



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

DIPARTIMENTO DI POLITICA ECONOMICA

Lo Stato Sociale: da “lusso” a necessità

Luigi Campiglio

Quaderno n. 8/febbraio 2020

VP VITA E PENSIERO

Università Cattolica del Sacro Cuore

DIPARTIMENTO DI POLITICA ECONOMICA

Lo Stato Sociale: da “lusso” a necessità

Luigi Campiglio

Quaderno n. 8/febbraio 2020

VP VITA E PENSIERO

Luigi Campiglio, Department of Economic Policy, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

✉ luigi.campiglio@unicatt.it

Dipartimento di Politica Economica
Università Cattolica del Sacro Cuore - Largo A. Gemelli 1 – 20123 Milano
Tel. 02-7234.2921

✉ dip.politicaeconomica@unicatt.it

https://dipartimenti.unicatt.it/politica_economica

© 2020 Vita e Pensiero – Largo Gemelli 1 – 20123 Milano

www.vitaepensiero.it

ISBN digital edition (PDF): 978-88-343-4184-1

This E-book is protected by copyright and may not be copied, reproduced, transferred, distributed, rented, licensed or transmitted in public, or used in any other way except as it has been authorized by the publisher, the terms and conditions to which it was purchased, or as expressly required by applicable law. Any unauthorized use or distribution of this text as well as the alteration of electronic rights management information is a violation of the rights of the publisher and of the author and will be sanctioned according to the provisions of Law 633/1941 and subsequent amendments.

Abstract

La spesa pubblica, somma dello Stato Minimo e dello Stato Sociale, nel XX secolo ha registrato un aumento in tutte le grandi aree del mondo: Europa, Stati Uniti e Giappone. Con la crescita del PIL pro-capite è aumentata oltre il 25% del Pil la tolleranza d'imposta, stimata da Clark-Keynes. Questo lavoro ha come obiettivo di l'individuazione dei fattori strutturali che hanno portato a un aumento della quota di spesa pubblica sul Pil, con una soglia massima che stimiamo nel 40% per Stati Uniti e Giappone e il 50% in Europa. Analizziamo l'evoluzione storica della spesa pubblica con una distinzione fra funzioni di uno Stato Minimo e di uno Stato Sociale, distinguendo fra le diverse aree economiche e interpretazioni proposte. I tre fattori centrali sono: la diffusione della democrazia rappresentativa e del suffragio universale, l'effetto congiunto della diminuzione della natalità e dell'aumento della speranza di vita a 65 anni e la crescente ed eterogenea incidenza di nuclei monofamiliari. Ulteriori fattori di crescita sono, il rapido aumento di disabilità e malattie degenerative e la persistente presenza di lavori nocivi, gli inadeguati investimenti in istruzione superiore che rallentano le opportunità di crescita, lavoro e reddito, l'emergenza ambientale come paradossale tema di autodifesa dei danni provocati da sé stessi, la questione dell'abitare e dell'uso del suolo. Abbiamo approfondito il confronto in dettaglio sulle spese per funzioni, dal 2010 al 2016, dello Stato Minimo e Sociale in Germania, Spagna, Francia, Italia, Svezia e Regno Unito. Il finanziamento dello Stato Sociale è ancora tollerabile nei paesi più organizzati, ma richiede forme nuove nei paesi con ampie aree di inefficienza: alcune funzioni centrali, come l'istruzione e la sanità, sono necessarie per una crescita sostenibile. Lo Stato Sociale non è un "lusso" ma una "istituzione superiore" da consolidare e ricomporre.

JEL: D60, H53, N34

Parole chiave: Stato Sociale, crisi economica, tolleranza fiscale

Public expenditure, which is the sum of the Minimum State and the Social State, in the 20th century increased in all the major areas of the world: Europe, the United States and Japan. In correspondence with the rise of the GDP per-capita also the tax tolerance increased, beyond the 25% of GDP estimated by Clark-Keynes. This work aims to identify the structural factors that have led to an increase in the share of public expenditure on GDP, with a maximum threshold that we estimate in 40% for the United States and Japan and 50% in Europe. We analyze the historical evolution of public spending with a distinction between functions of a Minimum State and a Social State, distinguishing between the different economic areas and proposed interpretations. The three central factors are: the spread of representative democracy and universal suffrage, the joint effect of the decrease in the birth rate and the increase in life expectancy at 65, the growing and heterogeneous incidence of single-family households. Further growth factors are the rapid increase in disability and degenerative diseases and the persistent presence of harmful jobs, inadequate investments in higher education which slow down growth, job and income opportunities, the environmental emergency as a paradoxical theme of self-defense of the damage caused by oneself, the question of living and land use. We carry out a detailed comparison, from 2010 to 2016, of the expenses for functions, broad and specific, in Germany, Spain, France, Italy, Sweden and Great Britain. Social State financing is still tolerable in more organized countries, but requires new forms in countries with large areas of inefficiency: some central functions, such as education and health, are necessary for sustainable growth. The welfare state is not a "luxury" but rather a "superior institution", to be consolidated and recomposed.

JEL: D60, H53, N34

Keywords: Social State, economic crisis, tax tolerance

INDICE

1.	<i>Lo Stato Sociale è un “lusso”?</i>	5
2.	<i>Stato Sociale e democrazia nel XX secolo</i>	6
2.1.	La questione operaia nel XIX secolo	6
2.1.1.	Germania: Marx, Engel, Wagner	7
2.1.2.	Italia: Toniolo, Einaudi, Zamagni	8
2.1.3.	Regno Unito: Keynes, Beveridge e la “tolleranza d’imposta”	8
2.1.4.	Stati Uniti: Roosevelt, Kennedy e Johnson	10
3.	<i>Debito pubblico e Stato Sociale</i>	11
4.	<i>Crisi e crescita: lo Stato Sociale nel XXI secolo</i>	16
4.1.	Spesa pubblica, tolleranza fiscale e Pil pro-capite	16
4.2.	Stato Sociale, reddito e ciclo di vita	18
4.3.	Stato Sociale e mancanza di mercati: incertezza, tempo, esternalità, generazioni	19
5.	<i>La dimensione dello Stato Minimo e Sociale</i>	21
6.	<i>Europa, Stati Uniti e Giappone: modelli a confronto</i>	22
7.	<i>Lo Stato Minimo: proprietà, difesa, giustizia, concorrenza, infrastrutture</i>	23
8.	<i>Le funzioni essenziali dello Stato Sociale: istruzione, sanità, pensioni, famiglia</i>	24
8.1.	Istruzione e sanità	24
8.1.1.	Istruzione: più cultura e innovazione	24
8.1.2.	Sanità: donne senza sofferenza	25
8.2.	Pensioni e famiglia	28
9.	<i>Spesa pubblica e crisi europea: 2010-2016</i>	30
9.1.	Contrazione di Italia, Regno Unito, Spagna: crescita di Germania, Svezia e Francia	30
9.2.	Spesa pubblica: un dettaglio selezionato	32
9.3.	Investimenti pubblici dello Stato Minimo e Sociale	34
10.	<i>Spesa pubblica e protezione sociale</i>	36
10.1.	Rischi e bisogni della protezione sociale	36
10.2.	Il finanziamento della protezione sociale	39
	<i>Conclusioni</i>	42
	<i>Bibliografia</i>	43

