

## WORK INCENTIVES AND SOCIAL SECURITY: THE CASE OF ITALY

FABRIZIO ANTOLINI and MONICA AUTERI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



---

società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

# WORK INCENTIVES AND SOCIAL SECURITY: THE CASE OF ITALY<sup>1</sup>

Fabrizio Antolini,      Monica Auteri\*

Università di Roma “La Sapienza”

Settembre 2002

**Abstract:** The Social Security system was designed to protect against dependency and destitution in old age. We believe however, that pensions may have been used for reasons which have little to do with this. Many governments use pension plans for other purposes, including redistribution across income groups or regions, as a way of reducing unemployment, or for patronage. While these practices are widespread, Italy is a particularly good example of a country where we believe age pensions, and also disability pensions, have been used to achieve a multitude of goals. In particular, pensions have been one of the channels through which public resources have been redistributed.

We perform a cluster analysis and a Pooled cross-section time-series analysis. The general picture that emerges from the empirical analysis as follows: opportunities in the job market are better in the North, so retirement at earlier age is much more attractive in the South when compared to available employment opportunities. Age pensions are much more attractive in the South. Surprisingly however excluding payments made to the truly disabled and thus concentrating on the share of spending whose distribution may be better assessed on purely economic grounds, an important amount of resources accrues to the part of Italy with highest percentage of GDP. Overall, Italian public pensions seems to have poor redistributive properties across Italy and the welfare system seems to be skewed in favor of the richer part of the country.

**Keywords:** Provision and Effects of Welfare Programs, Labor Force and Employment. economic incentives, Employment, Labor supply, Retirement, Social security.

**JEL classification:** D60 I38-J14 J21 J26

**Corresponding author:** [m.auteri@dte.uniroma1.it](mailto:m.auteri@dte.uniroma1.it)

# La rappresentazione contabile e la protezione sociale: i dati statistici e i possibili interventi

di

*Fabrizio Antolini<sup>1</sup>*

## *1. Il welfare la sua evoluzione*

1.1 Al termine *welfare* sono stati attribuiti spesso significati diversi anche se poi è stato quasi sempre utilizzato per indicare *l'insieme delle politiche pubbliche attuate per alleviare le condizioni di vita delle fasce di popolazione considerate svantaggiate*.

La sua evoluzione, a prescindere dalla definizione impiegata, è comunque testimonianza dei progressi conseguiti dagli individui nel corso del tempo sul piano politico e su quello civile. Non si deve però per questo ritenere che l'espansione dell'attività di welfare in quasi tutti i paesi dell'Europa continentale abbia in realtà rappresentato un modo per evitare che i sistemi economici nel loro funzionare producessero un incremento di soggetti con una quota elevata dei propri bisogni insoddisfatti. Infatti, se così fosse stato, le economie anziché progredire in crescita e sviluppo economico, avrebbero manifestato una implicita tendenza al peggioramento per quanto riguarda il benessere economico e la disponibilità di beni materiali delle rispettive popolazioni. Vero è che la reciproca influenza tra attività economica e sistema politico-istituzionale ha sviluppato processi produttivi e sistemi economici alquanto differenti, con il conseguente spostamento dei confini dell'attività di *welfare* [Flora P. e Heidenheimer A.J., 1983]. Inoltre, per quanto riguarda i criteri utilizzati nell'allocare le risorse disponibili tra le diverse politiche sociali, il criterio del bisogno non è stato né l'unico né quello universalmente accettato. Per contro, nonostante il *principio della solidarietà* sia stato da tutti riconosciuto, esso non fornisce alcuna indicazione circa il modo in cui i soggetti debbano darne diretta applicazione. E la solidarietà, vale a dire la finalità collettiva del vivere sociale, è un concetto che occorre reinterpretare nel tentativo di riuscire a promuovere la *welfare society*. Non vi deve

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Teoria Economica e Metodi Quantitativi per le Scelte Politiche, Facoltà di Scienze Politiche, Università "La Sapienza".

essere la pretesa di sostituire le funzioni dello Stato sociale, ma di fare in modo che anche altre organizzazioni, diretta espressione della società civile, possano intervenire rispondendo meglio a domande territorialmente differenziate.

Allo Stato, e più in generale alle istituzioni pubbliche, è richiesto di vigilare sul rispetto dei limiti di sussistenza assicurando adeguate forme di promozione e reinserimento sociale. Il principio di sussidiarietà non dovrebbe quindi influenzare la scelta delle istituzioni prescelte all'erogazione del bene/servizio se, ad esempio, esse debbano essere pubbliche oppure private, dovendo effettuarsi tale scelta unicamente in relazione all'efficacia dimostrata nel perseguire gli obiettivi all'uopo previsti. Spesso il sentimento solidaristico è stato contrapposto a quello più marcatamente individualista volto a connotare positivamente azioni economiche quasi sempre esercitate dall'istituzione pubblica. Così facendo però si dimentica che anche il mercato è un'istituzione sociale che nasce e si sviluppa per un rapporto di reciproca collaborazione solidale e di simpatia degli individui che ne fanno parte. Al complesso intreccio istituzionale dei ruoli e delle funzioni che il mercato da una parte e lo Stato dall'altro devono garantire, si aggiunge la prospettiva etica dell'agire umano, posto che l'attività di welfare ha come fine il raggiungimento della buona vita umana, sia sotto il profilo materiale, sia sotto il profilo morale. Essa è diretta testimonianza del "dissenso politico" nei confronti del *disagio e dell'esclusione sociale*, prevenendo e rimediando a condizioni di povertà, sempre che i poveri siano identificati in coloro che oltre a non avere capacità di *agire* dimostrino anche *impossibilità di conseguire* [Sen, 1992]. Dunque, l'azione coordinata di individui organizzati in società non assegna in alcun modo la titolarità dei beni né allo Stato né al mercato, mentre richiede l'esistenza di regole chiare ed universalmente accettate da tutti i membri della collettività. Inoltre, la domanda di beni e di servizi muta nel tempo per tipo e negoziazione adottata, poiché diverse sono le esigenze provenienti dalla collettività che richiede un adeguato sviluppo delle istituzioni che la governano. L'evoluzione dei diversi sistemi di welfare è diretta testimonianza del conseguimento dei diritti politici, oltre alla possibilità che tutti possano esercitarli liberamente. L'uguaglianza è un principio che deve essere reinterpretato per riorganizzare l'attuale sistema di welfare stabilendo, ad esempio, se esso debba perseguire *l'uguaglianza nei risultati*, oppure *nelle opportunità*, condizione

quest'ultima che può dirsi realizzata solo se la società riesce ad esprimere adeguata mobilità sociale. Definire a priori l'ambito d'intervento delle politiche di welfare è quindi operazione priva di fondamento, considerato che tanti e tali sono i modelli di solidarietà esistenti [Ferrera, 1993] ai quali possono aggiungersi o nuovi schemi istituzionali, oppure, nuove competenze in seno ad istituzioni già esistenti. L'analisi del welfare non può però limitarsi ad analizzare il fenomeno seguendo una prospettiva esclusivamente istituzionale né etica, anche perché in questo modo sarebbe impossibile comparare i diversi sistemi di welfare e giudicare la loro efficacia. E' necessario oltre che opportuno saper valutare politiche che, avendo finalità sociali, esprimono la dimensione etica del vivere sociale, non importa se in forma istituzionale, oppure più "liberamente" civile.

## 2. *L'attività di welfare nella contabilità nazionale*

2.1. L'attività di welfare ha trovato nuova e diversa rappresentazione all'interno del "nuovo" Sistema di contabilità nazionale (Sec '95). Molte le novità contenute nel nuovo Sec '95, a partire dalla struttura contabile la quale articola maggiormente rispetto al Sec '70 le operazioni correnti, prevedendo per il circuito distributivo del reddito, la fase primaria, secondaria e, infine, quella terziaria [Guerrucci, 2000]. Per quanto riguarda la distribuzione primaria del reddito, essa prevede un conto che ne spiega la *generazione* (conto della generazione dei redditi) ed un altro che consente invece di analizzare il modo in cui questo viene *attribuito* ai fattori che hanno concorso alla produzione dei beni e dei servizi (conto dell'attribuzione dei redditi).

La distribuzione secondaria del reddito illustra l'intervento redistributivo informandoci sul modo in cui lo Stato interviene raccogliendo, da una parte le imposte ed i contributi, dall'altro erogando prestazioni che, per la loro finalità, vengono definite sociali. Per i contributi, il fatto che essi compaiano anche nel circuito distributivo primario in qualità di *reddito da lavoro dipendente* e che quest'ultimo aggregato sia definito come "il corrispettivo riconosciuto da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile", solleva

qualche perplessità circa la loro interpretazione contabile<sup>2</sup>. Il Sec '95 si arricchisce però anche della fase terziaria della distribuzione del reddito mediante la quale sono rappresentate le prestazioni sociali di carattere non monetario (i trasferimenti sociali in natura). In questo modo si riesce a contabilizzare, a livello di settore istituzionale, l'attività redistributiva che, direttamente erogata, incide sul reddito disponibile delle famiglie in altro modo definito reddito disponibile corretto.

2.2 Il precedente Sec'70 definiva le *prestazioni sociali* "come l'insieme dei trasferimenti correnti in *denaro* o in *natura*, corrisposti alle famiglie mediante l'intervento di una terza unità (non la famiglia), che sono oggetto di attribuzione personale e hanno lo scopo di coprire gli oneri delle famiglie risultanti dall'esistenza o dall'insorgenza di determinati rischi o bisogni, senza che ci fosse una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario". L'intervento di un terzo determinava che la spesa per servizi medici o per prodotti farmaceutici sostenuta dalle famiglie (ad esempio in caso di malattia o di altri eventi), fosse *esclusa* dal campo delle *prestazioni sociali*. In questo modo, i soli rischi o bisogni che erano diretta conseguenza di un atto di previdenza *collettiva*, andavano considerati prestazioni sociali in denaro, mentre quelli risultanti da *iniziative individuali* delle famiglie ne rimanevano *esclusi*.

Così avveniva ad esempio per i *contratti privati di assicurazione malattia* che, sottoscritti da un privato, erano contabilizzati come *indennizzi di assicurazione contro i danni*<sup>3</sup>, piuttosto che come salario differito nel tempo. Il requisito dell'*inesistenza* di una qualunque forma di contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario per poter definire una prestazione sociale, consentiva di considerare le spese sostenute dal datore di lavoro in favore dei propri dipendenti come remunerazione del lavoro espletato anziché come prestazioni sociali come invece accadeva per le pensioni di vecchiaia e supersiti. Le prestazioni sociali (erogabili da qualunque settore istituzionale nei confronti delle famiglie) potevano assumere una forma monetaria *indennitaria*; di *rimborso* per beni e servizi acquistati dalle famiglie e, infine, di *controvalore* di beni e

---

<sup>2</sup> Sulle diverse interpretazioni che possono essere date ai contributi sociali, torneremo quando parleremo dei bilanci Inps (v.infr.par.3.1).

<sup>3</sup> Se però gli indennizzi erano il risultato di disposizioni legislative, di regolamenti, di convenzioni o di contratti, allora essi dovevano essere considerati prestazioni sociali.

servizi corrisposti in natura alle famiglie. Infine la valutazione delle prestazioni sociali veniva effettuata al prezzo effettivo e, quindi, se l'ente di previdenza o assistenza sociale forniva farmaci acquistati dalle famiglie ad un prezzo ridotto, oppure ad un prezzo normale ma rimborsato, il valore della prestazione sociale era determinato al prezzo di *acquisto*, oppure al prezzo *minorato* del montante forfetario dei rimborsi.

2.3 Il Sec '95 articola maggiormente il circuito distributivo del reddito rispetto a quanto non facesse il Sec '70, prevedendo per le *prestazioni sociali* la separazione contabile tra le *prestazioni in denaro* e quelle *in natura*. Le prestazioni sociali sono definite da Sec '95 come "l'insieme dei trasferimenti in denaro o in natura erogati alle famiglie, finalizzati a sgravare queste ultime dall'onere finanziario rappresentato da numerosi rischi e bisogni ed effettuati tramite sistemi organizzati collettivamente o al di fuori di questi, dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie; le prestazioni sociali includono i versamenti delle amministrazioni pubbliche ai produttori di cui beneficiano singolarmente le famiglie nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali". La rappresentazione contabile complessiva viene però modificata. Infatti, se i trasferimenti correnti o forfetari sono imposti e controllati da unità appartenenti alle amministrazioni pubbliche, il sistema viene definito di *sicurezza sociale*, mentre se sono organizzati dalle imprese per conto dei propri dipendenti (fondi pensione) ex dipendenti o persone a loro carico, siamo innanzi a *sistemi privati* di assicurazione sociale con o senza costituzione di riserve. Infine se le prestazioni sociali non sono subordinate al pagamento preventivo di contributi, la funzione esercitata è di tipo *assistenziale*.

Le *prestazioni sociali in denaro* possono dunque articolarsi in:

- a) *prestazioni di sicurezza sociale* erogate alle famiglie, dagli enti di previdenza e di assistenza sociale nell'ambito dei *sistemi di sicurezza sociale*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Rimangono esclusi i rimborsi degli enti di previdenza e di assistenza sociale alle famiglie per l'acquisto di specificati beni e servizi, essi non sono considerati *prestazioni sociali in denaro*, poiché è come se fossero sostenute direttamente dall'ente di previdenza ed assistenza sociale.

- b) *prestazioni private di assicurazione sociale erogate alle famiglie dalle imprese di assicurazione o da altre unità istituzionali che gestiscono sistemi privati di assicurazione sociale con costituzione di riserve*<sup>5</sup>.

Nella classificazione di cui al punto *b)* vi rientrano le retribuzioni versate dal datore di lavoro nei confronti del proprio lavoratore dipendente nei periodi di assenza dal lavoro (ad esempio per malattia, infortunio o maternità); gli assegni familiari e le altre indennità versate in favore di persone a carico dei lavoratori e, infine, le indennità o forme di pensionamento se collegate a contratti collettivi di lavoro. Tuttavia il nostro sistema istituzionale prevede un circuito abbastanza complesso per cui la classificazione contabili di talune prestazioni potrebbero essere ricondotte sia al punto *a)* che al punto *b)*. Sarà sufficiente ricordare il rapporto che si instaura tra l'ente di previdenza ed il datore di lavoro per l'erogazione di alcune indennità come ad esempio la maternità, per la quale si utilizza il meccanismo del *conguaglio* anziché del *rimborso*.

Va da sé che tali prestazioni sono comunque contabilizzate nei bilanci degli enti previdenziali anche se, come avviene per l'Inps, l'interpretazione dei documenti contabili, complice la sovrapposizione di funzioni, nonché dei finanziamenti provenienti da istituzioni diverse, non è sempre agevole.

### *3 - I bilanci Inps e la loro rappresentazione contabile: le modifiche apportate e quelle ancora possibili*

3.1 L'analisi delle prestazioni sociali nei bilanci degli enti previdenziali non è quasi mai agevole. Tuttavia se si osserva l'Inps, l'ente previdenziale italiano con il più alto numero di erogazioni, la struttura del suo bilancio è stata profondamente rivista dopo l'introduzione della legge che ha separato la previdenza dall'assistenza<sup>6</sup>.

Per i regimi di protezione sociale, essi possono essere classificati in *generali, speciali, statutari* (se gestiti direttamente dai datori di lavoro, come ad esempio avviene per i dipendenti dello stato), *complementari* e, infine, *volontari*.

---

<sup>5</sup>Se però le prestazioni sociali sono erogate direttamente dai datori di lavoro, il Sec le considera *prestazioni di assicurazione sociale effettuate direttamente dai datori di lavoro* senza costituzione di riserve (Sec 95, D.623).

<sup>6</sup>L'intervento fu attuato con la legge n.88 del 1989.

Attualmente il sistema pensionistico italiano opera su due (non troppo) distinti livelli, l'uno previdenziale, l'altro assistenziale, differenziazione per altro verso ripresa anche dalla classificazione statistica utilizzata dall'Istat, la quale separa i trattamenti IVS, da quelli indennitari, assistenziali e di benemerenzia. Per quanto riguarda i bilanci Inps, il complesso degli oneri previdenziali sono costituiti per i lavoratori dipendenti, dal *Fondo pensioni lavoratori dipendenti* e dalla *Gestione prestazioni temporanee*. In quest'ultima gestione rientrano oltre ai trattamenti contro la disoccupazione involontaria, ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo. Originariamente l'intervento sul bilancio dell'Inps, finalizzato a separare la previdenza ed assistenza, riconduceva sotto la gestione prestazioni temporanee, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria; la cassa per l'integrazione guadagni per operai dell'industria e dell'edilizia; la cassa per l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli; la cassa unica per gli assegni familiari; oltre ad altre casse e fondi di minore entità. Invece nel tentativo di rappresentare contabilmente l'assistenza, nella *Gestione interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali* (Gias), venivano fatte rientrare le pensioni sociali; una parte delle pensioni di invalidità; la quota parte di ciascuna mensilità di pensione; gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive per determinate categorie, settori o territori; gli oneri derivanti dai pensionamenti anticipati; l'onere dei trattamenti pensionistici ai cittadini rimpatriati dalla Libia; il progressivo onere delle pensioni liquidate nella gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989, nonché le relative quote di reversibilità. La separazione tra *previdenza* ed *assistenza* non fu però stabilita in relazione ad un principio ma più semplicemente, venne redatto un elenco, stabilendo che le voci di spesa rientranti nella Gias dovevano essere finanziate dallo Stato. In verità l'obiettivo di separare la previdenza dall'assistenza introducendo la Gias, finì con l' "istituzionalizzare" la loro commistione, anziché separare le rispettive competenze. A complicare un quadro già di per sé complesso, intervennero i successivi trattamenti per mobilità, per ammortizzatori sociali, per maternità, per carichi di famiglia erogati dai comuni, quelli economici per l'assicurazione tubercolosi, anch'essi posti progressivamente a carico dello Stato. Inoltre in molti casi è stato previsto che i contributi versati dai datori di lavoro, potevano essere utilizzati per finanziare gli

ammortizzatori sociali rientranti nella gestione Gias. Incerta è anche l'interpretazione contabile degli stessi oneri sociali contributivi. Se infatti prevale una logica assicurativa, i contributi previdenziali possono essere valutati come *premi* assicurativi<sup>7</sup>, mentre se si partecipa ad una logica di sicurezza sociale, essi possono essere considerati come *salario* destinato a risparmio previdenziale obbligatorio, anche se il modello occupazionale del nostro welfare rende i contributi sociali molto simili ad imposte speciali. Ad ogni modo neanche il passaggio al metodo di calcolo contributivo che, come è noto poggia (dovrebbe) sul criterio della controprestazione [Del Colle E. e Antolini F., 1996] consente di intravedere un rafforzamento della logica assicurativa. Inoltre il fatto che la prestazione pensionistica sia erogata in relazione ai contributi versati non consente comunque di interpretare il contributo come salario differito nel tempo anche perché, se così fosse, la controprestazione che ne deriva (in questo caso la pensione) sarebbe reddito da lavoro dipendente anziché una prestazione sociale. Non a caso le modifiche apportate nel corso del tempo alle aliquote versate dal lavoratore e dal datore di lavoro non hanno avuto alcun effetto sul salario percepito dal lavoratore<sup>8</sup>, rafforzando la tesi di quanti sostengono che il fatto che i contributi sociali siano considerati reddito da lavoro dipendente, se garantisce al sistema adeguata rappresentazione contabile, finisce inevitabilmente per creare un circuito fittizio.

3.2. La insufficiente chiarezza del bilancio Inps, complice la sovrapposizione di funzioni ed erogazioni previste, non ha mai dato modo di comprendere effettivamente coloro che danno, con quale finalità effettuano il relativo trasferimento e, soprattutto, qual'è il rischio a fronte del quale il singolo beneficiario viene risarcito.

Il criterio per operare la separazione tra previdenza ed assistenza dovrebbe consistere proprio nella temporaneità delle prestazioni, poiché interventi di natura

---

<sup>7</sup> Non a caso sino a quando il sistema pensionistico utilizzava principi tecnici della capitalizzazione, i contributi venivano versati con marche assicurative, mentre successivamente tale mezzo di pagamento fu utilizzato solamente per la contribuzione "base", mentre per quella "integrativa" il contributo veniva determinato in percentuale della retribuzione.

