integrated market*, *Public Choice* 79, pp. 161-185.
- Lejour A. e Verbon H. (1997), *Tax competition and redistribution in a two country endogenous-growth model*, *International Tax and Public Finance*, 4(4), pp. 485-497.
- Levine P.B. e Zimmermann D.J.(1999), *An empirical analysis of the welfare magnet debate using the NLSY*, *Journal of Population Economics*, 12(3), pp. 391-409.
- Linbeck A. (2000), *Pensions and contemporary socio-economic change*, WP 7770, National Bureau for Economic Research.
- Lippolis V. (1998), *European citizenship: what it is and what it could be*, in La Torre M. (a cura di), *European citizenship. An institutional challenge*, Kluwer Law International.
- Manasse P. e Schultz C. (1999), *Regional redistribution and migration*, IGIER WP n. 146.
- Marin R-R. (1998), *Equal citizenship and the difference that residence makes*, in La Torre M. (a cura di), *European citizenship. An institutional challenge*, Kluwer Law International.
- Michel P., Pestieau P. e Vidal J-P (1998), *Labor migration and redistribution with alternative assimilation policies: the small economy case*, *Regional Science and Urban Economics*.
- Minieri S. e Verrilli A. (1993), *L'integrazione europea dopo Maastricht*, Edizioni Simone.
- MISSOC (Mutual Information System on Social Protection in the European Union), tavole comparative, disponibili al sito: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/missoc98/english/f\\_intro.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_intro.htm)
- Morawska E. (2000), *Transnational migrations in the enlarged European Union: a perspective from East Central Europe*, European University Institute, Florence, WP RSC n. 2000/19.

- Moussis N. (2000), *Guida alle politiche dell'Unione Europea*, ETAS.
- Neri F. (1983), *La mobilità del lavoro nello sviluppo economico europeo*, La Goliardica.
- OECD (1998), *Maintaining prosperity in an ageing society*, <http://www.oecd.org/subject/ageing>.
- Oliveira A-C. (1998), *The position of resident third country nationals: is it too early to grant Union citizenship?* in La Torre M. (a cura di), *European citizenship. An institutional challenge*, Kluwer Law International.
- Osservatorio sociale europeo (1992), *Cos'è la Comunità Europea*, Quaderni Europei 5, trad. it. Edizioni Lavoro Roma.
- Parlamento Europeo (1997), *I lavoratori fontanieri nell'Unione Europea*, Direzione Generale degli Studi, documento di lavoro, serie affari sociali W16A.
- Pemberton J. (1999), *Social security: national policies with international implications*, *The Economic Journal* 109, pp. 492-508.
- Persson T. e Tabellini G. (1992): *The policy of 1992: fiscal policy and European integration*, *Review of Economic Studies* 59, 689-701.
- Peterson P.E. e Rom M.C. (1990), *Welfare magnets: a new case for a national standard*, Brookings Institutions.
- Piketty T. (1996), *A federal voting mechanism to solve the fiscal externality problem*, *European Economic Review* 40, pp. 3-17.
- Plender R. (1976), *An incipient form of European citizenship*, in F.G. Jacobs (a cura di), Amsterdam: North Holland.
- Praussello F. (1994), *Migrazioni endogene e flussi migratori ottimali tra l'Unione Europea e l'Europa dell'Est*, in Amato A. e Praussello F., *L'Unione Europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Cacucci Editore.
- Razin A. e Yuen C.W. (1996), *Labor mobility and fiscal coordination*, NBER WP n. 5433.
- Razin A. e Sadka E. (1998a), *Migration and pension*, NBER WP n.6778.