1. *Lo Stato Sociale è un “lusso”?*

Lo Stato Minimo del XIX secolo, “guardiano” delle libertà dei cittadini, nel XX secolo si trasforma, con l’espandersi della democrazia e le fratture sociali dei conflitti mondiali, ed estende il suo ruolo anche alla difesa economica: dopo il secondo conflitto mondiale prende definitivamente forma lo Stato Sociale, come strumento necessario per il governo e la stabilità di società sempre più complesse. È il riconoscimento del fatto che con la divisione del lavoro e la crescita economica si sviluppano crescenti rapporti di reciprocità: dato che ognuno ha bisogno o diritto di ricevere da altri, ognuno ha anche l’obbligo e il dovere, giuridico o morale, di dare agli altri, in un rapporto di reciprocità o dono, oltre che di mutuo interesse nella pura relazione dello scambio economico. Le regole su cui si fonda il coordinamento non intenzionale del meccanismo di mercato, la cosiddetta “mano invisibile” si accompagna, nel XXI secolo a un governo intenzionale della “mano visibile” dello Stato Minimo e Sociale.

La crescita dello Stato Sociale nel XX secolo ha ridefinito i confini dello Stato moderno, allargando la sfera pubblica dalla sicurezza fisica a quella economica: il processo si stabilizza alla fine del XX secolo ed è in continua trasformazione e adattamento nel XXI. Diritti e doveri non sono più nei confronti di un sovrano, come all’inizio del XX secolo, ma derivano dai meccanismi politici di democrazie rappresentative: la percezione politica si focalizza sugli elettori votanti e i doveri di reciprocità dipendono dall’esistenza di valori condivisi, necessari per scelte collettive coerenti. Le scelte collettive delle democrazie moderne non sono ancora del tutto coerenti, perché escludono i minorenni, e quindi coloro che rappresentano implicitamente l’interesse più lontano del paese: ma come già aveva intuito John Stuart Mill nel 1861 i politici “per quanto disposti onestamente, sono di regola troppo impegnati con ciò di cui *devono* occuparsi da non aver spazio nei loro pensieri per ciò che possono trascurare con impunità”. [corsivo nell’originale]. In Italia tuttavia ben il 73% degli intervistati considerano la rappresentanza di quasi 10 milioni di minorenni un miglioramento (indagine demoscopica Ipsos): di conseguenza le scelte politiche non possono esprimere realmente la visione dell’interesse lontano del paese, cioè la sua continuità. In grandi paesi, spesso eterogenei sul piano economico e sociale, questa condizione non sempre è soddisfatta anche fra i votanti e questo è il motivo per cui al periodo di massima espansione dello Stato Sociale, come nei paesi europei, è seguita una fase nuova di adattamento nel XXI secolo, sia in termini di efficacia dei programmi che di capacità di recepire i cambiamenti economici e sociali in corso.

Nel XXI secolo il dibattito porta alla formulazione di proposte di forme parallele o alternative di welfare, decentrate a corpi sociali intermedi: riprende spazio il settore privato, puro o accreditato dal pubblico, per ragioni di efficienza e minori tempi di attesa della “mano visibile” privata. Per persone o famiglie con un reddito più elevato si sviluppano nuove forme di assicurazione privata, accessibili anche ai redditi medi nei casi in cui, come può avvenire per una grande impresa, si allarga il numero degli assicurati. Il finanziamento per lo Stato Sociale avviene con i contributi sociali di lavoratori e imprese, integrate dalla fiscalità generale e dalle imposte: una quota del reddito lordo da lavoro è quindi la fonte principale del finanziamento dello Stato Sociale.

La spesa pubblica di uno Stato può essere distinta in due componenti funzionali: la spesa dello Stato Minimo, per il mantenimento delle funzioni essenziali dello Stato, e la spesa per lo Stato Sociale, che fa riferimento al riconoscimento di nuovi diritti sociali, come il diritto alla salute e, più in generale, a una vita dignitosa.

Sicurezza interna, difesa esterna e amministrazione della giustizia definiscono la spesa per lo Stato Minimo, e quindi l’esigenza di un prelievo fiscale necessario a finanziare la spesa per queste funzioni. Intorno al 1870 la spesa pubblica in rapporto al Pil era del 13,7% in Italia, del 10% in Germania, del 9,4% nel Regno Unito, del 7,3% negli Stati Uniti. In Italia la quota di spesa pubblica destinata a difesa nazionale, giustizia e sicurezza era del 46% nel 1862 e dal 1867 diminuisce, pur rimanendo al 23% nel 1870: si stima che il debito pubblico, come quota del Pil, si triplichi nel periodo 1861-1870, dal 45% al 96% (MEF).

Nel periodo post-unitario la spesa sociale è ancora inesistente: è solo dopo la rottura sociale della Prima Guerra Mondiale e soprattutto con la crisi del 1929 e la instabilità economica degli anni ’30, che inizia a prendere forma lo Stato Sociale, come espressione del nuovo bisogno di sicurezza economica e giustizia sociale. Dopo la Seconda Guerra mondiale la domanda di sicurezza economica e di un miglior tenore di vita e si accompagna all’estensione del suffragio universale, maschile e femminile, e l’affermarsi di sistemi democratici, in cui la “voce” dei cittadini elettori “conta” e legittima il potere politico.