<sup>8</sup> Così stabilisce la legge 4 Aprile 1952, n.218, art.19. Originariamente il Codice Civile disponeva che il lavoratore ed il datore di lavoro dovevano corrispondere i contributi in parti uguali; successivamente con il decreto legge 2 Aprile 1946, n.142, i contributi furono posti integralmente a carico dei datori di lavoro. Successivamente con l'art.16 della legge 218/1952 gli oneri contributivi furono ripartiti tra datore di lavoro e lavoratore nella misura di due terzi e di un terzo.

assistenziale dovrebbero rispondere a cambiamenti strutturali del sistema produttivo o delle condizioni di vita degli individui, mentre, quelli di natura previdenziale, a cause temporanee dovute a mutamenti economici congiunturali. Se tale distinzione fosse stata operata "effettivamente", previdenza ed assistenza avrebbero potuto disporre di validi criteri selettivi. Ad esempio si sarebbe potuto comprendere per quale ragione e, soprattutto, se fosse opportuno considerare voci come la *quota parte di ciascuna mensilità di pensione*, unitamente ad altri *oneri pensionistici* ed a quelli per *il mantenimento del salario*, oppure ai *trasferimenti alle imprese*, oneri assistenziali. In particolare per quanto riguarda gli oneri pensionistici, come ad esempio gli oneri per pensionamenti anticipati, la quota parte di ciascuna mensilità di pensione, la quota parte rate pensioni Fondo clero, gli oneri a copertura dei disavanzi di esercizio relativamente al Fondo ex dazieri, al Fondo pensioni personale Enti porti Genova e Trieste, i fondi spedizionieri doganali, non si comprende se e perché essi debbano essere considerati oneri assistenziali. Gli oneri derivanti dal mantenimento del salario andrebbero fatti confluire (effettivamente) nella *Gestione prestazioni temporanee*, fatta eccezione per il sussidio di disoccupazione per lavori socialmente utili ed il trattamento per assistenza a persone handicappate. Se su quest'ultimo aspetto poco si può dire, sull'opportunità di classificare la prima erogazione come onere assistenziale molto dipende dall'interpretazione attribuita ai lavori socialmente utili, considerati interventi assistenziali solo se rispecchiano la volontà di assistere l'individuo (lo stato di bisogno).

L'opposto dovrebbe avvenire nei confronti delle coperture assicurative Ivs per periodi indennizzati, poiché esse si rifanno ad un meccanismo assicurativo-previdenziale, infine per i trasferimenti attuati mediante gli sgravi per oneri sociali nel Mezzogiorno, oppure dell'applicazione delle sottocontribuzioni. Gli oneri per i trattamenti di famiglia meritano invece un'analisi a parte, dal momento che in questo caso, sebbene l'intervento in favore del beneficiario sia temporaneo, l'obiettivo consiste nell'alleviare il nucleo familiare dallo stato di bisogno, facendo prevalere il criterio del *fine* su quello della *durata* della prestazione.

3.3 Nonostante le problematiche interpretative dei bilanci Inps per le numerose erogazioni previste e per il modo (incerto) con il quale esse sono finanziate, gli archivi

amministrativi gestiti dagli enti previdenziali ed assistenziali, consentono di fare analisi molto dettagliate. In particolare gli archivi Inps ed Inail rappresentano un utile strumento per valutare le politiche del lavoro e, più in generale, gli interventi di natura previdenziale [Isfol, 2001]. Per l'Inail, l'obbligo di fornire informazioni riguardanti l'assunzione degli assicurati, ha dato modo di creare il sistema Dna (denuncia nominativa assicurati) attraverso il quale è possibile conoscere il numero di (nuovi) occupati<sup>9</sup>. Tuttavia, il dato amministrativo, rappresentando null'altro che una notifica effettuata dall'azienda nei confronti dell'istituto Inail, non consente di definire e circoscrivere il fenomeno, scopo per il quale è necessario disporre di una serie di altre informazioni che, richiedendo la compilazione di un modello di rilevazione, segnano il passo all'indagine statistica. Il confronto tra flussi (o ammontari) contenuti negli archivi amministrativi e quelli derivanti da indagini statistiche rappresenta un utile strumento per valutare la correttezza e la completezza delle informazioni. Inoltre la possibilità di accedere ad altre informazioni potenzialmente presenti negli archivi amministrativi di base, può rappresentare un valido supporto per prendere importanti decisioni nell'ambito delle politiche pubbliche. Si pensi ad esempio ai lavori usuranti i quali non possono essere rivisti senza considerare la rischiosità delle mansioni svolte, informazione ad esempio rilevabile dall'archivio Inail che sarebbe per questo opportuno valorizzare<sup>10</sup>. Nonostante le notevoli potenzialità del dato amministrativo, esso va quindi trattato con cautela dal momento che fornisce informazioni di notifica che riguardano l'accadimento dell'evento, mentre non è in grado di esprimere la progettualità che è invece alla base del dato statistico proveniente da rilevazioni, siano esse censuarie oppure campionarie. La statistica si fonda sul rispetto rigoroso delle nomenclature e sulla capacità di adattare le classificazioni alle esistenti realtà istituzionali. Ma l'indagine, che rappresenta l'anima del dato statistico, deve essere effettuata predisponendo modelli che siano il più possibili semplici nella comprensione dei quesiti oltre ad essere strutturati in modo da saper affrontare gli aspetti ritenuti

---

<sup>9</sup> Integrando la banca dati dell'Inail (ed Inps) con quella del Ministero delle Finanze, potrebbero invece compiersi importanti studi sull'economia sommersa

<sup>10</sup> Ed è in questa direzione che si sta procedendo dal momento che nel 1996 è stato istituito il Registro delle Imprese (RI), al quale si ricollega il Repertorio delle Notizie Economiche e Amministrative (Rea). Il primo dei due archivi ha un compito essenzialmente identificativo, mentre il secondo ne rappresenta il completamento dal momento che prevede la sua implementazione tramite altri registri come ad esempio gli archivi dei datori di lavoro dell'Inps e dell'Inail.

maggiormente rilevanti. Mentre invece uno dei principali problemi che caratterizzano gli archivi amministrativi è la mancanza di armonizzazione e, pertanto, nella costruzione dei relativi registri utilizzabili per le indagini statistiche, occorre normalizzare le fonti statistiche. L'avvenuta standardizzazione delle unità di riferimento lascia comunque insoluti altri problemi metodologici come, ad esempio, il fatto che l'informazione disponibile dagli archivi amministrativi non è di tipo casuale.

#### 4. Il Sec '95 ed il Sespros '96: omogeneità e differenze

4.1 Per quanto riguarda la rappresentazione contabile dell'attività di welfare (della protezione sociale) occorre considerare che l'Istat ha provveduto già da tempo a predisporre schemi di contabilità satellite dei conti nazionali, con la possibilità di pervenire comunque ad un quadro di sintesi che è il *conto consolidato della protezione sociale*<sup>11</sup>. I concetti e le definizioni utilizzate sono quelle contenute nel sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale (Sespros) nelle versioni che si sono succedute nel tempo. L'insieme delle prestazioni sociali possono essere erogate da istituzioni sia *pubbliche* sia *private*, per dar modo alla popolazione di tutelarsi contro i rischi o bisogni che possono incorrere nel corso della vita. Sin dall'inizio Sespros indica le funzioni di protezione sociale distinguendole in prestazioni in denaro e prestazioni in natura. Il nuovo Sespros '96 rivede l'articolazione delle precedenti funzioni (prospetto 1) mentre all'architettura contabile, differentemente da quanto avvenuto con il passaggio dal Sec '70 al Sec '95, non apporta alcun cambiamento. Ciò peraltro deriva dal fatto che mentre i conti nazionali hanno come obiettivo di rappresentare le diverse fasi che contraddistinguono *le operazioni economiche dei diversi operatori economici*, il conto satellite della protezione sociale considera i flussi una sola volta, tenuto conto dei diversi regimi di protezione sociale<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Per giungere all'opera finale di consolidamento, si procede per tappe partendo dal conto dei settori istituzionali, per arrivare ai conti dei regimi speciali, questi ultimi suddivisi anche per tipologia di finanziamento (contributi sociali effettivi, figurativi e da contribuzioni diverse).

<sup>12</sup> I regimi previsti dal nuovo Sespros sono il pubblico-privato; l'obbligatorio-volontario; il contributivo-non contributivo; l'universale-generale-speciale; di base-complementare.

*Prospetto 1: Classificazione funzionale contenuta nel Sespros '81 e nel Sespros '96*

| <i>Sespros '81</i>                                 | <i>Sespros '96</i>             |
|----------------------------------------------------|--------------------------------|
| Malattia                                           | Malattia                       |
| Invalidità e inabilità                             | Invalidità e inabilità         |
| Infortuni sul lavoro e malattie professionali      | Famiglia/Maternità             |
| Maternità                                          | Vecchiaia                      |
| Famiglia                                           | Superstiti                     |
| Vecchiaia                                          | Disoccupazione                 |
| Superstiti                                         | Casa                           |
| Disoccupazione                                     | Spese per l'esclusione sociale |
| Orientamento collocamento e mobilità professionale |                                |

Inoltre esistono delle differenze tra le definizioni contenute nei conti nazionali e quelle utilizzate dal Sespros. Ad esempio i conti nazionali non identificano la protezione sociale come tale ma si limitano a definire i *social benefit* (prestazioni sociali) ed i *social contribution* (contributi sociali), operazioni contabilizzate nel conto della distribuzione secondaria del reddito [Sec95, tav.8.6].

Tra i due sistemi sono comunque rilevabili tre fondamentali differenze:

- I conti nazionali nel definire i "social benefit" includono la funzione "education" che è invece esclusa dal Sespros, se non per la parte riguardante la formazione professionale classificata nella funzione disoccupazione;
- I conti nazionali considerano come prestazioni sociali i soli trasferimenti correnti, mentre il Sespros include anche quelli in conto capitale;
- Il Sespros registra, sebbene in presenza di determinati requisiti, alcune riduzioni di tasse ed altre forme di pagamenti effettuati in favore delle famiglie come spesa di protezione sociale;

Per quanto riguarda la classificazione della spesa per protezione sociale, il Sespros utilizza quella generale per tipologia articolandola in prestazioni sociali; costi

di amministrazione; trasferimenti tra fondi<sup>13</sup> e, infine, nelle altre spese. Inoltre la rappresentazione che ci viene fornita da Eurostat articola le prestazioni sociali in non-means-tested e means-tested<sup>14</sup>, provvedendo a ripartirle in *periodiche* oppure *lump-sum*, a seconda se i relativi importi sono erogati sistematicamente oppure per un periodo di tempo circoscritto.

Tabella 1: Spesa per prestazioni sociali secondo la tipologia (EEA) base 1995= 100

| Eurostat                                | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|-----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>1. Social protection expenditure</b> | 100,0 | 105,8 | 109,9 | 113,3 | 118,9 |
| <b>1.1 Social benefits</b>              | 100,0 | 106,0 | 110,1 | 113,5 | 119,0 |
| <b>1.1.1 Non Means-tested</b>           | 100,0 | 106,1 | 110,2 | 113,7 | 119,5 |
| 1.1.1.1 Cash benefits                   | 100,0 | 105,9 | 109,8 | 112,5 | 117,9 |
| 1.1.1.2 - Periodic                      | 100,0 | 106,1 | 109,9 | 112,5 | 118,2 |
| 1.1.1.2 - Lump-sum                      | 100,0 | 100,0 | 106,7 | 111,8 | 111,8 |
| 1.1.1.3 - Benefits in Kind              | 100,0 | 106,7 | 111,2 | 116,6 | 123,4 |
| <b>1.1.2 Means-Tested</b>               | 100,0 | 104,8 | 109,1 | 112,1 | 115,2 |
| 1.1.2.1 Cash benefits                   | 100,0 | 105,3 | 109,7 | 110,7 | 113,1 |
| 1.1.2.1. Periodic                       | 100,0 | 104,8 | 109,4 | 110,3 | 112,9 |
| 1.1.2.2 Lump sum                        | 100,0 | 119,8 | 119,1 | 120,6 | 120,9 |
| 1.1.2.3 Benefits in Kind                | 100,0 | 104,2 | 108,5 | 113,7 | 117,6 |
| <b>2. Administration costs</b>          | 100,0 | 103,4 | 104,8 | 108,5 | 114,9 |
| <b>3. Other expenditure</b>             | 100,0 | 92,4  | 104,9 | 111,8 | 117,9 |

<sup>13</sup> Attualmente le pubblicazioni Eurostat non riportano questa voce.

<sup>14</sup> Se la prestazione per essere erogata prevede la prova degli scarsi mezzi.

Ma per individuare i rischi o bisogni considerati nella protezione sociale Sespros applica però anche una *classificazione funzionale*, la quale presenta delle differenze rispetto a quelle contenute in Sec '95 così come è stato riportato nel successivo *Prospetto 2*:

**Prospetto 2: Ripartizione funzionale della spesa per protezione sociale, secondo il Sespros '96 ed il Sec '95<sup>15</sup>**

| Sespros '96                         | Sec '95                                       |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Malattia                            | Malattia                                      |
| Invalidità e inabilità              | Invalidità                                    |
| Famiglia/Maternità                  | Malattie professionali o infortuni sul lavoro |
| Vecchiaia                           | Vecchiaia                                     |
| Superstiti                          | Superstiti                                    |
| Disoccupazione                      | Disoccupazione                                |
| Casa                                | Promozione dell'occupazione                   |
| Spese e.s. non altrove classificata | Abitazioni                                    |
|                                     | Istruzione                                    |
|                                     | Indigenza                                     |

Differenze riguardano anche le *definizioni*, ed infatti i conti nazionali stabiliscono che i *trasferimenti sociali in natura* siano rappresentati dall'insieme di "beni e servizi individuali forniti alle famiglie a titolo di trasferimenti in natura dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie<sup>16</sup>, ricomprendendovi quindi anche l'insieme dei trasferimenti effettuati *con o senza un obiettivo di protezione sociale*. I flussi contenuti nella sottocategoria trasferimenti di *beni e servizi individuali non destinabili alla vendita* [Sec 95, D.632], include oltre alle spese effettuate dai settori istituzionali amministrazioni pubbliche, quelli effettuati dalle istituzioni senza scopo di lucro (ISSL) nei settori *sport, ricreazione e cultura*. All'insieme dei *trasferimenti di beni e servizi individuali non destinabili alla vendita*, corrisponde la spesa per consumi individuali delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle

<sup>15</sup> C'è da ricordare che la pubblicazione Sespros è successiva rispetto al Sec.

<sup>16</sup> Si ricordi che per le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, tutti i servizi non destinabili alla vendita sono per convenzione considerati individuali. Essi riguardano principalmente i servizi relativi all'istruzione e sanitari, mentre di minore importanza i servizi di abitazione culturali e ricreativi.

famiglie e delle amministrazioni pubbliche, al netto delle *prestazioni sociali* in natura erogate alle famiglie nell'ambito di sistemi di sicurezza o di assistenza sociale.

Per i criteri di registrazione, i conti della protezione sociale hanno sempre utilizzato per la registrazione dei relativi flussi, il momento in cui *il pagamento veniva effettuato* se si trattava di flussi monetari e quello della *effettiva erogazione* se invece le prestazioni erano erogate in natura. Il Sec '95 rafforzando il criterio della competenza economica, dovrebbe determinare analoga operazione per gli schemi di contabilità satellite; per i beneficiari ciò significa che le prestazioni sociali sono registrate nel momento in cui essi ottengono il diritto a riceverle, mentre i rimborsi vanno registrati nel momento in cui le famiglie effettuano l'acquisto. Le contribuzioni vanno invece registrate nel momento in cui sorge il dovere anche se questo inevitabilmente ripropone il (delicato) problema dei crediti contributivi inesigibili.

4.2 La funzione "old age" o di vecchiaia è quella che presenta, almeno per il nostro paese, maggiori sperequazioni nell'importo se posto a confronto alle altre funzioni (Tab. 3). In questa funzione rientrano l'insieme di rischi legati a determinati eventi (ad esempio la perdita di reddito, un reddito inadeguato, la riduzione di partecipazione alla vita sociale) *in presenza* del raggiungimento del requisito dell'età anagrafica di vecchiaia. Ne consegue che le prestazioni per fronteggiare il rischio "old age" prevedono, oltre a forme di erogazione monetaria quando la persona anziana si è ritirata dal mercato del lavoro, anche fornitura di beni e prestazioni di servizi direttamente rivolte alla persona, sebbene in presenza di circostanze connesse alla vecchiaia. Rimangono così escluse voci come l'assistenza medica, i sussidi per i figli dei lavoratori dipendenti quando il beneficiario percepisce altra erogazione monetaria connessa al requisito dell'età (rientrano nella funzione famiglia) e, infine, i sussidi monetari se collegati alla dinamica del mercato del lavoro (funzione disoccupazione), oppure alla ridotta capacità di lavoro (funzione invalidità, inabilità).

Tabella 3: Ripartizione funzionale della spesa per protezione sociale\*

|                      | <i>In rapporto al PIL</i>       |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
|----------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                      | Italia                          | Austria     | Belgio      | Danim       | Finla.      | Francia     | Germ.       | Grecia      | Irlanda     | Lussemb.    | Olanda      | Porto.      | Regno U.    | Spagna      | Svezia      | Media UE    |
| Malattia             | 5,8                             | 7,4         | 6,4         | 5,6         | 6,0         | 8,1         | 8,0         | 6,1         | 5,7         | 5,3         | 7,6         | 6,7         | 6,4         | 5,7         | 8,2         | 7,1         |
| Invalidità           | 1,5                             | 2,4         | 2,4         | 3,5         | 3,7         | 1,7         | 2,2         | 1,6         | 0,7         | 3,0         | 3,1         | 2,4         | 2,6         | 1,5         | 3,8         | 2,2         |
| Vecchiaia            | 12,9                            | 10,4        | 8,6         | 10,9        | 8,1         | 11          | 11,6        | 10,3        | 2,7         | 8,1         | 9,6         | 7,3         | 10,9        | 8,2         | 12,1        | 10,8        |
| Superstiti           | 2,7                             | 2,8         | 2,7         | 0,0         | 1,0         | 1,7         | 0,5         | 2,3         | 0,8         | 0,7         | 1,4         | 1,4         | 1,0         | 0,8         | 0,7         | 1,3         |
| Famiglia e Maternità | 0,9                             | 2,9         | 2,4         | 3,7         | 3,3         | 2,8         | 3,0         | 1,9         | 1,8         | 3,3         | 1,1         | 1,0         | 2,3         | 0,4         | 3,4         | 2,2         |
| Disoccupazione       | 0,5                             | 1,5         | 3,2         | 3,2         | 2,9         | 2,1         | 2,5         | 1,4         | 1,6         | 0,5         | 1,6         | 0,7         | 0,8         | 2,5         | 2,6         | 1,8         |
| Casa                 | -                               | 0,1         | -           | 0,7         | 0,4         | 0,9         | 0,2         | 0,8         | 0,5         | 0,1         | 0,4         | -           | 1,6         | 0,2         | 0,8         | 0,6         |
| Altro                | -                               | 0,3         | 0,6         | 1,0         | 0,5         | 0,4         | 0,6         | 0,5         | 0,3         | 0,2         | 1,5         | 0,3         | 0,2         | 0,1         | 0,8         | 0,4         |
| <b>Totale</b>        | <b>24,3</b>                     | <b>27,8</b> | <b>26,3</b> | <b>28,6</b> | <b>25,9</b> | <b>28,7</b> | <b>28,6</b> | <b>24,9</b> | <b>14,1</b> | <b>21,2</b> | <b>26,3</b> | <b>19,8</b> | <b>25,8</b> | <b>19,4</b> | <b>32,4</b> | <b>26,4</b> |
|                      | <i>Composizione percentuale</i> |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Malattia             | 23,7                            | 26,6        | 24,5        | 19,6        | 23,0        | 28,2        | 28,2        | 24,6        | 40,3        | 25,1        | 28,9        | 33,5        | 24,8        | 29,1        | 25,3        | 26,7        |
| Invalidità           | 6,3                             | 8,7         | 9,1         | 12,1        | 14,2        | 5,9         | 7,8         | 6,3         | 5,0         | 14,3        | 11,8        | 12,1        | 10,0        | 7,8         | 11,7        | 8,2         |
| Vecchiaia            | 52,9                            | 37,4        | 32,6        | 38          | 31,1        | 38,2        | 40,5        | 41,6        | 19,2        | 38,1        | 36,2        | 36,5        | 42,2        | 41,9        | 37,3        | 41,0        |
| Superstiti           | 11,2                            | 9,9         | 10,4        | -           | 4,0         | 6,0         | 1,6         | 9,1         | 5,9         | 3,2         | 5,3         | 7,2         | 3,9         | 4,3         | 2,3         | 5,0         |
| Famiglia e Maternità | 3,7                             | 10,3        | 9,1         | 13,0        | 12,8        | 9,8         | 10,5        | 7,6         | 13          | 15,5        | 4,3         | 5,2         | 8,8         | 2,1         | 10,5        | 8,5         |
| Disoccupazione       | 2,2                             | 5,4         | 12,1        | 11,2        | 11,3        | 7,4         | 8,8         | 5,7         | 11,1        | 2,5         | 6,2         | 3,7         | 3,2         | 12,9        | 8,1         | 6,8         |
| Casa                 | -                               | 0,3         | n.d         | 2,4         | 1,6         | 3,2         | 0,6         | 3,1         | 3,4         | 0,3         | 1,6         | -           | 6,1         | 1,2         | 2,3         | 2,1         |
| Altro                | -                               | 1,2         | 2,2         | 3,7         | 2,1         | 1,4         | 2,0         | 1,9         | 2,0         | 0,9         | 5,8         | 1,7         | 0,9         | 0,7         | 2,6         | 1,6         |
| <b>Totale</b>        | <b>100</b>                      | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

Fonte: Ministero dell'Economia

\* I dati di alcuni paesi sono ancora nella versione Sec 79; taluni sono ancora provvisori.