- Razin A. e Sadka E. (1998b), *Tax burden and migration: a political economy theory and evidence*, NBER WP n.6734.
- Razin A. e Sadka E. (1999), *Unskilled migration, a burden or a boon for the welfare state?*, NBER WP n. W7013.
- Razin A. e Sadka E. (2001a), *The status of capital income taxation in the open economy*, pubblicato in Razin A. e Sadka E., *Cross-Border Flows: Labor, Capital, Finance*, Cambridge University Press.
- Razin A. e Sadka E. (2001b), *Intertemporal social insurance and migration*, pubblicato in Razin A. e Sadka E., *Cross-Border Flows: Labor, Capital, Finance*, Cambridge University Press.
- Razin A. e Sadka E. (2001c), *Interactions between international migration and the welfare state*, pubblicato in Razin A. e Sadka E., *Cross-Border Flows: Labor, Capital, Finance*, Cambridge University Press.
- Razin A. e Yuen C.W. (1996), *Labour mobility and fiscal coordination: setting growth agenda for an economic union*, CEPR DP n. 1342.
- Report of the High Level Panel on the Free Movement of Persons, presentato alla Commissione Europea il 18 Marzo 1997.
- Riphahn R.T. (1998), *Immigrant participation in the German Welfare Program*, Finanzarchiv 55, pp. 163-185.
- Rodrick D. (2000), *Globalisation and labour, or: if globalisation is a bowl of cherries, why there are so many glum faces around the table?*, in *Market integration, regionalism and the global economy*, a cura di Baldwin E., Cohen D. e altri.
- Saint-Paul G. (1997), *Economic integration, factor mobility and wage convergence*, CEPR DP n. 1597.
- Scharpf F. (1999), *Governare l'Europa*, Il Mulino.
- Secchi C. (1994), *L'allargamento e il futuro dell'Unione Europea*, in Amato A. e Praussello F., *L'Unione Europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Cacucci Editore.

- Sapir A. (2000), *Who is afraid of globalization? The challenge of domestic adjustment in Europe and America?*, DP n. 2595, Centre for Economic Policy Research.
- Senior Nello S. e Smith K.E. (1997), *The consequence of Eastern enlargement of the European Union in stages*, European University Institute, Florence, WP RSC n. 97/41.
- Sinn H.W. (1990), *Tax harmonisation and tax competition in Europe*, NBER WP n. 3248.
- Sinn H.W. (1998), *European integration and the future of the welfare state*, DP n.1871, Centre for Economic Policy Research.
- Sinn H.W. (1999), *EU enlargement, migration and lessons from German unification*, DP n. 2174, Centre for Economic Policy Research.
- Sinn H.W. (2000), *EU enlargement and the future of the Welfare State*, CESifo WP n. 307.
- Sörensen P.B. (2000), *Do we need tax coordination?*, CES-Ifo internet forum.
- Tiebout C. (1956), *A pure theory of local expenditure*, Journal of Political Economy 64, pp. 416-424.
- Topel R. (1997), *Factor proportions and relative wages: the supply-side determinants of wage inequality*, Journal of Economics Perspectives 11(2), pp. 55-74.
- Tsoukalis L. (1998), *La nuova economia europea*, Il Mulino, capp.6 e 9.
- Von Hagen J. e Walz U. (1995), *Social security and migration in an ageing Europe*, in Eichengreen B., Frieden J. e von Hagen J. (a cura di), *Politics and institutions in an integrated Europe*, Springer.
- Van Vugt J. e Peet J. (2000), *Social security and solidarity in the European Union*, Physica-Verlag.
- Verbon H. (1990), *Social insurance and the free internal market*, European Journal of Political Economy 6, 487-500.
- Wellisch D. e Wildasin D. (1996), *Decentralized income redistribution and immigration*, European Economic Review 40 (1), pp. 187-217.

- Wellisch D. e Walz U. (1998), *Why do rich countries prefer free trade over free migration? The role of the modern welfare state*, European Economic Review 42, pp. 1595-1612.
- Wildasin D. (1994), *Income distribution and migration*, Canadian Journal of Economics, XXVII(3), pp. 637-656
- Wildasin D. (1997), *Income distribution and redistribution within federations*, Annales d'Economie et de Statistique 45, pp. 291-313.
- Wildasin (1991), *Income redistribution in a common labor market*, The American Economic Review, pp. 757-774.
- Wildasin D. (2000a), *The role of factor mobility for fiscal policy in the EU*, Economic Policy, October, pp. 339-378.
- Wildasin D. (2000b), *Factor mobility and fiscal policy in the EU: policy issues and analytical approaches*, Economic Policy 31, pp. 337-368.