Nel “trentennio glorioso” che segue al dopoguerra, in Europa lo Stato Sociale ha come obiettivo il “benessere” e la condivisione dei benefici di uno stabile progresso economico: per questo lo Stato Sociale viene anche identificato con il suo obiettivo, e da ciò la denominazione di “Welfare State” ovvero “Stato del Benessere”. Nel corso del “trentennio glorioso” la possibilità che il benessere potesse diminuire anziché

aumentare, per inefficienza, o mancanza di risorse, appare impensabile: lo Stato Sociale diventa l'istituzione attraverso cui tutti i cittadini possono parzialmente condividere dei benefici legati al meccanismo di mercato.

A partire dal secondo dopoguerra la spesa pubblica, in rapporto al Pil, inizia a crescere fino a raggiungere, nella prima metà degli anni '80, il livello intorno a cui oscilla fino al 2007, prima della crisi: 48% in Italia, 44% nella Germania unificata, 44% nel Regno Unito, 37% negli Stati Uniti, con un notevole e diffuso balzo in avanti rispetto alla seconda metà del 1800, sulla spinta dei nuovi programmi introdotti dallo Stato Sociale.

Il generalizzato aumento della quota rispetto al Pil della spesa pubblica dello Stato Sociale, significa che il numeratore, cioè la spesa pubblica, è cresciuta più rapidamente del Pil, proprio nel "trentennio glorioso" del dopoguerra, quando il tasso di crescita fu storicamente elevato. Se il Pil nominale cresceva del +10% lo Stato Sociale cresceva in misura superiore, ad esempio il +15%, con un valore di elasticità superiore a uno, nell'esempio 1,5 (15/10). Valori di elasticità positivi rispetto al reddito, e ancor più superiori a uno, sono una caratteristica attribuita ai beni di lusso: l'intuizione è che, un volta soddisfatti e saturati il consumo per i bisogni primari, la cui quota sulla spesa totale diminuisce proprio perché il bisogno è saturo, la domanda si espande, con il crescere del reddito, a bisogni sempre più difficili da saturare, come il desiderio di mobilità e viaggi, il desiderio di vacanze, il desiderio di vivere in buona salute, il desiderio di vivere in una società senza gravi emarginazioni, grazie a una migliore distribuzione dei benefici del progresso economico. La spesa per questi nuovi beni "superiori" o di lusso, cresce più del reddito, l'elasticità è maggiore di zero e la quota sulla spesa e il consumo totale aumenta: la questione è se questa interpretazione sia estendibile anche ai consumi sociali che compongono lo Stato Sociale, la cui quota sul Pil è aumentata, se cioè lo Stato Sociale esprima un bisogno "superiore", o un lusso. Nell'analisi adottiamo una distinzione fra beni di "lusso", come un gioiello o una automobile di prestigio, e beni "superiori", in quanto segnalano uno stadio migliore, e quindi superiore, di civiltà e cultura, come nel caso delle funzioni dello Stato Sociale.

Dopo la crisi del 2008, e la crisi europea dei primi anni '10, la natura dello Stato Sociale è stata oggetto di approfondite analisi e proposte, ma spesso in un'ottica economica che non ha adeguatamente considerato lo Stato Sociale come espressione di una fase "superiore" e migliore della vita economica e sociale e dal punto di vista economico l'analisi è stata concentrata sulle stime dei moltiplicatori della spesa piuttosto che le elasticità. Nella prospettiva qui proposta lo "Stato Sociale" non è tecnicamente un lusso ma un'istituzione da consolidare e ricomporre con forme nuove che tengano conto dei profondi cambiamenti strutturali in atto: è perciò necessario comprendere come, ovunque, lo "Stato Sociale" è stato costruito a partire da uno "stato Minimo".

Sul piano economico lo "Stato Sociale" è decentralizzabile come il meccanismo di mercato, la differenza centrale è che "rappresenta la mano visibile" indispensabile al buon funzionamento della "mano invisibile" del mercato in una società avanzata. È necessario un salto di qualità dello Stato Sociale, da migliorare con il contributo di competenze sempre più qualificate e l'utilizzo intelligente delle nuove tecnologie dell'informazione, per profilare i bisogni delle persone e favorire l'organizzazione di forme nuove di lavoro e aggregazione sul territorio. Una riduzione puramente quantitativa della spesa può invece ridurre immediatamente il tenore di vita e provocare spostamenti della domanda fra settori, creando squilibri fra domanda e offerta che trasformano l'arretramento in un nuovo equilibrio stabile con il rischio di maggiore disuguaglianza: lo Stato Sociale non è un lusso ma una istituzione "superiore".

2. *Stato Sociale e democrazia nel XX secolo*

2.1. La questione operaia nel XIX secolo

La crescita dello Stato Sociale e della spesa pubblica nel XX secolo, è spinta dalla crescente affermazione del principio di uguaglianza, nella forma di una estensione del suffragio universale, prima agli uomini e poi alle donne, e la propagazione di forme di democrazia rappresentativa come canale attraverso cui la classe politica è obbligata a tenere conto della domanda di giustizia sociale che fino ad allora poteva essere trascurata o ignorata senza alcun danno politico. Due Guerre Mondiali spingono verso sistemi di democrazia e una rappresentanza parlamentare in cui maggioranza e opposizione si fronteggiano e "possono misurarsi più ampiamente. Essi combattono rinunciando ad uccidersi" [Canetti 1960, 224]. Dopo la Seconda Guerra mondiale il suffragio universale consente alla domanda di sicurezza economica di esprimersi e con l'affermarsi dei sistemi democratici, la "voce" dei cittadini elettori "conta" e legittima il potere politico.

Lo Stato Sociale che si afferma in Europa alla fine del XX secolo è l'esito di una dinamica storica tortuosa, che convenzionalmente viene associata alla figura del cancelliere Otto von Bismarck, [Conti e Silei, 2013: 41; Ferrera, 1998: 41]: di fronte all'emergere della "questione operaia" alla fine del XIX secolo, e l'affermarsi del capitalismo industriale in Europa, Bismarck introduce le leggi sull'assicurazione malattie (1883), sugli infortuni (1884), sull'invalidità e la vecchiaia (1889).