Occorre però fare attenzione poiché, per interpretare correttamente il dato statistico, bisogna considerare che alcuni stati come ad esempio il Belgio, la Germania e l'Italia, riclassificano le prestazioni (le pensioni) per invalidità e superstiti come pensioni di vecchiaia una volta raggiunta dal beneficiario l'età legale di pensionamento, mentre altri paesi, come ad esempio la Spagna e l'Irlanda, non seguono la stessa procedura. Il *prospetto 3* fornisce il quadro di raccordo per quanto riguarda la funzione *old age*, tra la classificazione statistica e quella istituzionale, per le sole prestazioni monetarie.

***Prospetto 3: Quadro di raccordo tra la classificazione Sespros e quella istituzionale (prestazioni monetarie)***

| <i>Classificazione Eurostat<br/>Funzione old age</i> | <i>Erogazioni previste dal nostro sistema</i> |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Old age pension                                      | Pensioni di vecchiaia                         |
| Anticipated old age pension                          | Pensioni di anzianità (e prepensionamenti)    |
| Partial pension                                      | Pensioni parziali                             |
| Care allowance                                       | Pensioni ultra 65 anni                        |
| Other cash benefits                                  | Trattamento di fine rapporto                  |

Il *trattamento di fine rapporto* merita un'analisi più dettagliata dal momento che questa prestazione *lump-sum* è ritenuta una delle cause di discrepanza statistica nel comparare il dato statistico *old age* dell'Italia rispetto agli altri paesi (+2,1 per cento del Pil rispetto alla media Ue). L'importo complessivo *old age* infatti sarebbe per l'Italia sovradimensionato per l'inclusione del tfr e dei pensionamenti anticipati (prepensionamenti) ricordando, ad esempio, che questi ultimi sono inclusi da altri paesi (ad esempio la Germania), nella funzione disoccupazione [Inpdap, 2002]. Inoltre si consideri che la quota di tfr è desumibile dalle tavole Eurostat (Tab.4) relativamente alle prestazioni sociali in denaro di tipo *lump-sum*. E comunque alla "tendenzialità positiva" del tfr dovrebbe sommarsi quella "negativa" relativa alla *quota parte di mensilità di pensione* erogata in misura uniforme per i trattamenti erogati dal regime generale, dal regime sostitutivo dei lavoratori dello spettacolo, nonché dai regimi che riguardano i lavoratori autonomi gestiti dall'Inps (artigiani, commercianti, coltivatori diretti). Il fatto che la quota di *pensione a carico della gestione* concorra all'importo

pensionistico individuale, oltre al fatto che per la sua erogazione non sia previsto alcun criterio selettivo, rende oggettivamente difficile considerare questo onere *assistenziale*.

Tabella 4: Spesa per prestazioni sociali secondo la tipologia - Italia - base 1990= 100

| Eurostat                    | 1990  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>1. Social Benefit</b>    | 100,0 | 151,8 | 159,7 | 173,8 | 180,3 | 187,0 |
| <b>1.1 Non Means-tested</b> | 100,0 | 153,2 | 161,2 | 175,7 | 182,3 | 188,8 |
| 1.1.1 Cash benefits         | 100,0 | 153,2 | 161,2 | 175,7 | 182,3 | 188,8 |
| 1.1.1.1 Periodic            | 100,0 | 152,4 | 163,6 | 178,7 | 184,2 | 194,4 |
| - Old Age                   | 100,0 | 152,4 | 163,6 | 178,7 | 184,2 | 194,4 |
| - Anticipated old age       | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| - Partial Pension           | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| - Care allowance            | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| - Other cash periodic       | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| 1.1.1.2 Lump sum*           | 100,0 | 158,3 | 146,9 | 157,6 | 171,1 | 155,2 |
| - Other cash lump s.b.      | 100,0 | 158,3 | 146,9 | 157,6 | 171,1 | 155,2 |
| 1.1.2 Benefits in kind      | 100,0 | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| - Accomodation              | 100,0 | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| - Assistance                | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| - Other benefits in kind    | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| <b>1.2 Means-Tested</b>     | 100,0 | 107,8 | 115,4 | 116,4 | 119,9 | 132,8 |
| 1.2.1 Cash benefits         | 100,0 | 108,0 | 109,0 | 113,8 | 117,2 | 134,3 |
| 1.2.2 Benefits in Kind      | 100,0 | 107,5 | 128,6 | 121,1 | 125,5 | 129,6 |

\*Include il tfr

Per quanto riguarda i *pensionamenti anticipati* (più genericamente le forme anticipate di pensionamento) il nostro sistema, oltre alle pensioni di anzianità, le quali però non presentano alcun problema di classificazione, ma semmai di “coerenza sistemica” nei confronti di fenomeni demografici come ad esempio l’invecchiamento della popolazione, prevede anche i *prepensionamenti*. E’ infatti possibile aumentare la contribuzione per i dipendenti di imprese considerate di interesse nazionale, oppure anticipare l’età anagrafica di pensionamento per vecchiaia, se le unità produttive sono in Cigs da più di 24 mesi o, infine, accordare un bonus pensionistico per coloro che hanno svolto attività usuranti. Per i prepensionamenti, considerati forme di pensionamento anticipato, si pone il problema di una loro corretta classificazione anche perché i bilanci Inps li considerano, come tali, “ormai” una funzione della Gias,

mentre per il Sespros il confine può essere incerto. La legge che regola l'istituto dei prepensionamenti, consente di interpretarli come uno strumento volto a favorire la ristrutturazione delle aziende; in questo senso l'evento che dà luogo alla prestazione non sarebbe direttamente collegabile allo stato di disoccupazione, che anzi in questo modo sarebbe evitato. Corretto, secondo questa impostazione, considerare i prepensionamenti oneri pensionistici classificandoli nella funzione old age, a maggior ragione se al loro finanziamento partecipano anche i datori di lavoro. Tuttavia il Sespros offre una diversa possibilità interpretativa, poiché la funzione *disoccupazione* prevedendo la *early retirement for labour market reasons* consente di classificare in questa funzione l'insieme degli emolumenti corrisposti ai lavoratori anziani per motivi di ristrutturazione aziendale. Il fatto che in molti casi si sia potuto accedere a forme di prepensionamento, in relazione ai contributi versati oppure in relazione all'età anagrafica raggiunta dall'individuo, farebbe però pretendere per una loro classificazione di tipo "old age". Inoltre la *early retirement for labour market reasons* è comunque una sottofunzione della disoccupazione la quale, come si ricorderà ha, come obiettivo, di classificare l'insieme delle prestazioni in denaro o in natura *direttamente collegate allo stato di disoccupazione*.

Per quanto riguarda i *trasferimenti in natura*, il successivo *prospetto 4*, fornisce il quadro di raccordo tra la classificazione statistica e quella istituzionale, anche se in questo caso le prestazioni considerate sono solamente quelle in *natura*:

***Prospetto 4: Quadro di raccordo tra la classificazione Sespros e quella istituzionale (prestazioni in natura)***

| <i>Classificazione Eurostat</i>      | <i>Erogazioni previste dal nostro sistema</i> |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <i>Funzione old age</i>              |                                               |
| Accommodation                        | Servizi assistenziali in case di riposo       |
| Assistance in carryng out daily task | Assistenza domiciliare agli anziani           |
| Other benefits in Kind               | Altre prestazioni in natura                   |

## ***5. I dati disponibili a livello territoriale***

5.1 In un momento di così rapida trasformazione in senso federalista dello Stato, l'informazione statistica territoriale assume tutta la sua rilevanza. Il nuovo sistema Sec '95, intitolato Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, definisce l'ambito

dell'economia regionale, in relazione al territorio economico che coincide quasi sempre (anche se non necessariamente) con quello geografico<sup>17</sup>. Per quanto riguarda il circuito produttivo e distributivo, uno dei problemi principali riguarda la regionalizzazione di dette attività, ed infatti le unità istituzionali, possono essere uniregionali oppure, se il loro centro d'interesse economico si trova in più regioni, multiregionali. Il problema diviene particolarmente delicato per talune unità istituzionali incluse nelle Amministrazioni centrali, poiché la loro attività si estende su tutto il territorio economico, mentre per altri settori istituzionali (le famiglie) il centro d'interesse economico è nella regione nelle quali esse vivono. Inoltre non tutte le operazioni, come ad esempio quelle di distribuzione, redistribuzione e finanziarie, sono facilmente regionalizzabili, mancando un preciso criterio di ripartizione. Per l'insieme di queste ragioni, il sistema dei conti regionali si limita a valutare aggregati quali il valore aggiunto, i redditi da lavoro dipendente, gli occupati, i lavori dipendenti e gli investimenti fissi lordi procedendo, nel valutare l'attività di produzione, per branca di attività economica. Inoltre è prevista la compilazione dei conti regionali delle famiglie e la stima del prodotto interno lordo regionale, sebbene rappresenti per gli stati membri una scelta facoltativa. La nomenclatura Nuts alla quale le indagini correnti dell'Istat si riferiscono, non consentono comunque disaggregazioni di livello inferiore alla Nuts 2<sup>18</sup>. Per quanto riguarda gli occupati, a livello regionale sono considerate le unità di lavoro equivalenti, anche se l'Istat ha provveduto a stimare anche il numero medio di persone occupate. Nonostante l'utilizzo degli archivi amministrativi per quantificare le retribuzioni lorde, una componente importante del costo del lavoro, per stimare il valore aggiunto per le imprese al di sotto dei 20 addetti, si utilizza l'approccio della distribuzione del reddito, differentemente avviene per le imprese di maggiori dimensioni per le quali si utilizza invece l'approccio della produzione<sup>19</sup>. Dagli

---

<sup>17</sup> Se si prende a riferimento l'Unione Europea, il territorio economico è suddiviso secondo la Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (Nuts), che è poi la classificazione territoriale utilizzata per i conti regionali.

<sup>18</sup> Recentemente l'Istat ha però diffuso la stima degli occupati interni e del valore aggiunto a livello provinciale (Nuts 3), utilizzando le informazioni desunte dall'archivio Asia e dall'Archivio Inps, opportunamente implementati da altre indagini sulle imprese, nonché da altre fonti riguardanti invece le unità locali degli enti appartenenti al settore pubblico.

<sup>19</sup> Opportuno omogeneizzare il metodo di calcolo utilizzando per tutte le imprese il metodo della produzione, dal momento che stando ai dati censuari le imprese al di sotto dei 10 dipendenti costituiscono 94 per cento del totale ed occupano il 44 per cento del totale degli addetti complessivi.

aggregati di contabilità nazionale, nell'ambito della predisposizione del conto delle risorse e degli impieghi, rimangono esclusi i consumi finali e la variazione delle scorte, mentre obbligatoria è la stima degli investimenti fissi lordi. Per quanto riguarda il Pil regionale, se per la relativa stima si utilizza il conto delle risorse e degli impieghi, la mancata inclusione di importanti aggregati dal lato della domanda interna, sollevano problemi di bilanciamento [Pascarella, 2000]. In verità l'Eurostat nello stimare il Pil regionale ha sempre utilizzato il metodo convenzionale, il quale ripartisce il Pil nazionale in proporzione al valore aggiunto regionale a prezzi base, al lordo dei Sifim che, insieme alle imposte sui prodotti, ai contributi alla produzione ed alle imposte indirette nette sulle importazioni, sono ripartiti a seconda della distribuzione regionale del valore aggiunto (sempre a prezzi base).

L'Istat opera però diversamente, poiché utilizza sia per i Sifim, sia per le imposte, la medesima metodologia impiegata dalla contabilità nazionale generale, mentre sarebbe opportuno implementare l'informazione statistica con fonti amministrative, sebbene esista il problema di normalizzare l'unità di riferimento. Ad esempio per individuare l'attività economica, mentre i conti regionali hanno come unità di riferimento l'unità di attività economica locale, i dati amministrativi sono classificati in relazione alla localizzazione e all'attività principale dell'impresa nel suo complesso.

Per quanto riguarda però la regionalizzazione dell'attività redistributiva compiuta dalle Amministrazioni pubbliche, vi è l'impossibilità di attribuire le operazioni di talune unità istituzionali incluse nei sottosettori "enti di previdenza ed assistenza sociale" oppure delle "Amministrazioni centrali", direttamente alle regioni<sup>20</sup>.

In generale due sono i criteri suggeriti per regionalizzare le attività il "criterio della residenza" e quello della "controparte"; il primo applicato alle unità che svolgono attività di produzione, il secondo alle unità che, appartenenti all'amministrazione, non possono essere identificate a livello regionale. Per quanto riguarda il circuito redistributivo, focalizzando l'attenzione sui contributi sociali e sulle prestazioni sociali, occorre che esse siano regionalizzate in base al criterio della residenza della

---

<sup>20</sup> Si ricordi che il settore istituzionale Amministrazioni Pubbliche, prevede al suo interno altri sottosettori istituzionali, costituiti dalle amministrazioni centrali (S.1311), dalle amministrazioni di Stati federati (S.1312), dalle amministrazioni locali (S.1313) e, infine, dagli enti di previdenza ed assistenza sociale (S.1314).

controparte, attribuendo il relativo importo alla regione dell'unità controparte costituita dalla famiglia. Sarebbe infine opportuno conoscere in presenza dell'attuarsi del federalismo fiscale, delle varie prestazioni di livello, nonché l'importo complessivamente erogato, predisponendo prospetti come, ad esempio, quello di seguito riportato.

*Prospetto 4: Analisi funzionale della spesa sociale per ente erogatore e tipologia istituzionale*

[illegible]

## 6. Il sistema pensionistico, l'equità attuariale e gli ammortizzatori sociali

6.1 Abbiamo avuto modo di osservare come relativamente alla funzione *old age*, i dati statistici indichino, per l'Italia, uno sbilanciamento nella composizione della spesa sociale. Diverse le interpretazioni fornite per individuare le cause di questa anomalia come, ad esempio, l'inclusione del tfr, nonché l'esistenza di varie forme di pensionamento anticipato, come, ad esempio le pensioni di anzianità ed i prepensionamenti, sebbene per questi ultimi abbiamo visto esservi difficoltà interpretative. Inoltre, per quanto riguarda le pensioni di anzianità, il loro andamento è stato influenzato dall'esistente sistema di ammortizzatori sociali, per il quale hanno rappresentato in molti casi un' autentica "zavorra" [Antolini F., e Sciarretta F., 1999].

Invero, il fatto che il sistema prevedesse forme di pensionamento anticipato, ha simboleggiato una giustificazione morale (politica) per una naturale tendenza ad anticipare in tutti i modi l'uscita dal mercato del lavoro [Ibidem, 1999]<sup>21</sup>. Il nostro sistema previdenziale si è caratterizzato nel corso del tempo per uno sbilanciamento nei confronti delle politiche passive del lavoro, anche per compensare la totale mancanza di forme assistenziali per coloro che perdevano il posto di lavoro. Le pensioni di anzianità hanno sempre generato, per le ragioni dianzi menzionate, flussi consistenti, così che imputare "distorsioni statistiche" all'esistenza del tfr o dei prepensionamenti, appare riduttivo.

Dalla tabella 5 è possibile osservare l'incidenza delle pensioni di anzianità, con riferimento all'ente erogatore, in questo caso ancora più rappresentativo poiché consente di individuare con esattezza i beneficiari delle prestazioni pensionistiche di vecchiaia ed anzianità, tenuto conto che il numero delle pensioni complessivamente erogate dal sistema non coincide con il numero dei pensionati.

---

<sup>21</sup> La riforma Dini è intervenuta disciplinando diversamente le pensioni di anzianità.

Tabella 5: Numero ed importo dei pensionati di anzianità e vecchiaia ( al 31 Dicembre 1999)

| Tipologia                       | Numero        |      | Importo complessivo* |      | Importo medio** |
|---------------------------------|---------------|------|----------------------|------|-----------------|
|                                 | Dati assoluti | %    | Dati assoluti        | %    |                 |
| Totale                          |               |      |                      |      |                 |
| Beneficiari di 1 pensione       | 7,205,425     | 72,9 | 157,647,540          | 65,8 | 21,879          |
| Inps                            | 5,589,771     | 56,6 | 100,177,884          | 41,8 | 17,922          |
| Fpld                            | 3,802,002     | 38,5 | 72,503,358           | 30,3 | 19,07           |
| CDCM                            | 665,996       | 6,7  | 7,968,266            | 3,3  | 11,965          |
| Artigiani                       | 519,318       | 5,3  | 7,680,399            | 3,2  | 14,789          |
| Commercianti                    | 431,974       | 4,4  | 5,415,343            | 2,3  | 12,536          |
| Fondi speciali                  | 170,511       | 1,7  | 6,610,518            | 2,8  | 38,769          |
| Inpdap ed altri fondi           | 1,442,259     | 14,6 | 47,882,194           | 20   | 33,199          |
| Altri sistemi                   | 173,395       | 1,8  | 9,587,462            | 4    | 55,293          |
| Beneficiari di 2 o più pensioni | 2,675,098     | 27,1 | 81,779,595           | 34,2 | 30,571          |
| Totale                          | 9,880,523     | 100  | 239,427,136          | 100  | 24,232          |
| Vecchiaia                       |               |      |                      |      |                 |
| Beneficiari di 1 pensione       | 5,076,952     | 51,4 | 95,659,616           | 40   | 18,842          |
| Inps                            | 4,248,640     | 43   | 64,458,966           | 26,9 | 15,172          |
| Fpld                            | 3,050,558     | 30,9 | 49,442,164           | 20,7 | 16,208          |
| CDCM                            | 460,439       | 4,7  | 4,506,320            | 1,9  | 9,787           |
| Artigiani                       | 309,845       | 3,1  | 3,741,170            | 1,6  | 12,074          |
| Commercianti                    | 341,467       | 3,5  | 3,766,778            | 1,6  | 11,031          |
| Fondi speciali                  | 86,331        | 0,9  | 3,002,534            | 1,3  | 34,779          |
| Inpdap ed altri fondi           | 732,09        | 7,4  | 26,540,705           | 11,1 | 36,253          |
| Altri sistemi                   | 96,222        | 1    | 4,659,945            | 1,9  | 48,429          |
| Beneficiari di 2 o più pensioni | 2,383,231     | 24,1 | 70,738,734           | 29,5 | 29,682          |
| Totale                          | 7,460,183     | 75,5 | 166,398,351          | 69,5 | 22,305          |
| Anzianità                       |               |      |                      |      |                 |
| Beneficiari di 1 pensione       | 2,128,473     | 21,5 | 61,987,926           | 25,9 | 29,123          |
| Inps                            | 1,341,131     | 13,6 | 35,718,920           | 14,9 | 26,633          |
| Fpld                            | 751,444       | 7,6  | 23,061,195           | 9,6  | 30,689          |
| CDCM                            | 205,527       | 2,1  | 3,461,946            | 1,4  | 16,844          |
| Artigiani                       | 209,473       | 2,1  | 3,939,230            | 1,6  | 18,805          |
| Commercianti                    | 90,507        | 0,9  | 1,648,565            | 0,7  | 18,215          |
| Fondi speciali                  | 84,18         | 0,9  | 3,607,984            | 1,5  | 42,86           |
|                                 |               |      |                      |      | 30,051          |
| Inpdap ed altri fondi           | 710,169       | 7,2  | 21,341,489           | 8,9  | 63,85           |
| Altri sistemi                   | 77,173        | 0,8  | 4,927,517            | 2,1  | 37,828          |
| Beneficiari di 2 o più pensioni | 291,867       | 3    | 11,040,861           | 4,6  | 37,828          |
| Totale                          | 2,420,340     | 24,5 | 73,028,786           | 30,5 | 30,173          |