La diffusione per contagio fra paesi è una caratteristica di numerose innovazioni sociali, e anche nel caso delle assicurazioni sociali introdotte in Germania ha come conseguenza un contagio diffuso in molti altri paesi dell'Europa, che negli anni successivi precedenti alla Prima Guerra Mondiale adottano provvedimenti analoghi, facoltativi od obbligatori, [Conti e Silei, p. 66, op. cit.]. Bismarck, soprannominato "cancelliere di ferro", era in realtà molto pragmatico e, avendo intuito che i tempi erano cambiati, si ispirò a Ferdinand Lassalle, fondatore della prima associazione operaia in Germania nel 1863, e aprì una disponibilità al dialogo con il Pontefice Leone XIII. Bismarck giunse a dichiarare "Perché l'invalido di guerra o il funzionario che abbia raggiunto l'età consentita dovrebbe percepire una pensione mentre il "soldato del lavoro" no? D'ora in poi sarà obbligatoria anche per lui, il futuro gli appartiene. Può darsi che la mia politica crolli dopo la mia morte, ma il socialismo di stato resterà; colui che farà propria tale politica arriverà al potere" [Bled 2012;170]. La seconda metà del XX secolo, prima e dopo la nascita dello Stato Sociale, è caratterizzata da un intenso dibattito culturale, tuttora rilevante sul piano economico e sociale.

2.1.1. Germania: Marx, Engel, Wagner

In Germania, Karl Marx, in polemica con Ferdinand Lassalle, sottolinea come, per definire il salario in quanto "frutto del lavoro", occorra sottrarre dal prodotto sociale complessivo il consumo di capitale, una quota di investimento netto, un fondo di riserva per infortuni e danni naturali, calcolato su basi probabilistiche, le spese di amministrazione generale, le spese destinate alla soddisfazione di bisogni sociali, come scuole e istituzioni sanitarie, un fondo destinato agli inabili al lavoro e i poveri [Marx, 1875:14]. È quasi una versione moderna della Contabilità Nazionale e delle funzioni di un moderno Stato Sociale.

A Ernst Engel, uno dei protagonisti del dibattito, si deve la scoperta della relazione esistente fra consumi alimentari e spesa totale, tutt'oggi parte della cultura economica di base: l'evidenza empirica di questa relazione appare in un contributo relativo ai consumi in Sassonia (1857), in cui dimostra che "quanto più povera è una famiglia maggiore è la quota della spesa totale destinata ai consumi alimentari", e che, altresì, tale quota diminuisce all'aumentare del reddito, allentando il vincolo malthusiano alla crescita e migliorando il benessere della popolazione [Chai e Moneta, 2010]. La legge di Engel è ancora oggi una delle più robuste regolarità empiriche dell'analisi economica, ed Engel è altresì una delle figure centrali del dibattito riformista che si sviluppa intorno al 1870 in Germania, insieme a studiosi e intellettuali come Wagner e Schmoller, i cosiddetti Katheder-Sozialisten [Catarzi, 2004].

Ad Adolph Wagner, si deve una seconda "legge" che, pur apparentemente meno robusta della legge di Engel, è invece rilevante per analizzare la dinamica della spesa pubblica, soprattutto nel XX e XXI secolo, contribuendo a portare in evidenza l'intreccio fra la sfera economica del mercato e le decisioni politiche, e facendo emergere un dibattito sui fattori strutturali che promuovono la crescita della spesa pubblica prima e poi di conseguenza dello Stato Sociale. Secondo la "legge" di Wagner esiste un tendenziale aumento della quota della spesa pubblica con il crescere dell'economia e il conseguente aumento delle entrate fiscali: l'aumento di spesa pubblica sul Pil è, all'opposto della legge di Engel, la conseguenza della domanda di beni e servizi con un'elevata elasticità rispetto al reddito, come nel caso della sanità o dell'istruzione [Hindriks e Myles, 2006: 79]. Possiamo integrare la legge di Wagner, orientata alla domanda, con i meccanismi della democrazia, in cui l'offerta è una decisione politica: la dinamica crescente dello Stato Sociale deriva dal continuo scivolamento della domanda, che da potenziale diventa effettiva, con un'elasticità superiore a uno, e dell'offerta che si adegua all'aumento della domanda con una decisione politica. Il meccanismo di rincorsa fra domanda potenziale che diventa effettiva ed adeguamento dell'offerta ha un fondamento strutturale, come accade per la spesa sanitaria (Campiglio, 1982). In direzione opposta può invece accadere che la domanda effettiva venga razionata da una diminuzione dell'offerta, tornando a livello potenziale, o spostandosi sul mercato privato, se esiste una capacità di spesa.

2.1.2. Italia: Toniolo, Einaudi, Zamagni

Nella seconda metà del XIX secolo il vescovo di Magonza Emmanuel Ketteler interviene pubblicamente per difendere le classi povere, con pronunciamenti e scritti dibattuti anche in Italia, segnatamente da Giuseppe Toniolo [Toniolo, 1907; 135], il quale ne sottolinea il legame con l'Enciclica "Rerum Novarum" del 1891: la solennità dell'Enciclica si saldò con l'intuizione politica di Bismarck e contribuì all'acquisizione delle nuove forme di protezione sociale nell'ordinamento degli altri paesi europei. L'economia sociale, così come formulata da Toniolo in quegli anni, è fondata sulla "dipendenza dell'ordine economico da quello etico", cioè un dover essere che precede l'essere, necessariamente in trasformazione. L'agire economico è diretto a conseguire risultati privati o sociali che modificano l'esistente: il problema economico da risolvere è perciò quello di individuare i mezzi con cui realizzare fini che sono, necessariamente, l'espressione di un giudizio etico. Questo filone di analisi rappresenta una delle storiche tradizioni economiche italiane che si sviluppano nell'analisi economica contemporanea, con i contributi di Stefano e Vera Zamagni: l'integrazione analitica delle scelte di valore nel meccanismo economico si diffonde a livello internazionale con i contributi di Kenneth Arrow e Amartya Sen.

Luigi Einaudi, Governatore della Banca d'Italia e poi secondo presidente della Repubblica, pubblica le sue lezioni di Politica Sociale, che si compongono di tre sezioni: la prima dedicata all'analisi dell'economia di mercato, la seconda all'analisi dei problemi della politica sociale e la terza al concetto e i limiti del principio di uguaglianza dei punti di partenza nella vita [Einaudi, 1949].

Il tema dell'uguaglianza dei punti di partenza è di particolare interesse: vi si afferma che "se i genitori non riescono per incapacità od ignoranza o mancanza di mezzi a dare ai loro figli un minimo di sanità fisica, di istruzione e di educazione atto a consentire ad essi di partecipare alla gara della vita ... qualcun altro debba provvedere a quel minimo" (§ 102), poiché non si sceglie in quale famiglia nascere. Il tema dell'uguaglianza delle opportunità è rimasto centrale nell'analisi economica, [Roemer, 1998], perché rappresenta una base teorica robusta per una società "giusta" e per conciliare, come in una gara, l'uguaglianza ex-ante con la disuguaglianza ex-post. Secondo Einaudi non esisteva una divergenza – fra socialisti e liberali - sull'applicazione del principio in sé, quanto sui limiti della sua applicazione, sul piano dell'efficienza ed efficacia [Einaudi, 1959; 212]. Secondo Einaudi l'imposta sull'eredità, nel rispetto dei bisogni degli eredi, è lo strumento centrale per favorire una gara corretta che garantisca l'uguaglianza delle opportunità (§ 104 e § 17). Pur scrivendo negli anni del "baby-boom" del Secondo dopoguerra, con lungimiranza Einaudi osserva che qualora "si ritenga pericolosa la caduta della popolazione di uno stato al di sotto di un certo numero, il punto critico [nel numero dei figli] si raggiunge quando la fecondità media dei matrimoni non è bastevole a mantenere costante quel numero" (§ 142).

In Italia l'evoluzione dello Stato Sociale, a partire dal secondo dopo-guerra, segue un percorso tortuoso, la cui ricostruzione storica è cruciale per comprenderne l'evoluzione. Al baby-boom, fra il 1946 e il 1948, quando il numero di nascita superò il milione, segue una fase di accentuata espansione della spesa per assegni familiari negli anni '50, al cui termine si sovrappone, una crescita della spesa per pensioni che negli anni '60 supera la spesa degli assegni familiari, nel frattempo stabilizzatasi.

Questa fase storica, favorevole per un'allocazione più equilibrata delle risorse pubbliche fra pensioni e famiglia, prosegue invece con un crescente squilibrio, che nel tempo diviene strutturale penalizzando giovani famiglie e figli [Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012]. Il 1996 è un punto di svolta. Infatti nel 1995 il tasso di fecondità scende al minimo storico assoluto di 1,19 figli, in costante diminuzione dal massimo di 2,7 nel 1964: cresce perciò l'avanzo economico della Cassa per assegni familiari e maternità, utilizzabile per favorire un'inversione della crisi demografica. Ma la scelta politica è diversa. Nel 1996 l'ingente avanzo viene azzerato, stornando l'avanzo delle risorse con la manovra finanziaria del governo: lo squilibrio generatosi negli '60 si amplia e diventa strutturale.

2.1.3. Regno Unito: Keynes, Beveridge e la "tolleranza d'imposta"

William Beveridge, nel 1942, imprime una svolta decisiva verso il "Welfare State" del Secondo dopoguerra nel Regno Unito, con la pubblicazione del suo famoso rapporto, il rapporto Beveridge, che da lui prende il nome. Si tratta di una proposta di grande importanza politica, oltre che economica, perché delinea le caratteristiche di un Welfare State che definiscono un disegno di società, oltre che di protezione sociale. I due capisaldi sono l'universalità delle prestazioni e la garanzia delle risorse minime per una vita dignitosa. Si tratta

anche di una vicenda storica in cui la concatenazione di eventi inattesi e casuali determinano conseguenze storiche, di cui il Piano Beveridge è il punto di partenza [Skidelsky, 2000].

Nella sua visione il Welfare State non è più uno strumento necessario per contenere le pressioni della classe operaia, ma “un sistema di sicurezza sociale come parte di una politica complessiva di progresso sociale”. Il piano Beveridge propone come principio guida “una organizzazione di sicurezza sociale solo come una parte di una politica complessiva di progresso sociale. Una sicurezza sociale pienamente sviluppata può garantire sicurezza di reddito; è un attacco contro il Bisogno. Ma il Bisogno è solo uno dei cinque giganti sulla via della ricostruzione e in un certo senso il più semplice da attaccare. Gli altri sono Malattia, Ignoranza, Squallore e Inattività” [Beveridge, 1942: 6; 1944].

La prospettiva di nuovo Stato Sociale proposta nel piano Beveridge del 1942 ha una ispirazione simile a quella del New Deal e ricorda il famoso discorso di Roosevelt del 1941 nel quale si formulava l’obiettivo di una nuova società fondata su quattro grandi libertà: dal bisogno, dalla paura, di parola e di religione. La crescita del “Welfare State” nel Regno Unito, e in altri paesi, viene spesso ascritta a Keynes, e quando a partire dagli anni ’80, emergono limiti di bilancio pubblico seguiti da un cambio di rotta nelle politiche sociali ciò viene imputato al fallimento delle politiche keynesiane. Ma l’evidenza storica è differente: Keynes viene coinvolto come mediatore fra lord Beveridge e il Tesoro, per esprimere un parere sul costo del Piano proposto e i suoi contenuti. Viene formata una commissione composta da Keynes, Lionel Robbins e un attuario del governo: Keynes ha numerosi incontri con Beveridge, con l’obiettivo di controllare la praticabilità economica delle proposte contenute nel Piano, e formulare proposte per contenere e distribuire la spesa, in particolare per le pensioni, essendo più interessato a promuovere forme di assicurazione per la disoccupazione e il sostegno della famiglia. Nel corso della Seconda guerra mondiale Keynes è un attento guardiano del bilancio in pareggio, salvo che per gli investimenti pubblici extra-bilancio rispetto alla spesa corrente, da utilizzare come fattore di riequilibrio macroeconomico in periodi di crisi, come negli anni ‘30 [Skidelsky, 2000: 266-273].

Nel dibattito keynesiano è presente il concetto di “tolleranza d’imposta” (tax tolerance), cioè il livello di tassazione che i contribuenti di un dato paese sono “liberamente” disposti a pagare per finanziare la spesa di servizi pubblici. Keynes e Colin Clark [Clark, 1945] consideravano che per la società britannica il livello di “tolleranza” in tempo di pace fosse intorno al 25% del Pil [Skidelsky, 2000: 504]. Attualmente il termine è desueto e l’attenzione è piuttosto sul profilo di “tassazione ottimale”: il concetto rimane tuttavia più esplicativo, insieme alla pressione fiscale, per un’analisi del rapporto fra tassazione, disuguaglianza e crescita.