\* milioni di lire

\*\* migliaia di lire

Dalla successiva tabella 6 è invece possibile osservare la loro ripartizione geografica:

Tabella 6 Numero di beneficiari ed importo lordo per tipologia dei pensionati e distribuzione geografica (al 31 Dicembre 1999)

| Numero di beneficiari di una pensione (valori percentuali)  |            |           |           |           |                |                 |               | Beneficiari di 2 o più pensioni |
|-------------------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|----------------|-----------------|---------------|---------------------------------|
|                                                             | Inps       |           |           |           |                | Inpdap ed altri | Altri sistemi |                                 |
|                                                             | Fpld       | Cdcm      | Artigiani | Comm.     | Fondi speciali |                 |               |                                 |
| Nord                                                        | 23,2       | 34,6      | 46,3      | 25,9      | 52,4           | 57,7            | 43,9          | 10,8                            |
| Centro                                                      | 17,4       | 35,9      | 38,1      | 18,1      | 49             | 44,5            | 45,1          | 12,7                            |
| Sud                                                         | 17,5       | 1,1       | 21,5      | 10,9      | 43,9           | 41,5            | 45,9          | 9,9                             |
| Italia                                                      | 21,0       | 31,1      | 40,5      | 21,0      | 49,4           | 49,6            | 44,7          | 11,0                            |
| Beneficiari di una pensione (importo lordo milioni di lire) |            |           |           |           |                |                 |               | Beneficiari di 2 o più pensioni |
|                                                             | Inps       |           |           |           |                | Inpdap ed altri | Altri sistemi |                                 |
|                                                             | Fpld       | Cdcm      | Artigiani | Comm.     | Fondi speciali |                 |               |                                 |
| Nord                                                        | 46,670,113 | 4,746,330 | 5,196,855 | 3,286,519 | 3,209,104      | 18,729,946      | 5,428,607     | 46,979,471                      |
| Centro                                                      | 11,802,223 | 1,614,724 | 1,451,554 | 1,073,967 | 1,722,042      | 11,817,899      | 2,343,455     | 17,736,816                      |
| Sud                                                         | 12,911,425 | 1,582,460 | 1,020,164 | 1,048,688 | 1,615,356      | 13,955,994      | 1,656,838     | 16,520,432                      |
| Italia                                                      | 71,383,763 | 7,943,514 | 7,668,575 | 5,409,174 | 6,596,502      | 44,503,840      | 9,428,902     | 81,236,720                      |
| All'estero                                                  | 1,119,596  | 24,752    | 11,825    | 6,168     | 14,016         | 337             | 116,95        | 221,463                         |
| Non attrib.                                                 | -          | -         | -         | -         | -              | 3,378,017       | 41,61         | 321,413                         |
| Totale                                                      | -          | -         | -         | -         | -              | 47,882,194      | 9,587,462     | 81,779,595                      |
| Beneficiari di una pensione (valori percentuali)            |            |           |           |           |                |                 |               | Beneficiari di 2 o più pensioni |
|                                                             | Inps       |           |           |           |                | Inpdap ed altri | Altri sistemi |                                 |
|                                                             | Fpld       | Cdcm      | Artigiani | Com.      | Fondi speciali |                 |               |                                 |
| Nord                                                        | 64,4       | 59,6      | 67,7      | 60,7      | 48,5           | 39,1            | 56,6          | 57,4                            |
| Centro                                                      | 16,3       | 20,3      | 18,9      | 19,8      | 26,8           | 24,7            | 24,4          | 21,7                            |
| Sud                                                         | 17,8       | 19,9      | 13,3      | 19,4      | 24,4           | 29,1            | 17,3          | 20,2                            |
| Italia                                                      | 98,5       | 99,7      | 99,8      | 99,9      | 99,8           | 92,9            | 98,3          | 99,3                            |
| All'estero                                                  | 1,5        | 0,3       | 0,2       | 0,1       | 0,2            | 0,0             | 1,2           | 0,3                             |
| Non attrib.                                                 | -          | -         | -         | -         | -              | 7,1             | 0,4           | 0,4                             |
| Totale                                                      | 100,0      | 100,0     | 100,0     | 100,0     | 100,0          | 100,0           | 100,0         | 100,0                           |

Una lettura neanche troppo analitica dei dati consente di osservare come effettivamente i pensionati di anzianità rappresentano il 24,5 per cento del totale, con un importo complessivo pari al 30,5 per cento. Per quanto riguarda la distribuzione geografica il Nord presenta valori superiori alla media rispetto al Sud, sia per il numero che per gli importi, creando un circuito redistributivo perverso, non riuscendo a correggere gli esistenti divari economici territoriali. Le considerazioni critiche nei confronti dell'attuale sistema previdenziale, non possono però fermarsi al solo aspetto contabile, né alla presunta insostenibilità della finanza pubblica, anche perché in quest'ultimo caso occorrerebbe valutare oltre alle spese anche il futuro andamento delle entrate contributive [Del Colle E., 2002]. Si deve invece giudicare la effettiva capacità del sistema nel riuscire a rispondere alle esigenze del singolo individuo, poiché è solo in questo modo che si rafforza il senso di appartenenza e, con questo, quel principio solidaristico alla base di qualunque forma di convivenza civile e politica, obiettivo primo di qualunque sistema di welfare. Le pensioni di anzianità se hanno svolto una funzione importante nel tutelare il reddito degli individui<sup>22</sup>, consentendo di affrontare crisi economiche congiunturali, sono sempre meno adeguate nei confronti di fenomeni che, esistenti da tempo, si caratterizzano per altri importanti e nuovi aspetti. Gli individui dimostrano oggi di avere nuove e diverse esigenze ed infatti, in presenza di un invecchiamento "sano" della popolazione tipico delle società avanzate, essi chiedono di rimanere al lavoro il più a lungo possibile, evitando quella sensazione di *inutilità personale* che spesso accompagna coloro che entrano in quiescenza. Si può obiettare che tale scelta rimane comunque facoltativa, tuttavia il fatto che la riforma Dini a regime consenta comunque di andare in pensione a 57 anni, non si comprende se sia il tentativo di eliminare le pensioni di anzianità, oppure, al contrario di "estendere il loro utilizzo sino a ricompendervi il pensionamento per vecchiaia". Dalla successiva tabella 7 si può invece conoscere il numero dei pensionati suddivisa per classi di età, la quale dimostra che la classe 50-54 anni, rappresenta per il solo Fpld, il 16,9 per cento del totale anzianità, con l'11,5 per cento dei beneficiari che percepiscono più di una pensione. Per contro il fatto che in "nome" dell'equità attuariale si sia

---

<sup>22</sup> Si veda al riguardo la successiva analisi condotta dagli autori.

anticipata (anziché posticipare) l'età legale di pensionamento, implicitamente accelera la necessità di rivedere il nostro sistema di ammortizzatori sociali. Ed infatti se si vuole alzare l'età al pensionamento occorre un sistema di tutele diversamente strutturato, se invece non si vuole un sistema diverso, occorre lasciare inalterato il limite di età per accedere al pensionamento di vecchiaia. In merito alla possibilità di prolungare la permanenza nel mondo del lavoro ricorrendo a forme di incentivazione, l'esigua numerosità delle domande pervenute all'Inps, non serve a dimostrare l'inefficacia del provvedimento.

Tabella 7: Distribuzione per età dei pensionati di vecchiaia e di anzianità (al 31 Dicembre 1999)

| Pensionati di vecchiaia (valori percentuali) |       |       |           |       |                |                 |               | Beneficiari di 2 o più pensioni |
|----------------------------------------------|-------|-------|-----------|-------|----------------|-----------------|---------------|---------------------------------|
|                                              | Inps  |       |           |       |                | Inpdap ed altri | Altri sistemi |                                 |
|                                              | Fpld  | Cdcm  | Artigiani | Comm. | Fondi speciali |                 |               |                                 |
| 55-59                                        | 2,7   | 0,0   | 0,0       | 0,0   | 0,0            | 0,0             | 0,0           | 0,5                             |
| 60-64                                        | 18,4  | 21,3  | 15,7      | 21,7  | 5,3            | 16,3            | 3,7           | 8,7                             |
| 65-69                                        | 31,2  | 35,7  | 45,2      | 37,0  | 36,3           | 32,4            | 36,0          | 21,6                            |
| 70-74                                        | 23,2  | 25,6  | 23,6      | 23,6  | 28,6           | 25,2            | 30,5          | 22,5                            |
| 75-79                                        | 14,9  | 12,0  | 10,5      | 11,7  | 17,3           | 16,6            | 19,7          | 21,7                            |
| 80+                                          | 9,5   | 5,5   | 5,0       | 6,0   | 12,5           | 9,5             | 10,2          | 25,0                            |
| Non ripart.                                  | -     | -     | -         | -     | -              | -               | -             | -                               |
| Totale                                       | 100,0 | 100,0 | 100,0     | 100,0 | 100,0          | 100,0           | 100,0         | 100,0                           |
| Pensionati di anzianità (valori percentuali) |       |       |           |       |                |                 |               | Beneficiari di 2 o più pensioni |
|                                              | Inps  |       |           |       |                | Inpdap ed altri | Altri sistemi |                                 |
|                                              | Fpld  | Cdcm  | Artigiani | Comm. | Fondi speciali |                 |               |                                 |
| 40-44                                        | 0,0   | 0,0   | 0,0       | 0,0   | 0,0            | 1,7             | 0,4           | 0,2                             |
| 45-49                                        | 0,5   | 0,0   | 0,0       | 0,0   | 1,0            | 10,9            | 5,2           | 1,5                             |
| 50-54                                        | 16,9  | 7,9   | 3,1       | 2,6   | 15,3           | 26,0            | 12,9          | 11,5                            |
| 55-59                                        | 44,2  | 48,8  | 41,0      | 44,2  | 42,5           | 37,5            | 32,3          | 39,7                            |
| 60-64                                        | 38,4  | 43,2  | 55,8      | 53,2  | 41,1           | 23,6            | 49,1          | 47                              |
| Non ripart.                                  | 0,0   | 0,0   | 0,0       | 0,0   | 0,1            | 0,2             | 0,0           | 0,1                             |
| Totale                                       | 100,0 | 100,0 | 100,0     | 100,0 | 100,0          | 100,0           | 100,0         | 100,0                           |

Più semplicemente il modo in cui si è proceduto ha contribuito a rendere ancora più convulsa la legislazione pensionistica che regola il sistema nel nostro paese, con il risultato che gli individui non sanno *se e come* (con quale rateo pensionistico) *andare in pensione*. Non credibili appaiono dunque le critiche di quanti sostengono che l'esigua numerosità delle richieste rispecchierebbe il calcolo degli individui in ordine alla loro ricchezza pensionistica, la quale si dimostra molto più vantaggiosa per coloro che vanno in pensione in età anticipata. Se infatti si conviene sul fatto che la ricchezza pensionistica è il rapporto tra il valore attuale delle prestazioni ed i contributi versati (*tasso interno di rendimento*), occorre ricordare che tale calcolo non è per l'individuo, né agevole, né immediato. Dalle successive tabelle 8 e 9 è possibile osservare il tasso interno di rendimento nelle varie riforme intervenute nel corso del tempo, nonché nell'ipotesi in cui si attuasse una decontribuzione<sup>23</sup> [Antolini e Sciarretta F., 2002].

**Tabella 8: I tassi interni di rendimento nel passato nelle varie ipotesi di riforma**

| Carriera <b>bassa</b> ( inflazione+2%reale); Anzianità contributiva (40 anni) |                                 |                                       |                       |              |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------|
|                                                                               | retributivo<br>(ultimi 10 anni) | retributivo intera<br>vita lavorativa | pro rata<br>(18 anni) | contributivo |
| 57 anni                                                                       | 8,77%                           | 7,33%                                 | 7,87%                 | 8,00%        |
| 62 anni                                                                       | 8,40%                           | 6,86%                                 | 7,44%                 | 8,30%        |
| 65 anni                                                                       | 8,10%                           | 6,49%                                 | 7,10%                 | 8,51%        |
| Carriera <b>bassa</b> (inflazione+2%reale); Anzianità contributiva (35 anni)  |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                       | 8,49%                           | 7,12%                                 | 7,96%                 | 7,51%        |
| 62 anni                                                                       | 8,07%                           | 6,62%                                 | 7,51%                 | 7,81%        |
| 65 anni                                                                       | 7,74%                           | 6,21%                                 | 7,15%                 | 8,01%        |
| Carriera <b>bassa</b> (inflazione+2%reale);anzianità contributiva (30 anni)   |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                       | 8,06%                           | 6,79%                                 | 7,95%                 | 6,96%        |
| 62 anni                                                                       | 7,59%                           | 6,23%                                 | 7,47%                 | 7,24%        |
| 65anni                                                                        | 7,21%                           | 5,79%                                 | 7,09%                 | 7,43%        |

<sup>23</sup> Per un'analisi dettagliata si veda il lavoro presentato dagli autori a Ferrara al Convegno della Società italiana di Economia Demografia e Statistica (Sieds) a Febbraio del 2002

- Segue **tabella 8: I tassi interni di rendimento nel passato nelle varie ipotesi di riforma**

| Carriera <b>media</b> ( inflazione +3%reale); Anzianità contributiva (40 anni) |                                 |                                       |                       |              |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------|
|                                                                                | retributivo<br>(ultimi 10 anni) | retributivo intera<br>vita lavorativa | pro rata<br>(18 anni) | Contributivo |
| 57 anni                                                                        | 9,20%                           | 7,16%                                 | 7,88%                 | 7,72%        |
| 62 anni                                                                        | 8,85%                           | 6,66%                                 | 7,44%                 | 8,02%        |
| 65 anni                                                                        | 8,56%                           | 6,27%                                 | 7,08%                 | 8,22%        |
| Carriera <b>media</b> (inflazione + 3%reale); Anzianità contributiva (35 anni) |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                        | 8,90%                           | 6,97%                                 | 8,13%                 | 7,27%        |
| 62 anni                                                                        | 8,49%                           | 6,44%                                 | 7,68%                 | 7,55%        |
| 65 anni                                                                        | 8,16%                           | 6,01%                                 | 7,31%                 | 7,76%        |
| Carriera <b>media</b> (inflazione+3%reale); anzianità contributiva (30 anni)   |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                        | 8,43%                           | 6,69%                                 | 8,35%                 | 6,78%        |
| 62 anni                                                                        | 7,98%                           | 6,11%                                 | 7,88%                 | 7,05%        |
| 65 anni                                                                        | 7,61%                           | 5,65%                                 | 7,51%                 | 7,24%        |

| Carriera <b>alta</b> (inflazione +5%reale); Anzianità contributiva (40 anni) |                                 |                                       |                       |              |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------|
|                                                                              | retributivo<br>(ultimi 10 anni) | retributivo intera<br>vita lavorativa | pro rata<br>(18 anni) | contributivo |
| 57 anni                                                                      | 8,94%                           | 6,73%                                 | 8,86%                 | 7,16%        |
| 62 anni                                                                      | 8,55%                           | 6,19%                                 | 8,57%                 | 7,45%        |
| 65 anni                                                                      | 8,23%                           | 5,75%                                 | 8,33%                 | 7,66%        |
| Carriera <b>alta</b> (inflazione +5%reale); Anzianità contributiva (35 anni) |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                      | 8,80%                           | 6,64%                                 | 8,69%                 | 6,77%        |
| 62 anni                                                                      | 8,37%                           | 6,06%                                 | 8,38%                 | 7,04%        |
| 65 anni                                                                      | 8,02%                           | 5,59%                                 | 8,14%                 | 7,23%        |
| Carriera <b>alta</b> (inflazione+5%reale); anzianità contributiva (30 anni)  |                                 |                                       |                       |              |
| 57 anni                                                                      | 8,66%                           | 6,46%                                 | 8,45%                 | 6,40%        |
| 62 anni                                                                      | 8,20%                           | 5,84%                                 | 8,12%                 | 6,65%        |
| 65 anni                                                                      | 7,83%                           | 5,35%                                 | 7,87%                 | 6,82%        |

Fonte: Antolini F., Sciarretta F, Sieds, Ferrara 2002

Tabella 9: Tassi interni di rendimento nel futuro – sistema contributivo - Pil 1,5 per cento in termini reali

| Carriera <b>media</b> (3% reale); Anzianità contributiva (40 anni) |               |               |               |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                                    | Aliquota 32,7 | aliquota 29,7 | aliquota 27,7 |
| 57 anni                                                            | 1,56          | 1,89          | 2,12          |
| 62 anni                                                            | 1,56          | 1,90          | 2,15          |
| 65 anni                                                            | 1,56          | 1,92          | 2,18          |
| Carriera <b>media</b> (3% reale); Anzianità contributiva (30 anni) |               |               |               |
| 57 anni                                                            | 1,57          | 1,95          | 2,22          |
| 62 anni                                                            | 1,57          | 1,97          | 2,27          |
| 65 anni                                                            | 1,58          | 2,00          | 2,31          |
| Carriera <b>media</b> (3% reale); anzianità contributiva (20 anni) |               |               |               |
| 57 anni                                                            | 1,58          | 2,04          | 2,37          |
| 62 anni                                                            | 1,59          | 2,08          | 2,44          |
| 65 anni                                                            | 1,58          | 2,12          | 2,50          |

Fonte: Antolini F., Sciarretta F, Sieds, Ferrara 2002

L'utilità dell'incentivo contributivo nel prolungare l'attività lavorativa è al contrario difficilmente contestabile poiché sia l'individuo, sia lo Stato, sia l'Ente previdenziale, ne traggono comunque un vantaggio economico [Del Colle E., e Antolini F., 1996].

Si potrebbe intervenire tentando di aumentare il beneficio individuale, ad esempio introducendo contemporaneamente, disincentivi per coloro che decidono di andare in pensione prima dell'età legale per il pensionamento di vecchiaia e forme di incentivazione contributiva nei confronti di coloro che restano nel mondo del lavoro. In questo caso però l'aliquota contributiva andrebbe innalzata rispetto a quella inizialmente prevista.