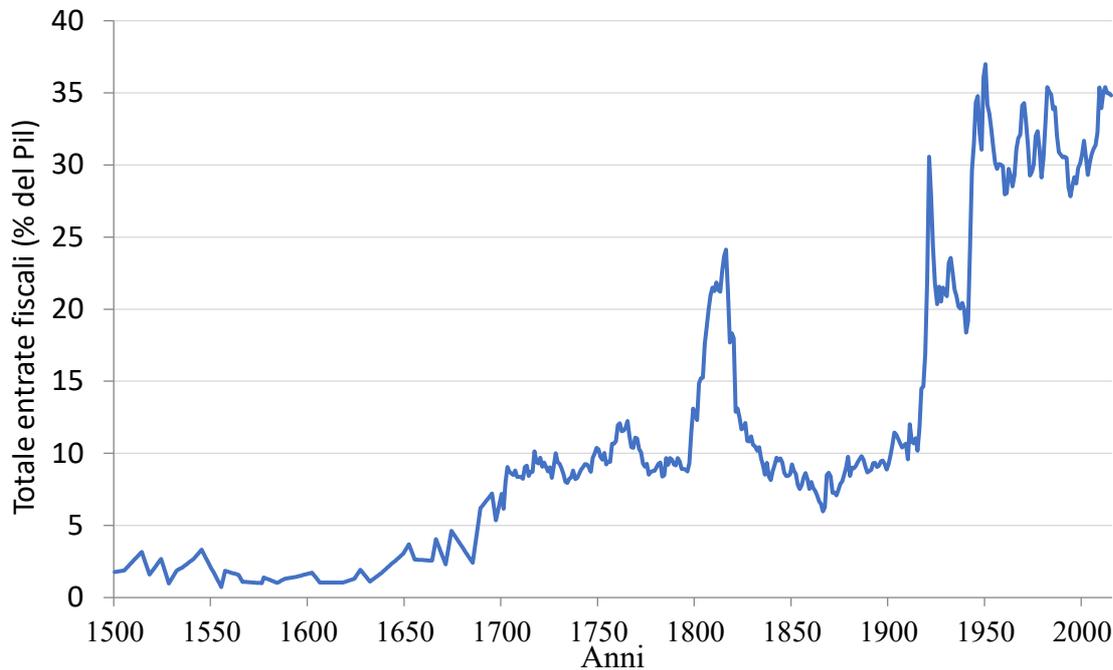
La tolleranza d’imposta può tuttavia aumentare bruscamente, ed essere volontariamente accettata proprio perché sostenuta dal potere dello Stato, in presenza di shock straordinari, come nel caso di un terremoto o di una guerra, quando la “pressione fiscale” aumenta per la necessità di finanziare la spesa militare. Dopo la Seconda guerra mondiale, tuttavia, la pressione fiscale nel Regno Unito non diminuì della stessa misura in cui era aumentata e una parte delle maggiori entrate fiscali iniziò a finanziare il nascente “Welfare State”: la “pressione fiscale” aumentò, stabilizzandosi, fra il 1991 e il 2018, intorno al 37% del Pil, un livello inferiore all’Unione Europea, ma superiore rispetto agli Stati Uniti.

Nel dibattito keynesiano la questione centrale era individuata nel fatto che “non esiste una teoria della spesa pubblica” [Domar, 1957: 20] con cui spiegare le determinanti della spesa, e la sola analisi a cui far riferimento era ancora la legge di “Wagner” che spiegava l’aumento di lungo periodo della spesa pubblica con il “desiderio di progresso”. Nel breve periodo, invece, secondo l’interpretazione di Wagner la causalità andava dalla crescita economica alla spesa pubblica, mentre nell’interpretazione keynesiana esiste invece una direzionalità opposta in periodi di crisi, dalla spesa pubblica per investimenti alla crescita economica. Negli anni ’60 Peacock e Wiseman propongono una differente interpretazione del rapporto fra spesa pubblica e crescita, basata sull’impatto asimmetrico, prima e dopo uno shock come la guerra, su spesa pubblica ed entrate fiscali, ipotizzando un aumento della “tolleranza d’imposta”, accompagnata da una tendenza alla centralizzazione della spesa. L’ipotesi è che la “tolleranza d’imposta” aumenti per uno shock esogeno, che una volta cessato e assorbito dal contribuente determini un avanzo di bilancio pubblico con cui finanziare la spesa sociale. La loro ipotesi è confermata da un potenziale avanzo del bilancio pubblico. Nel frattempo prende corpo la teoria e l’analisi quantitativa delle scelte collettive, ma una teoria della spesa pubblica, inclusiva dei processi decisionali a livello politico e strutturale, rimane ancora inadeguata.

Nel Regno Unito la dinamica di spesa pubblica e gettito fiscale sul Pil tende a disallinearsi, in particolare dal 2008: nella media del periodo 1991-2018 la spesa pubblica sul Pil è del 41%, le entrate fiscali sono il 37% e il disavanzo pubblico è il -4%, tuttavia le medie nascondono accentuate fluttuazioni. Nel 1998 la spesa pubblica e le entrate fiscali sono entrambe pari al 35% del Pil e quindi in pareggio: fra il 1998 e il 2010 la spesa pubblica sul Pil sale al 47%, mentre le entrate fiscali salgono al 38% e di conseguenza il disavanzo pubblico sale al -9%. Nel periodo la crescita della spesa pubblica è più veloce delle entrate fiscali, in crescita ma su un livello più basso. Lo stock del debito pubblico sale dal 45% nel 1995 all’86% nel 2018 (dati Eurostat).

Figura 1

La crescita della tassazione nel Regno Unito 1486-2015 (% Pil)



Fonte: Progetto CORE

2.1.4. Stati Uniti: Roosevelt, Kennedy e Johnson

Negli Stati Uniti la crescita dello Stato Sociale nel corso del XX secolo è caratterizzata da due fasi centrali: il New Deal di Franklin Delano Roosevelt, conseguenza della frattura economica e sociale della Grande Depressione degli anni '30, a cui seguì la Seconda Guerra mondiale e, in epoca di pace, la politica della Nuova Frontiera di Kennedy che poi prende la sua forma sostanziale durante la presidenza di Lyndon Johnson, e la sua iniziativa per un Grande Società (Great Society). Una terza fondamentale riforma sociale è stata introdotta nel corso della presidenza di Barack Obama con l’Affordable Care Act (ACA) e l’estensione della tutela sanitaria a circa 30 milioni di cittadini americani.

Nel XX secolo la copertura dello Stato Sociale si è allargata a nuovi strati sociali, come conseguenza della Grande Depressione e delle due Guerre Mondiali. Negli Stati Uniti il presidente Roosevelt varò una radicale riforma del sistema finanziario e delle relazioni industriali con il New Deal, fra il 1933 e il 1934 (Glass-Steagall Act e Wagner Act): nella seconda fase del New Deal (1935-1938) istituì nel 1936 la Works Progress Administration (WPA) e nel 1935 introdusse il Social Security Act, con il quale si istituiva la pensione di vecchiaia, il sostegno economico alle famiglie con figli, e l’assicurazione contro la disoccupazione. Nel 1937 venne approvato il Wagner-Steagall Housing Act, con l’obiettivo di favorire la costruzione di nuove abitazioni: nel 1938 il Fair Labor Standard Act proibì il lavoro minorile e stabilì un minimo salariale per 44 ore di lavoro la settimana. L’ampiezza e la profondità di un nuovo contratto sociale, sviluppatosi nell’arco di un decennio, giustifica una ricostruzione storica, che si conclude con l’affermazione che “Il New Deal ha creato il Welfare State” [McElvaine, 1984; 336]. Il Piano Beveridge, nel 1942, ha potuto tenere conto di quella esperienza. Il dibattito negli Stati Uniti sul “welfare” è altrettanto evoluto di quello europeo e, con riferimento alla proposta di Einaudi sull’uguaglianza dei punti di partenza, un valido esempio è il programma federale WIC (Women, Infants and Children) che negli Stati Uniti prevede assistenza medica e alimentazione adeguata alla madre che ne faccia richiesta già nella fase di gestazione del nascituro, collocando implicitamente, già fin prima della nascita, il nastro dell’uguaglianza delle condizioni di partenza. È riconosciuto come uno dei programmi sociali che funzionano meglio [Curie, 2006; 74], anche se non finanziato in modo stabile e adeguato.

3. *Debito pubblico e Stato Sociale*

Sul piano economico la crescita dello Stato Sociale ha avuto un impatto rilevante sulla spesa pubblica, che rappresenta ormai il 45-50% del Pil nella gran parte dei paesi europei: si è così creata una complessa rete di relazioni economiche fra la spesa pubblica, lo Stato Sociale, pressione ed entrate fiscali, “tolleranza all’imposta”, crescita economica, disavanzo pubblico e debito pubblico.

Nella seconda metà del XIX secolo la “questione operaia” è stata all’origine delle prime forme di sicurezze sociale introdotte da Bismarck: nella seconda metà del XX secolo, in un mondo trasformato da due guerre mondiali e la nascita della democrazia rappresentativa, l’onda lunga e crescente di nuove generazioni e soggetti sociali esprime una domanda sempre più articolata e universale, in particolare su istruzione, sanità e pensioni.

Non è uno shock traumatico come una guerra, ma rappresenta comunque una forte e improvvisa scossa sociale che richiede un rilevante spostamento di risorse, per il tramite di maggiori entrate fiscali. Nel corso del XX secolo la spesa pubblica e le entrate fiscali aumentano in assoluto e in rapporto al Pil, gradualmente nella prima metà del secolo e poi rapidamente durante la elevata e generalizzata crescita economica del “trentennio glorioso”, allargando il ruolo dello Stato e spostando verso l’alto il limite superiore della spesa sociale.

La risposta politica è differenziata da paese a paese e non sempre il necessario aumento della “tolleranza fiscale” è politicamente possibile: con le due crisi petrolifere degli anni ’70 e l’improvvisa fiammata inflazionistica il ritmo della crescita rallenta e l’inadeguato aumento delle entrate fiscali produce un disavanzo del bilancio pubblico, a cui segue un aumento del debito pubblico negli anni ’70 e ’80, per la necessità di finanziare con nuove emissioni di titoli sul mercato dei capitali il divario fra spesa pubblica ed entrate fiscali, oltre che il rinnovo del debito scaduto. La spesa pubblica per gli interessi sui titoli di Stato emessi a copertura del debito pubblico aumenta rapidamente: fra il 1980 e il 1995 in Germania l’incidenza sul Pil sale dall’1,9% al 3,8%, in Francia dall’1,5% al 3,7% e in Italia dal 5,1% all’11,5%. Per l’Italia l’onere era molto rilevante. Poiché in quel periodo il debito pubblico era in gran parte (80%) in mano a residenti la distribuzione del reddito aveva le caratteristiche delle rendite del XIX secolo. Nel frattempo, a livello europeo, il livello accettabile di “tolleranza all’imposta”, che Keynes-Clark consideravano intorno al 25% in tempo di pace, nel corso degli ultimi due decenni è gradualmente aumentato al 40-50%.

Nel 1999 viene introdotto l’euro sulla base di tassi di cambio fissi: nel 2001 l’incidenza per il pagamento degli interessi sul debito diminuisce al 3% in Germania e Francia, al 6,1% in Italia. Nel 2007, prima della crisi l’incidenza diminuisce ulteriormente al 2,7% del Pil in Germania e Francia, al 4,8% in Italia. Nel 2018 l’incidenza degli interessi sul debito diminuisce ancora allo 0,9% in Germania, 1,7% in Francia: in Italia si registra invece un picco in aumento del 5,2% nel 2012, che negli anni successivi diminuisce gradualmente, fino al minimo del 3,7% nel 2018.

Il pagamento di interessi sui titoli del debito pubblico è una redistribuzione di reddito a favore di chi li detiene: negli anni ’80 e ’90 l’incidenza della redistribuzione fu elevata, come nel caso dell’Italia, ma con la politica monetaria “non convenzionale” seguita alla crisi del 2008 i tassi nominali sono scesi fino a zero, con un cambiamento strutturale nella gestione del debito sovrano. Il picco di interessi sul debito in Italia del 2012 avviene nel contesto di una crisi incombente che viene fermata dal governatore Draghi, il quale annuncia ai mercati finanziari che l’euro è irreversibile, perché sostenuto dalla Banca Centrale Europea, pronta a fare “whatever it takes” per interrompere la spirale speculativa: per l’euro è il punto di svolta che, senza alcun costo, restituisce all’euro il suo ruolo internazionale, come simbolo dell’Unione Europea.