## *Bibliografia*

- Antolini F.*, Interpretazione ed evoluzione della contabilità nazionale: il ruolo dei comuni tra riforme contabili e nuovo welfare locale, , in lo Stato di salute dei comuni italiani, (Del Colle E., a cura di), Franco Angeli, Milano 2002;
- Antolini F., Sciarretta F.*, Le pensioni e l'esclusione sociale, Convegno Sieds, Roma 2002
- Antolini F., Sciarretta*, Invecchiamento della popolazione e riforma degli ammortizzatori sociali, Atto del Convegno Sieds, Roma, 1999.
- Baldacci E., Milan G.*, La classificazione delle pensioni per funzione e centro di spesa: metodologia e definizioni, In documenti Istat n.19/1997;
- Bolasco S.*, Analisi multidimensionale dei dati, Carocci, Roma, 1999
- Del Colle E., Antolini F.*, Il sistema pensionistico tra regime retributivo e contributivo, Economia e Lavoro, n. 3 1996;
- Del Colle E.*, La Pensione flessibile, Franco Angeli, Milano, 2001
- Eurostat*, European Social Statistics 1980-1999, Lussemburgo, 2001;
- Eurostat*, La classificazione delle unità territoriali (Nuts), Lussemburgo, 1997;
- Eurostat*, Sistema Europeo dei conti economici integrati, Lussemburgo, 1981;
- Eurostat*, Sistema Europeo dei Conti, Sec 1995., Lussemburgo, 1996;
- Eurostat*, Sistema europeo di statistiche sulla protezione sociale (Sespros), Lussemburgo; 1997;
- Ferrera M.*, Modelli di solidarietà Il Mulino, Bologna, 1993;
- Filippucci C. (a cura di)* Tecnologie informatiche e fonti amministrative nella produzione di dati, Franco Angeli Milano 2000.
- Flora P., Heidenheimer A.J.*, Il nucleo storico ed i cambiamenti di confine del welfare state, in Lo sviluppo del welfare State in Europa e in America, Il Mulino Bologna, 1983;
- Gronchi S.*, Sostenibilità ed equità del sistema pensionistico, in Economia Politica n.4, 1995;
- Gronchi S.*, Un'ipotesi di correzione e completamento della riforma delle pensioni del 1995, in Studi e note di economia, n.2, 1997;

Guerrucci D., I nuovi conti della protezione sociale, in Istat la Nuova contabilità Nazionale, Roma 2000;

Inpdap, Rapporto annuale sullo stato sociale, 2001;

Inps, Le Pensioni domani, Il Mulino, Bologna 1993;

Inps, Rendiconti finanziari, anni vari;

Isfol, La Valutazione delle politiche del lavoro, Strumenti e ricerche, Franco Angeli 2001;

Istat, Verso il nuovo sistema di contabilità nazionale, in Annali di Statistica, serie x, vol. 2, Roma 1996;

Marè M., La riforma dei sistemi pensionistici e la previdenza a capitalizzazione nelle esperienze estere: Quali insegnamenti per l'Italia? Dipartimento di Economia Pubblica, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Novembre 2000;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Roma Poligrafico dello Stato, 2002;

Pascarella C., Stato di avanzamento della revisione dei conti regionali, in Istat la nuova contabilità Nazionale Roma 2000;

Sen, A. La Disuguaglianza, Il Mulino Bologna 1992;

Vitali O., Antolini F., La Finanza pubblica tra welfare e revisionismo, in Rivista di Politica Economica 1998.

Vitali O., Valutazione statistica di politiche pubbliche con riferimento ai problemi dello stato sociale, Roma, convegno Sieds, 2000.

# WORK INCENTIVES AND REDISTRIBUTION THROUGH SOCIAL SECURITY: THE CASE OF ITALY<sup>1</sup>

**Monica Auteri e Fabrizio Antolini\***

Università di Roma "La Sapienza"

September 2002

**Abstract:** The Social Security system was designed to protect against dependency and destitution in old age. We believe however, that pensions may have been used for reasons which have little to do with this. Many governments use pension plans for other purposes, including redistribution across income groups or regions, as a way of reducing unemployment, or for patronage. While these practices are widespread, Italy is a particularly good example of a country where we believe age pensions, and also disability pensions, have been used to achieve a multitude of goals. In particular, pensions have been one of the channels through which public resources have been redistributed.

We perform a cluster analysis and a Pooled cross-section time-series analysis. The general picture that emerges from the empirical analysis as follows: opportunities in the job market are better in the North, so retirement at earlier age is much more attractive in the South when compared to available employment opportunities. Age pensions are much more attractive in the South Surprisingly however excluding payments made to the truly disabled and thus concentrating on the share of spending whose distribution may be better assessed on purely economic grounds, an important amount of resources accrues to the part of Italy with highest percentage of GDP. Overall, Italian public pensions seems to have poor redistributive properties across Italy and the welfare system seems to be skewed in favor of the richer part of the country.

**Keywords:** Provision and Effects of Welfare Programs, Labor Force and Employment. economic incentives, Employment, Labor supply, Retirement, Social security.

**JEL classification:** D60 I38- J14 J21 J26

**Corresponding author:** [m.auteri@dte.uniroma1.it](mailto:m.auteri@dte.uniroma1.it)

---

<sup>1</sup>For very helpful discussions, we would like to thank, without implicating: dott.ssa Simona Andreano, Andrea Ceccarelli, dott. Mauro Costantini, Prof. Enrico Del Colle, dott.ssa Emma Galli, dott.ssa Sabrina Luccarini, dott. Bernardo Maggi, dott. Angelo Monopoli, dott. Angelo Quarto.

\*While this paper is the result of a team production, in the light of their respective background, Monica Auteri is responsible for par. 1 to 5.4, while Fabrizio Antolini and Monica Auteri are equally responsible for par. 6.1, 6.2., 7.

## **1. Introduction.**

The Social Security system was designed to protect against dependency and destitution in old age. The fact that most individuals can now look forward to a period of personal fulfilment at the end of their working lives is one of the achievements of the last century. We believe however, that pensions may have been used for reasons which have little to do with this. Many governments use pension plans for other purposes, including redistribution across income groups or regions, as a way of reducing unemployment, or for patronage. While these practices are widespread, Italy is a particularly good example of a country where we believe age pensions, and also disability pensions, have been used to achieve a multitude of goals. In particular, pensions have been one of the channels through which public resources have been redistributed.

In this paper first we document the evolution of the Italian centralist tradition and the effect on income distribution. Second, we highlight the distribution of powers and responsibilities between different layers of government after the amendment of Title V of the constitution, in order to introduce the problem of the consequences of a social program dependent on each region's own revenues. Third, we explore Italian welfare benefits to evaluate the effect of them on the labor market equilibrium. Finally we test empirically the hypotheses presented that pensions may have been used as social shock absorber. In a nutshell, the argument that we suggest, document and empirically test is the following. Two "regions" (North and South of Italy) are bound by a unitary fiscal system. Across Italian regions there are large differences in productivity, costs of living, labor market conditions, and private sector wages. Opportunities in the job market are better in the North, so retirement at earlier age is much more attractive in the South if compared to available employment opportunities. Age pension are much more attractive in the South and, as a result, residents in the South retire earlier in order to take advantage of a large income premium and therefore a greater security. Over time the South is caught in equilibrium of dependency in which Social security is a critical source of disposable income and in which private opportunities do not materialize. The problem is

compounded by the use (and misuse) of disability pensions, which are also concentrated in the South and in many cases are another source of permanent unemployment compensation. This creates a culture that discourages private activities and entrepreneurship. In summary, we test the hypothesis that the North redistributes to the South in a way that creates negative cultural and social side effects. But, if this is the case, why is this redistributive system chosen? The answer may be that redistribution through a pension plan is less visible than direct transfers, therefore it is politically less costly and it is more effective at creating patronage and political benefits for local politicians. In addition, the inefficiency of the Italian welfare system regarding unemployment protection creates additional incentives to use disability pensions as a form of permanent unemployment subsidy.

Another hypothesis may be suitable which is to say that the welfare system is skewed in favor of the richer part of the country. Then the rich region gets also the most out of the welfare system.

Anyhow when labor markets do not produce full employment, say because of tax distortions and rigidities, it is politically rewarding to offer invisible subsidies. This is particularly the case when the welfare system (like in Italy) is distorted and ineffective at protecting the temporarily unemployed. As proved by Rostagno and Utili (1997), in a study on the shortcomings of the Italian system of social protection, and conclude that the Italian "welfare state" is very skewed in favor of retirees, and does not protect in a coherent fashion the temporarily unemployed. Obviously, while a temporary unemployment subsidy may create incentives for job search, a pension does not, since it is for life.

The less developed regions at the same time face relative rewarding pensions and relatively poor opportunities in the market. This situation leads to a heavy reliance on public subsidies as support for the economy of the South, which leads to a culture of "dependency", namely the belief that the government has to provide income and insurance. The propagation of the dependency culture results from behavioral responses of residents in the less productive region. As a result, retirement decisions expand. The

less productive regions enter a vicious circle of declining market opportunities and a growing demand for income redistribution. Finally, political patronage is widespread in the South and the provision of social security is a well-known mechanism of vote buying. In order to test the hypotheses previously introduced as a source for data on regional differences, we draw on various Italian government statistics. Data on regional population, and employment are taken from publications of ISTAT, Italy's national statistical institute. Figures on the regional distribution of pensions are taken from INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale).

The public social security programme in Italy is administered by a number of institutions, but the large majority of the population are insured by INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), which is responsible for a number of separate and independent funds. The most important among these is the fund for private sector employees (FPLD, Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti). More than 90 per cent of employees in the private sector are insured by FPLD-INPS. In this analysis we refer to this subset of workers.

## **2. Italian Fiscal Federalism.**

After Italy's entry in the EMU was accomplished thanks also to the measures adopted for the 1997 budget, the question aroused as to how make regional and local governments share into the objective of respecting the budget projections the country had accepted to produce for its over all general government budget. With the financial law for 1999, a procedure (named "internal stability pact") was set up by which the system of local and regional governments was expected to produce a reduction in its deficit with respect to the values resulting from no-policy projections. The global reduction was apportioned among the three layers of government (regions, provinces and municipalities). In the last years, two important developments have taken place. The first one is the progressive reduction of the general government budget deficit and the second one is represented by a set of legislation (the so-called "federalismo amministrativo") designed to transfer

administrative functions related to the implementation of existing national legislation to local and regional governments.

On 7 October 2001, Italy took a major step away from that centralist tradition. On that day, 64.2 percent<sup>2</sup> of Italian voters approved a referendum that significantly revised the 1948 Constitution in the direction of greater decentralization<sup>3</sup>. Therefore certain lawmaking powers have been redistributed from the central government in Rome to the 20 regions<sup>4</sup>. It is not yet possible, of course, to say precisely how far decentralization will go and how it will affect income redistribution.

Qualitative research on "Fiscal federalism,"- which ultimately refers to the abstract concept of multiple "sovereignty" among central and local governments - shows that the organization of local and central governments quite conceivably affects income distribution. A very brief review of the economic performance argument is instructive. Weingast<sup>5</sup> claims that "market preserving" federalist organization of the state promotes economic growth. Departing from the "credible commitment problem," Weingast's "fundamental political dilemma of an economic system" is that "a government strong enough to protect property rights is also strong enough to confiscate the wealth of its citizens (1993, p. 287)." Democratic government is not enough to assuage sovereign temptation to renege on property rights. Federalism more thoroughly induces such constraint. The "decentralization of political power" alleviates the credible commitment problem because "no government or jurisdiction has a monopoly over regulation of the market, (which) induces political competition among jurisdictions, competition that limits the ability of any one state to impose debilitating regulation." In his empirical investigation, Weingast argues that federalism enhanced the economic development of (quite curiously) Britain and the United States, and more recent work with Qian applies

---

<sup>2</sup> The referendum has been approved with 64.2% vote in favour but only 34% of those entitled to, did vote

<sup>3</sup> The constitutional amendment approved concerns the entire Part V of the Constitution (Regions, Provinces and Municipalities).

<sup>4</sup> Constitutional law n°3 18/10/2001 "Riforma del Titolo V della Costituzione"

<sup>5</sup> Weingast, Barry R. (1993). "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149.

the concept to contemporary China former communist Eastern Europe (1997, p. 86)<sup>6</sup>. Returning to this research question, which Weingast does not address, the effect of federalism on income distribution primarily addresses territorial inequalities. In many cases, regional income disparities exist within countries. For example, the southern regions of Italy are considerably less affluent than northern areas. With respect to theory, dependency theorists argue that "enclaves" of capitalist development naturally emerge in less developed nations. Simply, a higher degree of fiscal federalism implies that these lesser-developed regions by definition have fewer resources with which to redress inequalities given the (poor) local tax base. Less centralization suggests that national governments transfer fewer resources across regions. Under these assumptions, federalism has a negative effect on income distribution.

At today it is not yet possible, of course, to say precisely how far Italian decentralization will go and what new shape the Italian state will take under its influence.

### 3. State-Regional Relations

In Italy there are four layers of government: state, regions, provinces, municipalities. Activity and fiscal power of regional governments as well as the system of their fiscal relations to the central government are framed by the Constitution and by ordinary legislation designed to implement constitutional principles.

The Italian Constitution defines two different models of fiscal relations between regional and central governments. The first related to the *Regioni a Statuto Ordinario*, the second to *Regioni a Statuto Speciale*<sup>7</sup>.

The set of decentralized governments consists in 15 regions with ordinary statute (OSR), 5 regions with special statute (SSR) <sup>8</sup>, one of which (Trentino- Alto Adige) divides into two Provinces, each with its own special statutes, 102 Provinces with ordinary statute, 8100

---

<sup>6</sup> Qian, Yingyi and Weingast, Barry R. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11, 83-92.

<sup>7</sup> Regions differ very much in population size and per-capita income.

<sup>8</sup> The Special Statute Regions are Sicilia, Trentino-Alto Adige , Valle d'Aosta; Sardegna and Friuli Venezia Giulia .

municipal governments (Comuni). Regions with special statute, by constitution and successive constitutional legislation, have a wider spectrum of public function to perform than the other 15 regions (OSR).

The discussion about the real strength of regional autonomy has taken interesting turns at the beginning of 1999. A major effort started with the Dlg n° 56/2000. The Law 56/2000, was aimed at strengthening the financial autonomy and accountability for the use of resources. Starting from the year 2001, it envisages: a) the elimination of the current national transfers (and mainly of the National health care fund); b) their replacement with shares of national tax revenues: the regional share of the personal income tax rate has increased by 0.4% (from 0.5% to 0.9%) and the regional share of the petrol tax has increased by EUR 0.004 (from EUR 0.125 to 0.129 per litre). The residual balance will be covered with a share of the national VAT revenues; c) the gradual implementation of the new equalisation mechanisms according to the tax-payers' ability to pay, needs in terms of the health care and geographically determined costs.

More recently with the *Constitutional law of 18 October 2001, no. 3*, the entire Title V of the Constitution have been amended, and certain lawmaking powers have been redistributed from the central government in Rome to the 20 regions (the largest geographical subunits of the Italian Republic, below which are provinces and municipalities)<sup>9</sup>. After establishing that all legislations have to be consistent with the Constitution as well as EU and international norms<sup>10</sup>, the new version of *Article 117*<sup>11</sup> lists the matters under central jurisdiction, enumerates the areas of concurrent legislation, and grants all residual powers to the regions<sup>12</sup>. In addition, the package introduces changes regarding *subsidiarity*<sup>13</sup>,

---

<sup>9</sup> Constitutional law n°3 18/10/2001 "Riforma del Titolo V della Costituzione"

<sup>10</sup> Being part of the European Monetary Union Italy has to comply with the "internal stability pact", which imposes constraints on budget deficit and debt trends.

<sup>11</sup> The Article 117 in its original version attributed to regional governments legislative powers on such matter as health, local transportation, agriculture, professional training, environment, etc

<sup>12</sup> Regions have administrative powers in the management of programs financed by the EU and co-financed by national (central government) resources For a full list of which powers remain solely in the hands of the central government, go to [www.parlamento.it/parlam/leggi/eleletip.htm](http://www.parlamento.it/parlam/leggi/eleletip.htm) or [www.governo.it/sez\\_costituzione/2\\_titolo5.html](http://www.governo.it/sez_costituzione/2_titolo5.html). The main areas subject to concurrent jurisdiction are: regions' international relations and relations with the EU; foreign trade; labor; education; professions; scientific research; public health; alimentation; sport organization; territorial governance; ports and airports; transportation and navigation networks; communication

taxation, and intergovernmental relations. It devolves powers and responsibilities to the lowest feasible level of government, encourages officials to involve citizens in public affairs, gives regions a nominal and still somewhat hazily defined “fiscal autonomy,”

The taxation provisions, while aiming at the decentralizing goal of giving each region more control over its own finances, also authorize the central government to promote this process by redistributing resources by means of extraordinary grants and the creation of an unconditional *equalization fund*.

The financing of Regions activity is framed by *art. 119* of the Italian Constitution, which talks of own taxes, tax sharing, special purpose grants. In 1972 when Regional governments became operative, financing was determined on a pure transfer, unconditional grants basis. In later years, transfers were progressively substituted by sharing of central government taxes (such as the gasoline tax) and by devolution of tax basis (such as the tax on business value added -IRAP- the tax on automobile licenses, the regional personal income tax surcharge and other minor revenues sources, etc.). Moreover government transfers were set in order to help those regions unable to cover expenditures with their own revenues and tax.

Regions with special statute, by constitution and successive constitutional legislation, have a wider spectrum of public function to perform than the other 15 regions (Regioni a Statuto Ordinario). These regions may count on their own taxes (the tax on regional value added - IRAP) and on a share of revenue from national taxes produced in the region<sup>14</sup>. Given the numerous public functions to perform (not a uniform model) they have higher spending per capita than O.S.R. However although some of the S.S.R. are located in rich areas of the country, while others in less developed areas.

---

organization; energy; complementary and integrative pensions; harmonization of public budgets and coordination of public finance; promotion and organization of cultural activities; saving, rural, and regional banks.

<sup>13</sup> The invocation of the principle of subsidiarity is a first in Italian constitutional history. Subsidiarity means that responsibility for implementing a given law or policy should, whenever possible, rest with the lowest level of government, that of the municipalities. A higher level—be it a province, a metropolitan area, a region, or Rome itself— should take over only when carrying out the policy in question makes demands beyond what any lower level can manage. (art.118)

<sup>14</sup> Percentage of sharing varies from about 100% in Sicily to about 90% in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige to about 70% in Sardinia and 50% in Friuli Venezia Giulia

After the constitutional reform, the article 119 underlines the increased autonomy recognised to regions and municipality. It states that *Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions shall have financial autonomy with respect to revenues and expenditures [...] and shall have autonomous resources . [...] They shall establish and implement their own taxes and revenues, in harmony with the Constitution and in accordance with the principles of coordination of the public finances and the taxation system.* The third paragraph of the art.119 establishes an equalization fund to the benefit of areas where the fiscal capacity per inhabitant is reduced. Moreover the State may allocate additional resources (other the equalization fund) or carry out special actions to the benefit of certain Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions.

The *Article 116*, recognised that the State law may assign particular forms and conditions of autonomy to other Regions besides those that already adopted special Statutes.

As a result of this decentralization, government tasks are now assigned to the lowest practical local level but it is still not clear if regional decentralization will really helps in making policy implementation.

#### **4. The Italian social welfare system and the decentralization issue.**

The recent enthusiasm for decentralization in general, seems to also involve the proponents of the welfare system reform. In fact there seems to be an almost universal consensus that the welfare system in Italy should be decentralised. It is important to notice that decentralizing the financing of social programs has a key rationale: it forces local administration to internalize the costs of the social programs they often administer. While this is an important point, there are two reasons to be cautious. First, many Italian regions are extremely small, and therefore subject to large idiosyncratic shocks of all sorts. Making social programs dependent on each region's own revenues would means that social programs may lose their counter-cyclical purpose and may fail to operate as stabilizers. Second, there is a large disparity in the revenue raising capacity of the different regions. The poorer regions would simply not be able to put in place a modern welfare system.

Recently a “Legge Quadro”<sup>15</sup> (framework law) for the reform of social assistance has been approved. It defines broad principles for the reshaping of many social benefits and services and a long list of implementation rules (about 15 are the responsibility of the government and a dozen or so of regional authorities). However the current policy debate on social welfare reform nowadays in Italy focuses almost exclusively on the financial viability of public pensions. In fact the Italian welfare state is heavily concentrated on pensions and, for the remaining part, dispersed in a large number of small, fragmented programmes.

#### **4.1 The Italian pension system and the reform process**

The Italian pension system is almost entirely composed of a compulsory public system that is financed as a pay-as-you-go system<sup>16</sup>. In addition, it is fragmented into over fifty different schemes. The five largest schemes cover about 80% of the total pension expenditure. Most of the other schemes involve very few workers or pensioners. About 70% of the Public Pension System is administered by INPS (Italian Social Security for the private sector), about 23% is administered by INPDAP (Italian Social Security for the public sector), and the remaining 7% is administered by a number of small institutions.

The legal-institutional framework of the Italian public pension system has been heavily reformed during the last decade. In particular, three reforms have been adopted, respectively in 1992 (Amato reform), 1995 (Dini reform) and 1997 (Prodi reform), which provide a process moving toward a new regime - the “*contribution based regime*”. In addition to these, we should mention the *disability pension reform* approved in 1984, which

---

<sup>15</sup> National Law n. 328/2000, art. 6.

<sup>16</sup> In 1998, the public pension expenditure accounted for 14,1% of GDP<sup>16</sup> gross of tax revenue on it (which accounted for about 1.6% of GDP). Discarding the component of social pensions, the public pension expenditure was attributed to old age and early retirement for 69%, to disability for 13% and to survivors for the remaining 18%. Moving on to the decomposition by sectors, 62% of pension expenditure was assigned to the privately employed, 24% to the publicly employed and 14% to the self-employed. The average ages at retirement were estimated as 61.4 for old age, 55.6 early retirement and 50.5 for disability pensions.

significantly reduced the number of newly awarded pensions, and is still producing effects in terms of a reduction of the outstanding stock of pensions.

The Reforms - which established a **funded pension schemes** - have also been enacted in order to foster a *multi-pillar pension system*. In particular, the 1992-1993 and 1995 reforms respectively introduced and improved legislation on supplementary schemes. During the 1990's measures have also been progressively introduced with the aim of regulating financial markets (1991, 1996 and 1998) and reforming the taxation of income from financial assets (1997).

Recently, additional measures have been approved aiming to increase the amount of savings invested in pension funds (Law 133/99 and related Legislative Decree for fiscal treatment of contributions paid to private funds)<sup>17</sup>. Another incentive toward a funded system will come from the reduction in pension coverage as a consequence of the introduction of the contribution method. This will be especially pronounced for younger people (for whom the contribution based method will be totally or almost integrally applied) and for the self-employed.

As a result of the reform enacted in 1995, the Italian Pension System moved gradually to a new regime applied to all labour market entrants after 31 December 1995. The main feature of this regime concerns the method of calculation. Unlike the preceding method, this one takes into account both the amount of contribution paid throughout the whole working life (capitalised at the rate of nominal GDP) and the life expectancy of the pensioner at retirement age (and the number of years that a survivor's benefit will be withdrawn by any widow or widower) according to actuarial equivalences. As a consequence, benefits are strongly related to retirement age - the lower the age, the lower the pension and vice versa. Retirement age ranges from 57 to 65, but workers may not retire earlier than 65 unless they have reached an amount of pension of at least 1.2 times the old age allowance<sup>18</sup>. In all cases, at 65 people will be at least entitled to such a benefit, if

---

<sup>17</sup> Moreover, workers will be able to assign their annual severance pay entitlements to pension funds investing in company stocks.

<sup>18</sup> Such a benefit amounted to 4,325 Euro in 2000.

they are not able to earn any other income (pensions included). The new regime will be fully phased in after 2030-2035. Meanwhile, there will be a transition period, which only affects workers already employed at the end of 1995.<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> In particular, two different calculation methods will be used depending on the years of contribution at the cut-off date. Workers with at least 18 years of contribution at the end of 1995 will maintain the earnings related method but, for the contribution years after 1992, the number of years of annual earnings involved in the benefit calculation will increase gradually to reach the last 15 years for the self employed and the last 10 years for others. Before the 1992 reform, these were 10 years for the self-employed, 5 years for the private employees and the last monthly salary for the public employees. However, a so-called pro-rata, mixed regime will be applied to workers with less than 18 years of contribution at the end of 1995. Accordingly, the pension is obtained as a sum of two components: the first one, related to the contribution years before 1995, is calculated following the earnings related method with reference wages for the contribution years between 1993 and 1995 gradually extended to the entire career; the second one is calculated according to the contribution based method described above. Acting on the legislation in force before 1992, both groups of workers are provided with an additional income as long as the calculated amount of pension is less than a minimum (4,845 Euro in 2000). In the last few years, measures have been adopted in order to make such additional income means-tested. Eligibility requirements are gradually increasing for workers involved in the transition period. As far as the old age pension is concerned, a minimum age of 65 for men and 60 for women is required and a joint minimum contribution period of 20 years starting from 2001. Before 1992, the minimum retirement age was, respectively, 60 and 55 in the privately employed sector and the minimum contribution period was 15 years. At the same time, eligibility requirements for a seniority pension will be increased significantly. To qualify for such a pension, the following will be necessary: a) for the privately employed, either 40 years of contribution, starting from 2008, or 35 years of contribution at the age of 57, starting from 20024. Before 1992, there was only a contribution requirement of 35 years; b) □for the publicly employed, either 40 years of contribution, starting from 2008, or 35 years of contribution at the age of 57, starting from 20045. Before 1992, there was only a contribution requirement of 20 years that could be reduced to 15 for married women with children; c) □for the self employed, either 40 years of contribution, starting from 2001, or 35 years of contribution at the age of 58, starting from 2001. Before 1992, there was only a contribution requirement of 35 years. Both in the transition and fully phased in period, pensions are indexed to price developments, unlike the scheme applied before 1992, which also provided, for the employed, a link to real wage growth. In particular, the current legislation maintains a differentiated indexation of pensions according to their amount. Besides this, all pensions are taxed as labour-income, allowing for deductions for lower income brackets. Pensioners benefit of a further deduction for lower pension brackets. Only pensions below 4,700 Euro per year are tax-exempt.

| <b>Table 1<br/>Eligibility<br/>Requirements</b> |                          | Earnings related and mixed regimes (workers already insured at the end of 1995)                                                                                                 |                                                                                       | Contribution based regime<br>(new entrants into the system after 1995)                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                          | 2000                                                                                                                                                                            | Starting from 2008                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Old age pensions                                |                          | 65 years of age for male, 60 years of age for female and 19 years of contribution                                                                                               | 65 years of age for male, 60 years of age for female and 20 years of contribution (1) | Eligibility requirements range from age 57 to age 65. At least 5 years of contribution are required. A worker is allowed to retire before 65 only if he/she is entitled to a pension of at least 1.2 times the old age allowance. Incentives to postpone the retirement age are implicitly considered according to the actuarial equivalence of the contribution-based method. |
| Early retirement (seniority) pensions           | Private sector employees | 35 years of contribution and 55 years of age (2) or 37 years of contribution                                                                                                    | 35 years of contribution and 57 years of age (3) or 40 years of contribution          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                 | Public sector employees  | 35 years of contribution and 54 years of age or 37 years of contribution                                                                                                        | 35 years of contribution and 57 years of age (4) or 40 years of contribution          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                 | Self employed            | 35 years of contribution and 57 years of age or 40 years of contribution                                                                                                        | 35 years of contribution and 58 years of age or 40 years of contribution (5)          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Disability Pensions                             |                          | 5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years. The entitlement of the pension depends only on the amount of disability and not on labour market conditions. | as before                                                                             | 5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years. The entitlement of the pension depends only on the amount of disability and not on labour market conditions.                                                                                                                                                                                                |
| Survivor                                        |                          | 5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years.                                                                                                              | as before                                                                             | 5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

(1) Starting from 2001. A further postponement of the retirement date is provided with the so-called "windows". This is a complex mechanism aimed to reduce incentive to retire as soon as soon as the minimum age required is reached. Postponement amounts to 3 to 11 months.; (2) The age requirement is reduced to 54 only for some blue-collar workers. (3) Starting from 2002 for white-collar workers and 2006 for blue-collar workers. (4) Starting from 2004 for white-collar workers and 2006 for blue-collar workers. (5) Starting from 2001.

## 4.2 The Italian social assistance.

As underlined in the earlier in this paper the Italian welfare state is heavily concentrated on pensions and, for the remaining part, dispersed in a large number of small, fragmented programmes. The social assistance in Italy includes targeted programmes for specific groups (elderly, invalids, etc.). The main monetary schemes and their distinguishing features- including the component of the public pensions already analyzed in the previous paragraph - can be briefly reviewed as follows<sup>20</sup>:

\* **Family allowance** (assegno al nucleo familiare) represents the main subsidy for households with dependent children. For a long time, Assegni per il Nucleo Familiare (ANF) were paid only to dependent employees, unemployed individuals with unemployment benefits, or retired former dependent employees with a pension. Since 1999, the ANF have been extended to some categories of self-employed, but with more restrictive criteria and higher income thresholds; the take-up by self-employees has been minimal. The amount of the transfer is directly correlated with the size of the household and negatively correlated with its income<sup>21</sup>.

\* **Supplementary pension** (integrazione pensioni al minimo) is a benefit granted to old-age or invalid pensioners whose accrued pension is lower than a statutory minimum, about 9.4 million lire per year in 2000 (4,840 euro). Receipt of the subsidy is conditional on a test, introduced in 1983, on the taxable income of the potential beneficiary (plus that of the partner, if the beneficiary is married). The income test excludes non-taxable forms of income - for example, capital incomes - and other items, such as imputed rents on owner-occupied houses. The pension reform of 1995 abolished this scheme for new entrants to the labour market, but it continues to apply for all other cases.

---

<sup>20</sup> In the list we have not included some items of minor importance such as veterans' and blind pensions and local assistance.

<sup>21</sup> An income test, at household level, has operated since 1983. See also Matteuzzi, M. [1996]: "Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale", Nota di lavoro No. 9605, Prometeia

\* **Social pension** (pensione sociale)<sup>22</sup> is a form of minimum income for people aged 65 and above, who are not entitled to a contributory pension, and thus neither to the supplementary pension. In 1995, this scheme changed its name to **social allowance** (assegno sociale), but its main characteristics remain unaltered. **Social pensions** are the only form - except for the Reddito Minimo di Inserimento - of Social Assistance, in Italy for individuals with no history of work in unionised sectors. In fact there is no universal income support scheme and Pensioni Sociali come close to this role, but again they were not meant to cover the entire population, but only those aged over 65 and above.

\* **Invalidity pension** (pensione di invalidità) is paid to the insured person who is absolutely and permanently incapable of any occupational activity, as a result of sickness or infirmity (physical or mental) with at least five years of contributions.<sup>23</sup>.

\* **Civil invalidity pension** (pensione di invalidità civile) as the social pension is non-contributory. It is reserved for the disabled without even a minimal accrued pension.

\* **Unemployment Insurance (UI)** (indennità di disoccupazione, cassa integrazione guadagni) are contributory schemes reserved for workers who have lost their previous job. These benefits are not means-tested and, there is no unemployment assistance segment for those falling into long-term unemployment or for the large fraction of the poor who are outside the labor market.

## 5 Welfare and labor market equilibrium

Italy is a particularly good example of a country where we believe age pensions, and also disability pensions, have been used to achieve a multitude of goals. In particular, the distribution of pensions has been one of the channels through which public resources have been redirected.

---

<sup>22</sup> The coverage of Social pension is extremely low and erratic and the amounts involved are small. It amounts to around 7 million lire per year (3,560 euro), and receipt is subject to an income test of the single person or of the couple, irrespective of the economic conditions of the household where one lives.

<sup>23</sup> According to Baldini et al.(2002) "Although formally a contributory scheme, this programme should be more correctly considered as part of social assistance, because there is clear evidence, particularly in the 1970s and the 1980s, of its misuse as a rough substitute for a missing universal safety net in preventing poverty, especially in the south of Italy and in non-industrial areas". Baldini Massimo, Bosi Paolo, Toso Stefano, *Targeting welfare in Italy: Old problems and perspectives on reform*, Fiscal Studies 51-75 23, no. 1 (Mar 2002):

Pensions have contributed to reducing unemployment-related hardship mainly via intra-household redistribution.

As a consequence of the generosity of the pension system, Italy has the highest relative equivalised disposable income of households with head over 65 among all LIS countries<sup>24</sup> and of pensioners aged 50 to 65. These means that early retirement on a public pension and invalidity<sup>25</sup>, may be considered as non-employment benefits. Pensions also very much affected the age profile of poverty in Italy. In the case of households with pensions poverty in Italy is decreasing with age while in no-pension households almost the opposite pattern is true: in Italy the poverty rate of households whose head is aged 50 to 65 is significantly higher than in the case of households with head aged less than 30; the reverse is true in the other countries.

The labour-market effect of the non-employment benefits is important since many persons capable of work may have left the market, relying on such non-employment benefits and/or work in the shadow economy to provide income.

However while *direct unemployment insurance benefits* are quite limited, a more important component of the benefits system is the *Cassa Integrazione Guadagni (CIG)*. The CIG is a Income Support Mechanisms that was originally designed to compensate for hours not worked due to temporary reductions or suspensions of activity by industrial firms, but has become a key instrument of income protection for workers in the manufacturing sector.

The CIG provides, for a period of up to twelve months, a benefit replacement rate equal to 80 percent of the last earned wage. A special component of the CIG allows similar benefits to be extended for a period of up to four additional years in cases of restructuring or reorganization by firms.

---

<sup>24</sup> See Brandolini, A. and D' Alessio, G. [2001]: "Household structure and income inequality", Luxembourg Income Study Working Paper No. 254

<sup>25</sup> In around half of OECD countries, there are more people in receipt of invalidity benefits (IVB) than are registered as unemployed, a proportion which is even higher when both early retirement and invalidity benefits are considered. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/](http://europa.eu.int/comm/employment_social/)

In the 1990s, the role of the CIG has partly been substituted for by “*mobility lists*”, which make the cyclical component of unemployment more transparent<sup>26</sup>. In addition, a mobility allowance was introduced in 1991 to replace Special Unemployment benefits. Moving workers from the CIG to mobility lists and providing them with a mobility allowance has had the advantage of improving the incentives of workers who are laid off to engage in active job search<sup>27</sup>.

However, the Italian UI system does still suffer from a few shortcomings. The CIG scheme effectively provides income protection to “insiders,” thereby reducing the role of “outsiders” in influencing wage and employment bargaining outcomes. Further, the limited coverage of other forms of unemployment insurance tends to inhibit mobility across jobs by acting as a disincentive for risk-taking in the labor market. Another concern is the fact that first-time job seekers and labor market re-entrants receive no income support through the UI system. Thus, while the Italian UI system has not, unlike in many other European countries, contributed significantly to increases in aggregate unemployment, deficiencies in the structure of this system have in some respects inhibited the efficient functioning of the labor market.

## 5.1 Regional Disparities

The regional segmentation of labor markets remains a major source of inefficiency. The relatively poor infrastructure in the South and other structural problems in these regions have discouraged investment. Elimination of structural impediments - including inefficient public administration, inadequate infrastructure, and constraints on

---

<sup>26</sup> It is important to notice that “workers covered under the CIG are not classified as unemployed in official unemployment statistics while workers on mobility lists are.

<sup>27</sup> The 1970 Charter of Workers' Rights (*Statuto dei Lavoratori*) resulted in substantial rigidities in hiring and firing procedures, the compensation structure, rules for workers' mobility within firms, etc. These rigidities and their deleterious effects are well documented in the literature. See Demekas (1994) and Bertola and Ichino (1996) for a comprehensive description of labor market institutions in Italy, and Brunetta and Ceci (1996) for details on the 1992-93 tripartite agreement and related reforms.

administering the rule of law - would be necessary for sustained improvements in attractiveness for new investment<sup>28</sup>.

Another central concern is the lack of wage differentiation between the North and the South. As documented by numerous authors, productivity levels in the South are much lower than in the North while, the wage differentials across these regions are relatively narrow<sup>29</sup>.

To offset this discrepancy between productivity and wages, which imply significantly higher unit labor costs in the South, the government has resorted to measures such as reductions in the social security contributions by employers in the South. These measures, however, have a fiscal dimension that is ultimately reflected in other distortionary revenue measures that affect aggregate employment levels. In any case, these measures are to be phased out under EU rules.

Recent initiatives to tackle regional disparities include special contracts for depressed areas, such as *patti territoriali* and *contratti d'area*. These schemes are intended to involve collaborative efforts by all social partners at the local level in promoting investment and increasing employment creation. For instance, under these initiatives, unions have permitted temporary derogations from national wage agreements and have agreed to a greater flexibility of working arrangements. These contracts, although limited in number thus far, appear to have had some success in increasing economic activity in depressed areas. However, the fact that such derogations from national wage agreements are intended to be only temporary, may have limited the impact on investment decisions, which typically involve a longer planning horizon. A more forceful measure would be to restructure wage bargaining arrangements in order to allow for regional wage differentiation in line with productivity differentials in a more durable manner. This

---

<sup>28</sup> Castronuovo (1992) cites evidence that the profitability of investment (measured as the marginal ratio of capital to product) is lower in the South compared to the North.

<sup>29</sup> For instance, Castronuovo (1992) estimates that, in the manufacturing sector, there was a gap of about 20 percent in labor productivity between the North and the South in 1989. Viviani and Vulpes (1995) estimate similar large interregional differentials in total factor productivity. Taylor and Bradley (1997) conclude that differentials in unit labor costs across Italian regions are statistically and economically significant determinants of both the levels and persistence of regional disparities in unemployment rates.

would enhance the incentives for interregional labor mobility<sup>30</sup> and would simultaneously reduce regional imbalances in the demand for labor by inducing investment flows into high-unemployment areas.<sup>31</sup>

## 5.2. Pensions and redistribution of public resources

Across Italian regions there are large differences in productivity, costs of living, labor market conditions, and private sector wages. In a nutshell, the argument that we suggest and document is the following. Two “regions” (North and South of Italy) are bound by a

---

<sup>30</sup> More generally, intersectoral and interregional labor mobility remain quite low in Italy, reducing the ability of the economy to respond to region- and industry-specific shocks without persistent effects on employment and unemployment. A key deterrent to labor mobility is the lack of wage differentiation across sectors and, as noted in the text, across regions. Allowing for wage contracts that more accurately reflect productivity differentials would enable a more efficient allocation of labor. Another constraint on labor mobility appears to arise from the ineffectiveness of formal job-matching through public employment agencies, which have enjoyed a long-standing monopoly. These agencies apparently provide little assistance in job matching across regions. Further, they have been oriented more toward collecting employment statistics rather than assisting in employment intermediation. Allowing for an expanded role for private sector employment agencies, and fostering a greater role for both private and public sector agencies in providing cross-regional job listings, would be important steps in improving job matching. Legislation to permit the operation of private employment agencies, have been mandated by an EU Court of Justice ruling in December 1997. A number of other measures, such as reductions in the regulations governing hiring and firing of employees by firms, are equally important. An important consideration in addressing labor market problems is that a tentative and limited approach to labor market reforms is unlikely to yield significant results. In fact, the lack of credibility of such policies could, as suggested by Bertola and Ichino (1996), have adverse short-run effects on unemployment. Given the need to generate credibility for these reforms, and taking into account potential policy complementarities among various policy measures, it is essential to adopt fundamental and broad-based rather than piece-meal reforms. Other aspects of macroeconomic policies also have a role to play in improving labor market performance. For instance, the large overall tax burden on labor incomes and the tax wedge between production and consumption wages are likely to have significant negative effects on labor supply and labor demand, respectively. Hence, the broader issue of reducing government expenditures and the associated tax burden that is used to finance these expenditures has implications for labor market outcomes as well. Further, reducing regulations and constraints on competition in product markets often tend to have positive spillover-effects on labor market outcomes. Recognizing and exploiting these policy complementarities could be crucial for improving the functioning of the labor market and, more generally, for the longer-term growth prospects of the Italian economy. Attanasio and Padoa-Schioppa (1991) and Faini, Galli, Gennari, and Rossi (1997) document the low and declining levels of inter-regional migration, although these two sets of authors reach different conclusions about the role of income support mechanisms and other institutional factors in influencing such migration.

<sup>31</sup> Other EU countries that have significant but smaller regional disparities in unemployment rates include Belgium, Germany, and Spain. The dispersion of regional unemployment rates in Italy is estimated to be the largest among OECD countries See Mauro and Spilimbergo (1998) for an analysis of regional unemployment in Spain and EU countries and Pugliese (1993) for additional perspectives on the regional segmentation of the Italian labor market relative to other European labor markets.

unitary fiscal system. Opportunities in the job market are better in the North, so retirement at earlier age is much more attractive in the South if compared to available employment opportunities. Age pension are much more attractive in the South and, as a result, residents in the South retire earlier in order to take advantage of a large income premium and therefore a greater security. Over time the South is caught in equilibrium of dependency in which Social security is a critical source of disposable income and in which private opportunities do not materialize. The problem is compounded by the use (and misuse) of disability pensions, which are also concentrated in the South and in many cases are another source of permanent unemployment compensation. This creates a culture that discourages private activities and entrepreneurship. In summary, we test the hypothesis that pensions may have been used as social shock absorber.

At this point we believe it is important to explore the effects of unemployment benefits on the labor market to move then to analyse the specific effects of the pensions as a sort of unemployment compensation.

### **5.3. Unemployment benefits and the equilibrium unemployment rate**

It is widely accepted that the equilibrium unemployment rate is affected by the generosity of unemployment benefits (see Layard et al., 1991; Bean, 1994, for a more extended discussion of the theories). A variety of theories predict such an outcome. The theories fall into two broad groups: those which suggest that benefits alter the behaviour of people actually receiving them; and those which suggest that the existence of unemployment benefits also alters the behaviour of individuals and employers even when not personally experiencing unemployment. An obvious example of the former type of effect is that the availability of generous financial support for the unemployed makes joblessness less painful, thus allowing a longer job search. The cushioning of income loss weakens the adjustment capacity of the labour market, underpins unrealistic wage expectations ('reservation wages') and postpones needed occupational and geographical change to find gainful employment. These effects can be particularly strong for workers displaced from

sectors or enterprises which offer wage premia owing to rent sharing. Unemployment benefits can also influence wage-setting. This effect is emphasized in the wage-bargaining literature. In these theories unions are assumed to maximize utility for their members by trading off wages and employment, knowing that higher wages will have adverse effects on unemployment. When unions know that their members, who are at risk of losing their jobs if wages are bid up, can maintain living standards by drawing on unemployment benefits, they are likely to opt for higher wages and pursue less 'responsible' wage demands. Furthermore, in the absence of 'experience rating' of employers' social security contributions, employers' behaviour towards lay-offs will be altered - the unstable employment patterns of firms are in effect being subsidized. However, there are offsetting potential beneficial effects from high unemployment benefits. Longer search periods may result in a better eventual match, which would tend to reduce labour turnover and thus frictional unemployment. This possible beneficial effect must, of course, be set against the risk of longer unemployment duration reducing employability, as the unemployed may lose basic skills and employers use duration of unemployment as a screening device in hiring decisions. Unemployment benefits may not only influence the level and duration of unemployment and work motivation, but also the level of labour-force participation. The availability of such benefits is likely to encourage people to join the labour force, the reason being that the expected financial reward from participation is increased. The people most strongly influenced by such considerations are likely to be those who face the greatest risk of becoming unemployed, including persons in bad health and persons with no strong desire to have stable jobs. To the extent that such groups influence wage determination, the increase in labour supply will put downward pressure on wages and increase employment. However, if the increase in the supply of labour of such 'marginal' workers has little influence on wage-setting, benefit-induced increases in participation rates will be reflected in higher unemployment.

Unemployment benefit systems are multi-dimensional and impossible to characterize with a single indicator. As discussed in Atkinson and Micklewright (1991), all the different aspects of the benefit systems - such as the degree of coverage, the ease with which

entitlement to benefits is attained, the generosity of financial support, the length of benefit periods, and the enforcement of work availability requirements, are important in assessing their impact on the labour market.

Microeconomic studies have highlighted the importance of the maximum length of benefit periods in influencing the duration of unemployment spells.

When the UI (Unemployment Insurance) benefit periods become substantially longer for older workers turn UI benefits into early-retirement benefits, as search and work-availability requirements are often weakened as well.

Thus, in addition to those who are not capable of working, some people who might be able and prepared to work, were they to find suitable job offers, are to be found in early retirement, invalidity, work-injury, and even sickness benefit systems. Even the other benefit systems, although introduced to deal with risks other than those relating to employment, may serve as a substitute for unemployment benefits.

The purpose of different benefits in social-security systems is to insure people against different risks, or compensate them for different needs, when circumstances require.

The social objectives being pursued by the giving of invalidity benefits (the support of those medically unable to work) are generally different from those pursued by the award of unemployment benefits (the support of those temporarily unable to find work). But in practice, the distinction between the purposes of schemes may not be clear-cut. A use of early-retirement and invalidity benefits to act as support for those without jobs serves objectives of employers and politicians, as well as the individual benefit recipients. Governments can be tempted to push the unemployed into these benefit systems in an attempt to reduce the politically sensitive 'headline' unemployment rate. Employment offices may also send difficult-to-place persons on such non-unemployment support schemes to reduce the workload of benefit officers. The tendency to reclassify the unemployed as being retired, invalid, or sick is likely to be amplified when this can be done at a low cost to the exchequer. Employers may use the existence of invalidity or early-retirement programmes as away to circumvent limitations on their ability to fire workers during times of economic stress (even being prepared to 'top up' the public early-

retirement schemes to facilitate employment reduction). They may also be under pressure to fire older workers first because they can get non-employment benefits. The potentially unemployed may also have incentives to use the alternative schemes<sup>32</sup>. The unemployed, or people losing their jobs, can be expected to maximize welfare by selecting the scheme, which offers the greatest income, and lowest social stigma. For example, if unemployment benefits are lower than invalidity, early retirement, or sickness benefits, there would be a strong incentive for an unemployed individual to migrate from the unemployment benefit system to the alternative systems. Similarly, unemployment benefits will be avoided if not working due to invalidity or retirement is seen as more socially acceptable than being unemployed. Indeed, studies indicate that social stigma attached to the status of unemployment can weigh heavily on the unemployed, whereas other types of supported non-employment, such as early retirement, are accepted as having more honourable social status (Argyle, 1989<sup>33</sup>). Support of those medically unable to support themselves is an important objective of social security systems. But if, either explicitly or implicitly, the schemes become an alternative means of support to those who might otherwise be unemployed, their impact on the labour market should be considered using the same criteria as would be used when looking at unemployment benefits. A number of competing influences might explain the correlation between invalidity and unemployment rates. If administrations attempt to move those without jobs away from unemployment benefits, then in the short run there might be a negative relationship between the two rates. But the two rates might well be positively correlated with one another. For example, the permissive stance towards award of invalidity benefits may have a counterpart in lax administration of unemployment benefits, suggesting that the numbers in receipt of both

---

<sup>32</sup> The principles regarding substitutions between benefit systems are discussed in Fortin and Lanoie (Fortin, B., and Lanoie, P. (1992), 'Substitution between Unemployment Insurance and Workers' Compensation: An Analysis Applied to the Risk of Workplace Accidents', *Journal of Public Economics*, 49,287-312). The actual paths through which entrants pass on their way into IVB vary across countries. Adema (Adema W. 1993, 'The Beveridge Curve and Institutional Arrangements') suggests that in the UK, for example, a significant number of inflows into IVB come via unemployment, whereas in The Netherlands the flow is mainly from employment via sickness benefits.

<sup>33</sup> Argyle, M. (1989), *The Social Psychology of Work*, New edn, Penguin.

types of benefit will be high. Furthermore, a reduction of the labour force is unlikely to reduce unemployment in the long run. In the short term, pushing the unemployed into invalidity receipt would imply an inverse relationship. But in the longer term, the reduced job-search activity because of the reduced numbers of the openly unemployed (with consequent job-search requirements, would potentially push open unemployment up once more. Similarly, increased average benefit entitlements arising from allowing the unemployed to enter schemes with higher replacement rates<sup>34</sup> and longer durations will increase the incentives for those with jobs to bargain for higher wages, reducing the aggregate employment level. Whatever the short-term political expediency of allowing or encouraging the use of these alternative non-employment benefits to support those without jobs, this implies that the longer-term effects on the labour market are unfortunate. The burden on individuals (except where such benefits are substantially higher than unemployment benefits) and society is not lessened by defining groups out of the, labour force; poverty, high taxes, and reduced incentives for those in work and a failure to realize the full productive potential of the economy are inevitable consequences. Furthermore, the policy may provide only a temporary reduction in the open unemployment rate. Such considerations suggest a need to ensure not simply that incapacitated workers have sufficient means of support, but that only incapacitated workers receive such support.

Italy enable retirement at the age of 55 and after 35 years of pension contributions, or after 37 years of contributions regardless of age (after 2002, at the age of 57 with 35 years of contributions or after 40 years of contributions regardless of age). The motivation for such pensions is that beyond the minimum contribution period required for a full pension, extra years of work have a very low actuarial rate of return in public pension schemes, so the long-service pensions limit the extent of any such unfairness. As with the actuarial reductions in pensions, the motivation for long-service pensions need not be to reduce the size of the labour force, although this is likely to be one outcome

---

<sup>34</sup> The replacement rates refer to the value of schemes available to those with average earnings and who are 5 years younger than the official retirement age.

#### **5.4. Non-employment benefits: The Invalidity and Sickness benefits**

As discussed in a previous paragraph *invalidity benefits or pensions* (hereafter, *IVB*) are paid to those who are medically unable to be fully effective in the labour market while *sickness benefits* (*SB*) insure against temporary income loss and exist in most OECD countries.

If it were true that there is an element of choice over benefit receipt, then the relative generosity of a benefit should influence the numbers in receipt of the benefit. This is indeed the case for IVB.

It may be argued that IVB and SB may substitute for unemployment benefits. Then this will depend on how entitlement to these benefits is assessed. It is widely argued that, for various reasons, more people find their way into such non-employment benefit systems when unemployment is high than when it is low. A relationship between IVB and SB receipt and unemployment need not in itself indicate abuse of the benefits. Because health is related to economic well-being, it is to be expected that the numbers in receipt of IVB will rise as unemployment increases, reflecting reduced incomes, greater inequality, and the increased mental pressures on workers and those without jobs. As discussed below, there are, however, good reasons for believing that IVB and SB do substitute for unemployment benefits, in the short term. It may happen that in a number of places, medical diagnosis of IVB entitlement is explicitly supplemented by an assessment of the state of the labour market. Instead of being limited to individuals unable to work at all, individuals who are incapable of working in those sectors or occupations where jobs are available are assessed as being entitled to IVB.

## 6. Empirical Evidence

### 6.1. Cluster Analysis

Giving the fact that across Italian regions there are large differences in productivity, cost of living, labor market conditions, and private sector wages we decided to perform a hierarchical cluster analysis in order to group together those regions which are, in some sense, "close" to one another. The cluster analysis was performed by clustering the twenty Italian regions according to the five following variables:

- *Vagpop* is the ratio of the regional GDP over the population
- *Anzocc* is the ratio of the number of age retirement pensions (pensioni liquidate) over the number of people employed<sup>35</sup>;
- *Invocc* is the ratio of the number of invalidity pensions (pensioni liquidate) over the number of people employed;
- *Prepocc* is the ratio of the number of early retirement pensions (pensioni liquidate) over the number of people employed;
- *Assocc* is the ratio of the number of people in receipt of social assistance over the number of people employed;

The variables have been constructed as a ratio between the variable itself and the number of people employed, in order to take into account regional disparities.

Cluster analysis is used to classify data by grouping them, based on their similarities or disparities. These data are usually individuals, but in our case, we are dealing with regional data. The main difference of this framework in relation with the other

---

<sup>35</sup> As already stated in the paper as a source for data on regional differences, we draw on various Italian government statistics. Data on regional population, and employment are taken from publications of ISTAT, Italy's national statistical institute. Figures on the regional distribution of pensions are taken from INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), which is responsible for a number of separate and independent funds. The most important among these is the fund for private sector employees (FPLD, Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti). More than 90 per cent of employees in the private sector are insured by FPLD-INPS. In this analysis we refer to this subset of workers. Therefore the data on age pensions, invalidity pensions, early retirement pensions are taken from the FPLD. Also data on number of people receiving social assistance are taken from INPS. Moreover here and in the other empirical analyses carried on in this paper we always refer to what is called *pensioni liquidate*. In other words we take into account the number of people who became eligible of such benefit in the year under consideration.

multivariate analysis techniques is that the latter need previous grouping in order to classify individuals, while the former groups the data endogenously. In order to determine the best grouping method, we apply different kinds of cluster analysis. We develop some simple conditions that allow us to verify the best method to aggregate using an autoregressive model on the distances found with the several clusters applied according to the linkage chosen<sup>36</sup>. Once we have studied the distance among individuals we must work out the distance between group-individual (clustered regions) and then among groups. To achieve that aim we have different criteria. When doing a multivariate data analysis, we try to classify individuals by their characteristics. We use hierarchical cluster, that is, a subset of clustering techniques, because this particular kind of cluster let us work without imposing any restriction about which regions are going to be in each cluster and besides keep all the regions' characteristics. The most remarkable feature of hierarchical cluster is the fact that each group integrates only in one upper order cluster according to its scale dissimilarities; the greatest the degree of aggregation is, the greatest is the dissimilarity among groups. When that process ends up, there will be solely a cluster<sup>37</sup> grouping all the individuals (all 20 Italian regions).

---

<sup>36</sup> It is necessary to use a measure of distance to quantify the divergence among individuals (regions in this paper). Well known distances are Euclidean, Euclidean normalized, Tchebyche\_'s metric, Mahalanobis', and Tanimoto's. So far as we are concerned, we choose Euclidean distance, which, not only is the simplest but also exhibits some very interesting properties for our goal; first, it is not invariant to scale change and second, it depends on the relationships among the variables. When measuring the distances among clusters we consider the whole set of variables.

<sup>37</sup> This sort of cluster works out the grouping in a very simple way because it starts forming many clusters as individuals and choosing a similarity measure, as strategy, groups the most similar clusters. Once this first stage is accomplished it computes the gravity center of each new cluster and runs it again. Once we have established the technique and distance to use, then we choose the linkage method that has to be applied, because the results are not independent of the linkage used. Linkage refers to how to measure distances among clusters' gravity center.

Depending on the linkage carried out, cluster analysis will have the combinatority and compatibility properties [Sneath and Sokal, 1973]. When we speak about combinatority and compatibility properties, we refer to the following conditions:

1. *Combinatority*: Let  $d_{ik}^2$  be the distance between clusters (i) and (k). If those are the ones which have the smallest distance, they achieve a new cluster (ik), with size  $n_i + n_k$  (the summation of individuals in each group). The next step is to cluster a new group (ikh) with the previous clusters (ik) and (h), which exhibited the minimum distance (greater similarity). If  $d_{(ik)h}^2$  can be computed just with  $d_{ik}^2$ ,  $d_{ih}^2$ ,  $d_{kh}^2$ , then this linkage possesses the above mentioned property. In the particular case we are studying (Euclidean distance), this condition can be expressed as:

$$d_{(ik)h}^2 = \alpha \alpha_i d_{ih}^2 + \alpha \alpha_k d_{kh}^2 + \beta \beta d_{ih}^2 + \tau \tau |d_{ih}^2 - d_{kh}^2| \quad (1)$$

We apply the proposed test to the above described database and we carry out different hierarchical cluster analysis. As said before we use the most common method of calculating the distance, which is the squared Euclidian distance<sup>38</sup>. Before the distances are calculated, the values of all variables in question are standardized<sup>39</sup>, so that the variables with greater values and variances do not dominate the equation. Once the distances are obtained, we collect the cases into groups<sup>40</sup>.

---

where  $\alpha_i, \alpha_k, \beta$  and  $\tau$  are the parameters to be found according to the linkage used.

2. *Compatibility*. This property holds when in equation (1)  $\tau = 0$ , and:

$$\alpha_i + \alpha_k + \beta = 1. \quad (2)$$

This property means that distances among different patterns have the same characteristics, i.e., distances became bigger in a uniform way according to the degree of aggregation. This implies that all the distances have the same dimensionality, so they can be studied in a single model [see Anderberg, M.R (1973)]. We selected this last method.

This characteristic is the one which makes the selection of the linkage to use not a trivial point, because among Italy there are regions absolutely different, so they can't be integrated in the same group at any cluster stage. In our analysis, we want the cluster to satisfy just the property of combinatority but not the compatibility condition otherwise at every stage of the cluster, one or more regions would be clustered in the same group. This means that a perfect homogeneous aggregation would be achieved.

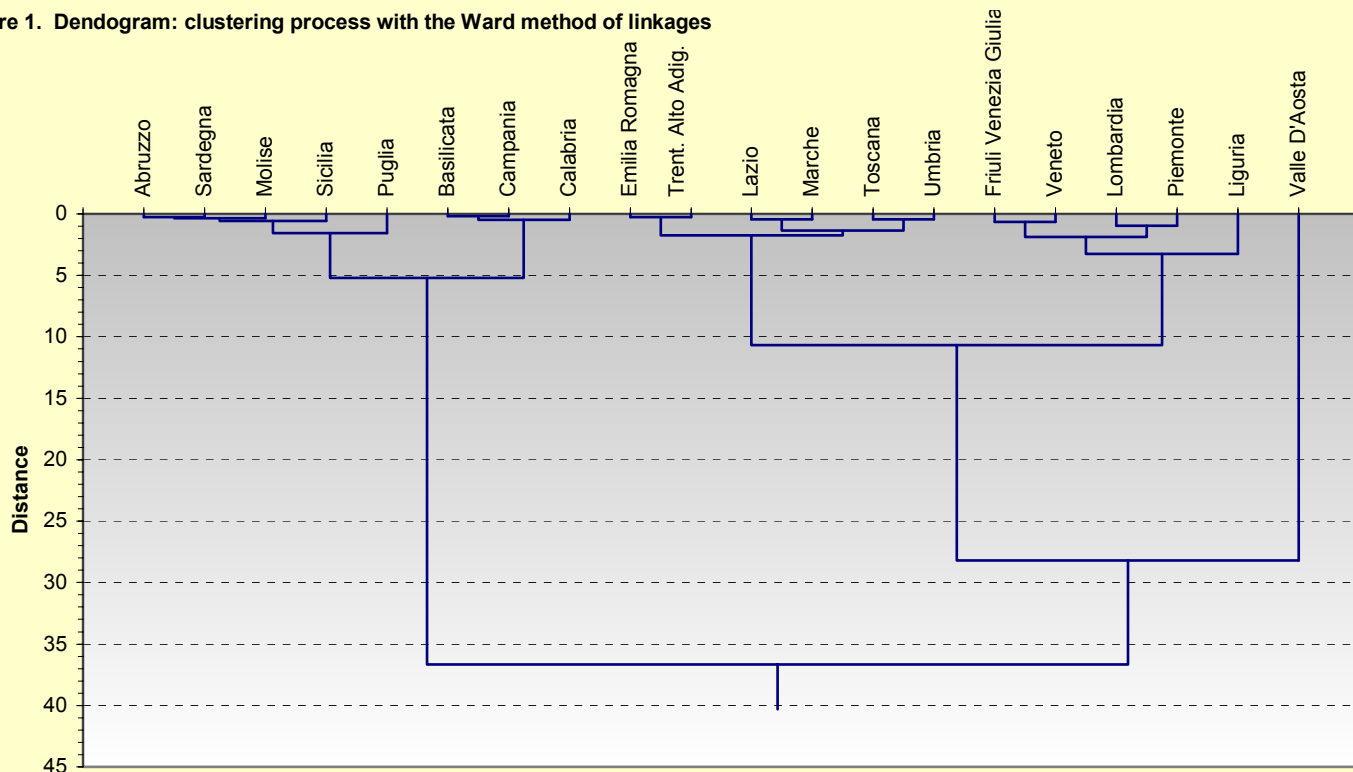
Hence, we select linkage methods with economic sense. In our analysis we want the cluster to satisfy the above-mentioned properties (combinatority and no compatibility); there are three different linkages which have those properties: Centroid (unweighted pair group centroid), Median (weighted pair group centroid), and the Ward method [see Anderberg (1973)]. We select the last method.

<sup>38</sup> The squared Euclidian distance is the sum of the squared differences of each of the variables in question.

<sup>39</sup> The values of all variables in question are standardized which is to say that they have been transformed to variables with mean = 0 and variance = 1

<sup>40</sup> Because the groups grow, as cases (and groups) are combined, and because, once in a group, a case is never removed, these methods are known as agglomeration methods.

Figure 1. Dendrogram: clustering process with the Ward method of linkages



We decided to use the Ward<sup>41</sup> method of linkages<sup>42</sup>: Once the desired method has been selected, groups are automatically agglomerated until all cases are in one single group. This process takes as many steps as there are cases present in the database.<sup>43</sup> Looking at the complete clustering process results - displayed graphically in a dendrogram [figure 1],<sup>44</sup> - we see that the reduction of three groups to two groups (at distance 37, see appendix)

<sup>41</sup> The Ward's method (also known as incremental sums of squares) says that the distance between two groups is proportional to the change in the within group sum of squares which results when the two groups are combined.

<sup>42</sup> The usual way to choose linkage in literature has no rational justification [Blin and Cohen (1977)]<sup>42</sup>.

<sup>43</sup> The first steps for Ward's method are included in the appendix. At each step, a combination of two clusters occurs, and so the total number of clusters is reduced by one. The two columns joining Cluster 1 and with Cluster 2 indicate the two clusters which are being combined at this step. The number displayed indicates the number of cases presently in each of the clusters. Finally, the last column displays the distance between the clusters as calculated by the method chosen.

<sup>44</sup> The main purpose of the dendrogram is as a tool in deciding how many clusters one wants to retain.

was only possible with a considerable increase in distance compared to previous combinations.

That is, two clusters were combined which were much farther apart than the clusters that had been combined up to that point. It would appear logical, therefore, to retain three clusters.

**Table 2**

| <b>Cluster 1</b> | <b>Cluster 2</b>    | <b>Cluster 3</b>      |
|------------------|---------------------|-----------------------|
| Abruzzo          | Emilia Romagna      | Friuli Venezia Giulia |
| Basilicata       | Lazio               | Liguria               |
| Calabria         | Marche              | Lombardia             |
| Campania         | Toscana             | Piemonte              |
| Molise           | Trentino Alto Adige | Valle D'Aosta         |
| Puglia           | Umbria              | Veneto                |
| Sardegna         |                     |                       |
| Sicilia          |                     |                       |

At first we work on the data using WINSTAT. In Appendix 1 we can see how the dendrogram performs the aggregation. We studied then the distance among clusters and between clusters.

We calculate therefore the average of each variable over the country and over each of the three groups. We measure the distance of each group from the national value to prove that it is statistically significant. Table 3 summarizes the results obtained.

| <b>Table 3</b> |                                    | <b>Anzocc</b> | <b>Invocc</b> | <b>Prepocc</b> | <b>Vagpop</b> | <b>Assocc</b> |
|----------------|------------------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| <b>Italy</b>   | <b>: Average</b>                   | 0.02245       | 0.006485      | 0.084211       | 24040.75      | 0.025317      |
| Cluster 1      | Average                            | 0.016857      | 0.00843       | 0.039359       | 16410.02      | 0.00932       |
|                | Distance from the National average | -0.00559      | 0.001944      | -0.04485       | -7630.73      | -0.016        |
| Cluster 2:     | Average                            | 0.021771      | 0.005186      | 0.063534       | 28232.28      | 0.011802      |
|                | Distance from the National average | -0.00068      | -0.0013       | -0.02068       | 4191.524      | -0.01351      |
| Cluster 3:     | Average                            | 0.030584      | 0.005192      | 0.164693       | 30023.54      | 0.06016       |
|                | Distance from the National average | 0.008135      | -0.00129      | 0.080481       | 5982.783      | 0.034843      |

Looking at the achieved results [Table 3], we notice that in Cluster 1 the mean value of almost all the variables is below the national average. The exception is the variable INVOCC. This may depend on how entitlement to these benefits is assessed. It is widely argued that, for various reasons, more people find their way into such non-employment benefit systems when unemployment is high than when it is low. Then invalidity pensions may substitute for unemployment benefits. Moreover because health is related to economic well-being, it is to be expected that the numbers in receipt of invalidity pensions - paid to those who are medically unable to be fully effective in the labour market - will rise as unemployment increases, reflecting reduced incomes, greater inequality, and the increased mental pressures on workers and those without jobs. As discussed in the previous paragraphs, there are, however, good reasons for believing that this kind of benefit does substitute for unemployment benefits. It may happen that in a number of places, medical diagnosis of IVB entitlement is explicitly supplemented by an assessment of the state of the labour market. Instead of being limited to individuals unable to work at

all, individuals who are incapable of working in those sectors or occupations where jobs are available are assessed as being entitled to IVB.

Looking at the results achieved for cluster 2 we may notice that the value of the variable are among the three cluster the closer to the mean national value.

Looking at the achieved results [Table 3], we can establish that in Cluster 3 the mean value of the almost all the variable is above national average. This result seems is due to the fact that the employment level in these clustered regions is high as well as the GDP, and the economic well-being.

With respect to the variable *Prepocc*, which in Cluster 3 is above the national value too, it is important to notice that early retirement pensions are awarded to employees of companies in economic difficulties. Therefore the reason behind this result may be found in the fact that the part of Italy where the regions of Cluster 3 are mainly located is characterized by the presence of firms often large enough to be allowed to use this kind of benefit.

Looking at the variable *INV*, this appear to be the only variable in cluster 3, below the national average, as we expected after what we said about the role of this kind of benefits in the welfare system.

With regard to the variable *Assoc* it appears that the richer regions are also those that get the most out of the welfare system suggesting the idea that the welfare system seems to be skewed in favour of the rich part of the country.

The general picture that emerges is the follow: surprisingly the bulk of payments under the programs reviewed are not directed to the poorer regions in the South of the country, not mirroring then the marked territorial concentration of poverty in Italy. Nonetheless,

excluding payments made to the truly disabled, and thus concentrating on the share of spending whose distribution may be better assessed on purely economic grounds, an important amount of resources spent on the benefits reviewed accrues to the part of Italy with highest percentage of GDP.

Further development of this analysis may include a larger number of variables, such as special incentive to firms or institutional measures, to further test the robustness of the result.

## 6.2 Pooled cross-section time-series analysis

To assess the importance of the welfare instruments, such as social insurance, in the attempt to correct the rate of joblessness across Italian regions and over time, were employed regional data that cover the time period 1993-1999 in pooled cross-section time-series regressions.

To this end, letting  $i$  denote the cross-sectional unit and  $t$  the time period, we estimate the following equation:

$$O = \beta_0 + \beta_1 A_{it} + \beta_2 INV_{it} + \beta_3 PILS_{it} + \beta_4 PREL_{it} + u_{it},$$

The dependent variable  $O$  denotes the number of unemployed, aged 50 or more, during year  $t$  in region  $i$ . Most explanatory variables should by now be familiar:

- $A$  is the number of age retirement pensions (pensioni liquidate) during year  $t$  in region  $i$
- $Inv$  is the number of invalidity pensions (pensioni liquidate) during year  $t$  in region  $i$ ;
- $Pils$  denotes the regional GDP
- $Prepocc$  is the number of early retirement pensions (pensioni liquidate) during year  $t$  in region  $i$ ;

We restrict our sample to the time period 1993 to 1999 mainly because of the lack of data availability. We have a *balanced panel*, a complete and homogeneous data set of GDP, employment and social insurance recipients among all the 20 Italian regions (*i*) only for that time period *t*, from 1993 to 1999. The total number of observations is therefore *it*= 140. When we estimate the equation, we get

$$O = 12.17 C - 0.004 A + 0.036 INV + 0.003 PILS - 0.008 PREL$$

$$(3.55) \quad -(4.617) + (14.389) + (22.766) - (-2.35)$$

$$R^2 = 0.98$$

Where the quantities in parentheses are the usual OLS standard errors;

The variables all are statistically significant at the 5% level against a two-sided alternative. The estimation methods OLS allowed us to use inference procedures, including corrections for heteroskedasticity<sup>45</sup>. However, as suggested by the Breusch-Pagan *F* test<sup>46</sup> there is no evidence of heteroskedasticity in the equation. Moreover the hypothesis of common intercepts across countries was not rejected in *F*-tests.

In the parsimonious forms the coefficients of the independent variables take on expected signs and are all significant, which would support the conjecture that benefit systems play a role in explaining the unemployment rate across time and regions<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Serial correlation is not an issue because the samples are independent across time.

<sup>46</sup> The Breusch-Pagan test is obtained by regressing the squared OLS residuals on *all* of the independent variables

<sup>47</sup> In order to take in to account the lags between changes in the benefit variables and changes in the unemployment we tried to use a retarded variable, OR instead than O. OR has been constructed for the time period 1994-2000.

The different lags could indicate that the benefit variables interact with the economic cycle in generating unemployment. For example, as argued in OECD (1994b), a change in benefit generosity may only be felt when the economy turns down and displacement takes place:

$$OR = 13.33 - 0.004 A + 0.0356 INV + 0.003 PILS - 0.008 PREL$$

$$(3.62) \quad (-4.360) \quad (+13.742) \quad (+22.206) \quad (-2.421)$$

The results however are not significantly different from those reported in the test.

The estimates suggest that changes in the dependent variable is inversely correlated with A and PREP. This seems to suggest that these social insurance benefits can be definitely seen as shock absorbers.

There is some evidence that the entitlements to invalidity and sickness benefits influence labour-force participation rates. The impact of invalidity pensions on employment can be assessed through the variable INV. If the parameters on the variable take on statistically significant and positive values, this would indicate that it may serve partly as a substitute for unemployment benefit systems and that participation in the systems is partly a matter of choice for the beneficiaries. However giving that fact that the values of the coefficients are low, the link between the dependent and independent variables is not really strong.

It is important to notice that we collect *administrative data*<sup>48</sup> that differ from statistical data in the sense that they are not a random sample, which may then lead to bias in the OLS estimator.

## 7. CONCLUSION .

The Italian welfare system does still suffer from a few shortcomings. Thus, while the Italian UI system has not, unlike in many other European countries, contributed significantly to increase in aggregate unemployment, deficiencies in the structure of the welfare system have in some respects inhibited the efficient functioning of the labor market.

In this paper we try to assess the importance of the welfare instruments, such as social insurance, in the attempt to correct over a course of time, the rate of joblessness across Italian regions. Many people capable of work may have left the market, relying on such non-employment benefits and/or work in the shadow economy to provide income.

---

<sup>48</sup> Barbardini Papalia[ 2000], "La stima di massima entropia generalizzata nell'inferenza da fondi amministrative", in: Filippucci C. (a cura di ), *Tecnologie informatiche e fonti amministrative nella produzione di dati*, Franco Angeli

Italy is a particularly good example of a country where we believe age pensions, and also disability pensions, have been used to achieve a multitude of goals. In particular, the distribution of pensions has been one of the channels through which public resources have been redirected. Pensions have contributed to reducing unemployment-related hardship mainly via intra-household redistribution.

In addition, there are good reasons for believing that Invalidity pensions and early retirement pensions substitute for unemployment benefits.

In summary, we test the hypothesis that pensions may have been used as social shock absorbers.

The general picture that emerges from the empirical analysis as follows: opportunities in the job market are better in the North, so retirement at earlier age is much more attractive in the South when compared to available employment opportunities. Age pensions are much more attractive in the South and, as a result, residents in the South should retire earlier in order to take advantage of a large income premium and thus greater security. Surprisingly the bulk of payments under the programs reviewed are not directed to the poorer regions in the South and therefore they do not reflect the marked territorial concentration of poverty in Italy. Nonetheless, excluding payments made to the truly disabled and thus concentrating on the share of spending whose distribution may be better assessed on purely economic grounds, an important amount of resources spent on the benefits reviewed accrues to the part of Italy with highest percentage of GDP. Overall, Italian public pensions seems to have poor redistributive properties across Italy and the welfare system seems to be skewed in favor of the richer part of the country.

Giving the large disparity in the revenue raising capacity of the different regions, in a decentralised evolution of the welfare system, the poorer regions would simply not be able to put in place a modern welfare system. Making social programs dependent on each region's respective revenues means that social programs could lose their counter-cyclical purpose thereby failing to operate as stabilizers.

In conclusion, further development of this analysis may include a larger number of variables, such as special incentive to firms or institutional measures, to further test the robustness of the result.

## REFERENCES

- Adema W. 1993, 'The Beveridge Curve and Institutional Arrangements'
- Adema, W. [2001]: "An overview of benefits that foster the reconciliation of work and family life in OECD countries", OECD
- Amoretti U M., "Italy Decentralizes", *Journal of Democracy* Volume 13, Number 2 April 2002
- Andergerg, M.R [1973]: *Cluster Analysis for Applications*. Academic Press, London.
- Angrisani, M., De Filippi, G., Marè, M., Pedone, A., Pennisi, G., Vitaletti, G. and Zecchini, S., [2001]: *Le Pensioni: Guida a una Riforma*, Roma settembre 2001.
- Argyle, M. [1989], *The Social Psychology of Work*, New edn, Penguin.
- Atkinson, A. B.; Micklewright, J. [1991], *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income*, San Domenico (FI), Italy : European University Institute, Economics Dept.,
- Baldacci, E. , Proto, G. [1999]: "Sistema pensionistico e distribuzione del reddito", *Economia e Lavoro*, pp. 41-62
- Baldini Massimo, Bosi Paolo, Toso Stefano, *Targeting welfare in Italy: Old problems and perspectives on reform*, *Fiscal Studies* 51-75 23, no. 1 [Mar 2002]:
- Bean, C. [1994], 'European Unemployment: A Survey', *Journal of Economic Literature*, 32
- Bell, B., Blundell, R., Van Reeman, J. [1999]: "Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies", Institute for Fiscal Studies working paper W99/12.
- Bertola, G. [2000]: "Policy choices and interactions with existing instruments", in OECD *Economic Studies* No. 31, II, pp. 185-98
- Berbardini Papalia; [ 2000], "La stima di massima entropia generalizzata nell'inferenza da fondi amministrative", in: Filippucci C. (a cura di ), *Tecnologie informatiche e fonti amministrative nella produzione di dati*, Franco Angeli
- Blin, J.M., C. Cohen [1977]: "Technological Similarity and Aggregation in Input-Output Systems: A Cluster-Analytic Approach." *The Review of Economics and Statistics*, 59, 82-91.
- Boeri, T., Boersch-Supan, A., Tabellini, G. [2001]: "Would you Like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens", *Economic Policy*, Spring 2001.
- Bosi, P., Bondioli, R., Matteuzzi, M., and Ricci, L. [2000]: "La riforma degli istituti di spesa sociale (Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà)", *Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica*, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica

- Brandolini, A., D' Alessio, G. [2001]: "Household structure and income inequality", Luxembourg Income Study Working Paper No. 254
- Burtless, G. [1985], "Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment", *Industrial and Labor Relations Review*, 39, 105-114.
- Card, D., Robbins, P. [1996: "Do financial incentives encourage welfare recipients to work? Early findings from the Canadian self sufficiency project", Princeton University Industrial Relations Section working paper no. 359, March.
- Caroleo, F. E., Clarizia, P., Di Monte, P. and O'Higgins, N. [1997], "Liste di (im)mobilità? L'impatto della legge 223 sulla probabilità di rioccupazione. Studio di un caso: la Campania", in Borzaga e Brunello (eds) *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- EUROSTAT [2000] Social protection expenditure and receipts - Data 1980-1997 - 1999 edition
- Faini, R; Galli, G; Gennari, P, and others [1997], "An empirical puzzle: Falling migration and growing unemployment differentials among Italian regions", *European Economic Review*. 41, no. 3-5.
- Forni, L., Giordano R., [Dec 2001], "Funding a PAYG pension system: The case of Italy", *Fiscal Studies*, no. 4 p. 487-526
- Fortin, B., Lanoie, P. [1992], 'Substitution between Unemployment Insurance and Workers' Compensation: An Analysis Applied to the Risk of Workplace Accidents', *Journal of Public Economics*, 49,287-312.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg, P.K. Robins [1997]: "Evaluating government training programs for the economically disadvantaged", *Journal of Economic Literature*, 35(4), 1809-55.
- Gueron, J., Pauly, E. [1991], *From welfare to work*, Russell Sage Foundation, New York
- Ichino, P., [1991], *Il lavoro e il mercato* , Milano, Mondatori.
- INPS, Bilanci, vari anni
- ISTAT [1994] Forze di Lavoro - Media 1993, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- ISTAT [1995] Forze di Lavoro - Media 1994, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- ISTAT [1996] Forze di Lavoro - Media 1995, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- ISTAT [1997] Forze di Lavoro - Media 1996, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)

- ISTAT [1998] Forze di Lavoro - Media 1997, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- ISTAT [1999] Forze di Lavoro - Media 1998, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- ISTAT [2000] Forze di Lavoro - Media 1999, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- Istat [2000], I trattamenti pensionistici
- ISTAT [2001] Forze di Lavoro - Media 2000, Rome: Istituto Nazionale di Statistica (National Statistical Office)
- Layard R., Nickell, S. J., and Jackman, R. (1991), Unemployment, Oxford, Oxford University Press.
- Marignetti, M.T., Roperti P. [1998]: "La politica assistenziale in Italia: risorse e costo efficacia", in Economia e Lavoro, pp 3-33
- Matteuzzi, M. [1996]: "Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale", Nota di lavoro No. 9605, Prometeia
- Mauro, Spilimbergo [1998] for an analysis of regional unemployment in Spain and EU countries and
- Mazzaferro, C., Toso, S. [1999]: "Previdenza ed assistenza: le ultime misure e gli scenari futuri", in: Berardi, L. (ed.): La finanza pubblica italiana, Rapporto 1999, Il Mulino, Bologna
- Mazzaferro, C., Toso, S. [2000]: "La spesa per la protezione sociale: interventi settoriali o nuovi modelli?", in: Berardi, L. (ed.): La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000, Il Mulino, Bologna
- Nicoletti, C., F. Peracchi [2001]. "Aging in Europe: What can We Learn from the Europanel?", in T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn and F. Peracchi (eds.) More Information, Less Ideology: Assessing the Long-term Sustainability of European Pension Systems. Data Requirements, Analysis and Evaluations, Kluwer Academic Press.
- OECD [1999c]: *Benefit systems and work incentives*, 1999 edition, Paris
- OECD [2000] Working party no. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, Paris, January.
- Qian, Yingyi, Weingast, Barry R. [1997]. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11, 83-92.
- Rostagno, M., F. Utili [1998]: "The Italian social protection system: the poverty of welfare", IMF Working Paper No. 98/74.

- Schoeni, R. F., Blank, R. M. [2000]: "What has welfare reform accomplished: Impacts on welfare participation, employment, income, poverty, and family structure", NBER working paper No. 7627
- Sneath, P.H.A., R.R. Sokal [1973]: Numerical Taxonomy. W.H. Freeman Press.
- Svimez, Rapporto 2000 sull'economia del mezzogiorno, Il mulino
- Taylor, J., Bradley, S. [1997, "Unemployment in Europe: A Comparative Analysis of Regional Disparities in Germany, Italy and the UK", *Kyklos*. 50, no. 2, (1997).
- Toso, S. [2000]: "Selettività ed assistenza sociale: una prospettiva internazionale", in Toso, S. (ed): *Selettività ed assistenza sociale*, pp. 42-83, Franco Angeli, Milano
- Weingast, Barry R. [1993]. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149.
- Woodridge J.M. [2000]:, "Pooling Cross Sections Across Time. Simple Panel Data Methods", *Econometrics*, South Western College Publishing

## Appendix

### The first steps for Ward's method

#### Cluster Analysis

**Variables:**anzocc  
invcocc  
prepocc  
vagpop  
assocc

**Agglomeration method:**Ward's method

| Step | joining<br>Cluster 1     | Size 1 | with<br>Cluster 2        | Size 2 | Distance    |
|------|--------------------------|--------|--------------------------|--------|-------------|
| 1    | Basilicata               | 1      | Campania                 | 1      | 0.185951579 |
| 2    | Emilia<br>Romagna        | 1      | Trentino Alto<br>Adige   | 1      | 0.243209657 |
| 3    | Abruzzo                  | 1      | Sardegna                 | 1      | 0.259818772 |
| 4    | Abruzzo                  | 2      | Molise                   | 1      | 0.332936355 |
| 5    | Lazio                    | 1      | Marche                   | 1      | 0.430891958 |
| 6    | Toscana                  | 1      | Umbria                   | 1      | 0.447396842 |
| 7    | Basilicata               | 2      | Calabria                 | 1      | 0.458785293 |
| 8    | Abruzzo                  | 3      | Sicilia                  | 1      | 0.554912799 |
| 9    | Friuli Venezia<br>Giulia | 1      | Veneto                   | 1      | 0.656130948 |
| 10   | Lombardia                | 1      | Piemonte                 | 1      | 0.955837024 |
| 11   | Lazio                    | 2      | Toscana                  | 2      | 1.350010564 |
| 12   | Abruzzo                  | 4      | Puglia                   | 1      | 1.541382272 |
| 13   | Emilia<br>Romagna        | 2      | Lazio                    | 4      | 1.717917705 |
| 14   | Friuli Venezia<br>Giulia | 2      | Lombardia                | 2      | 1.88034916  |
| 15   | Friuli Venezia<br>Giulia | 4      | Liguria                  | 1      | 3.260395767 |
| 16   | Abruzzo                  | 5      | Basilicata               | 3      | 5.199247101 |
| 17   | Emilia<br>Romagna        | 6      | Friuli Venezia<br>Giulia | 5      | 10.66741996 |
| 18   | Emilia<br>Romagna        | 11     | Valle D'Aosta            | 1      | 28.21040628 |

19

|         |   |                   |    |             |
|---------|---|-------------------|----|-------------|
| Abruzzo | 8 | Emilia<br>Romagna | 12 | 36.64699996 |
|---------|---|-------------------|----|-------------|