Con Draghi la politica monetaria ha sperimentato strumenti nuovi, la cui piena efficacia dipende tuttavia anche da una politica fiscale, con cui è strettamente legata, e dal coordinamento fra i paesi membri. Il tramite è espresso da una semplice relazione, in cui le grandezze chiave sono il rapporto Debito/Pil (DP/Y), l’onere per interessi nominali sul debito pubblico e il relativo tasso d’interesse nominale (i), la crescita economica (g) e il disavanzo primario in rapporto al Pil (DPR/Y), cioè la differenza fra la spesa pubblica (G), al netto degli interessi nominali e le entrate fiscali (T), cioè ($DPR=(G-T)$).

$$\frac{DP_t}{Y_t} = \underbrace{\frac{DP_{t-1}}{Y_{t-1}}}_{\text{Debito (t-1)}} + \underbrace{\frac{(1+i) * DP_{t-1}}{(1+g) * Y_{t-1}}}_{\text{Spesa per interessi}} + \underbrace{\frac{DPR_t = (G_t - T_t)}{Y}}_{\text{Avanzo primario}}$$

Utilizzando della proprietà aritmetica secondo cui è possibile trasformare rapporti in differenze del tipo $(1+i)/(1+g) \cong (i-g)$ e spostando a sinistra il termine DP_{t-1}/Y_{t-1} , abbiamo la variazione del debito pubblico. Se il debito pubblico deve diminuire fra il tempo t e il tempo $(t-1)$ la differenza che segue deve essere negativa:

$$\underbrace{\frac{DP_t}{Y_t}}_{\text{Debito (t)}} - \underbrace{\frac{DP_{t-1}}{Y_{t-1}}}_{\text{Debito (t-1)}} = (i - g) * \underbrace{\frac{DP_{t-1}}{Y_{t-1}}}_{\text{Spesa per interessi}} + \underbrace{\frac{DPR_t = (G_t - T_t)}{Y_t}}_{\text{Avanzo primario}}$$

La diminuzione del rapporto debito/Pil è certa se i due termini a destra sono anch'essi negativi, cioè se la somma delle risorse aggiuntive generate dalla crescita (g) e l'avanzo primario del bilancio (DPR) consentono il pagamento degli interessi sul debito e il rimborso di una frazione crescente del debito pubblico. È altresì possibile che la crescita economica consenta invece di pagare gli interessi e bilanciare un disavanzo primario, anziché un avanzo, dato un rapporto costante debito/Pil.

La dinamica del rapporto debito/Pil per i più grandi paesi europei chiarisce la dinamica del rapporto Debito pubblico/Pil fra il 2010 e il 2018; consideriamo esplicitamente il rapporto avendo come base l'indice 1 per il 2010 per i seguenti paesi (fra parentesi lo stock di debito in miliardi di euro alla fine del 2018):

$$\frac{\text{Stock debito}_{2018}}{\text{Pil nominale}_{2010=1}} \quad \text{Germania (2.069)} = \frac{0,979}{1,304} = 0,751; \text{Italia (2.380)} = \frac{1,24}{1,096} = 1,131$$

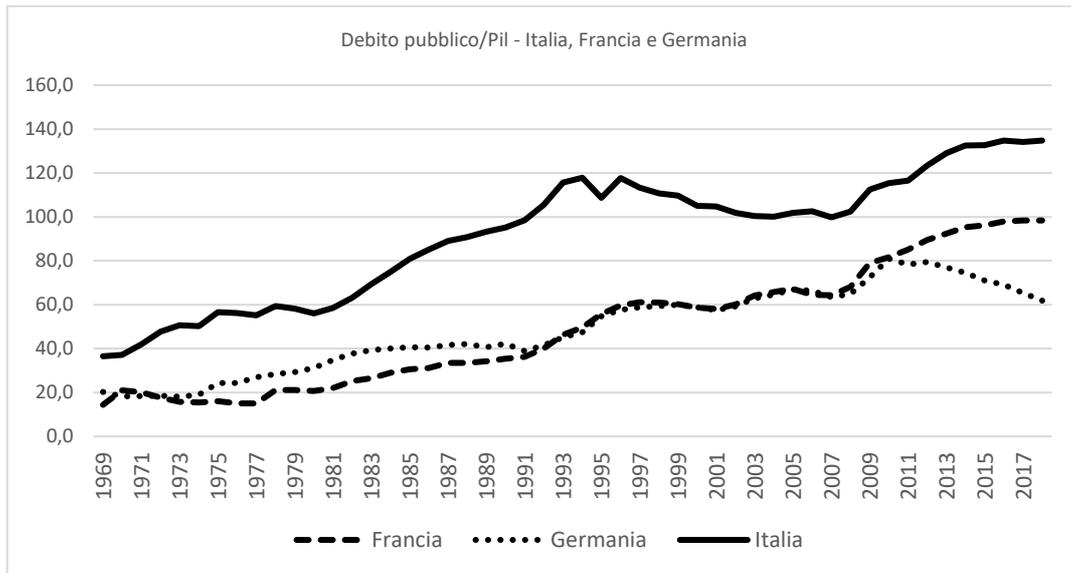
$$\text{Francia (2.315)} = \frac{1,361}{1,179} = 1,154; \text{Spagna (1.173)} = \frac{1,807}{1,121} = 1,613; \text{Irlanda (206)} = \frac{1,428}{1,932} = 0,739$$

$$\text{Olanda (406)} = \frac{1,071}{1,211} = 0,884; \text{Austria (285)} = \frac{1,166}{1,304} = 0,894; \text{Polonia (241)} = \frac{1,246}{1,372} = 0,908$$

Dall'esempio di questi paesi si possono trarre alcune conclusioni, in particolare l'importanza centrale della crescita economica per una riduzione del rapporto debito/Pil. In Italia lo stock del debito pubblico è cresciuto del +24%, il Pil del +9,6% e il rapporto debito/Pil del +13,1%. La dinamica è analoga a quella della Francia, in cui lo stock di debito è cresciuto del +36%, il Pil del +18% e il rapporto debito/Pil del +15%. In Polonia la crescita dello stock di debito pubblico è analoga, anche se è più bassa l'incidenza rispetto al Pil: la differenza è il tasso di crescita più elevato, pari al +37%. È notevole il caso dell'Irlanda dove la spesa pubblica cresce del +43%, il Pil del +93% e il rapporto debito/Pil diminuisce di un quarto: ma in Irlanda anche la spesa pubblica diminuisce del -24%, rafforzando l'impatto della crescita sulla diminuzione del rapporto debito/Pil.

In Germania il rapporto debito/Pil diminuisce di un quarto ma la spesa pubblica cresce del +20% e le entrate fiscali crescono quasi del doppio, con un conseguente avanzo di bilancio. Se i tassi d'interesse sono bassi, vicini o sotto lo zero come negli anni '10, la crescita economica rappresenta una opportunità per diminuire il rapporto debito pubblico/Pil e l'onere degli interessi sul debito.

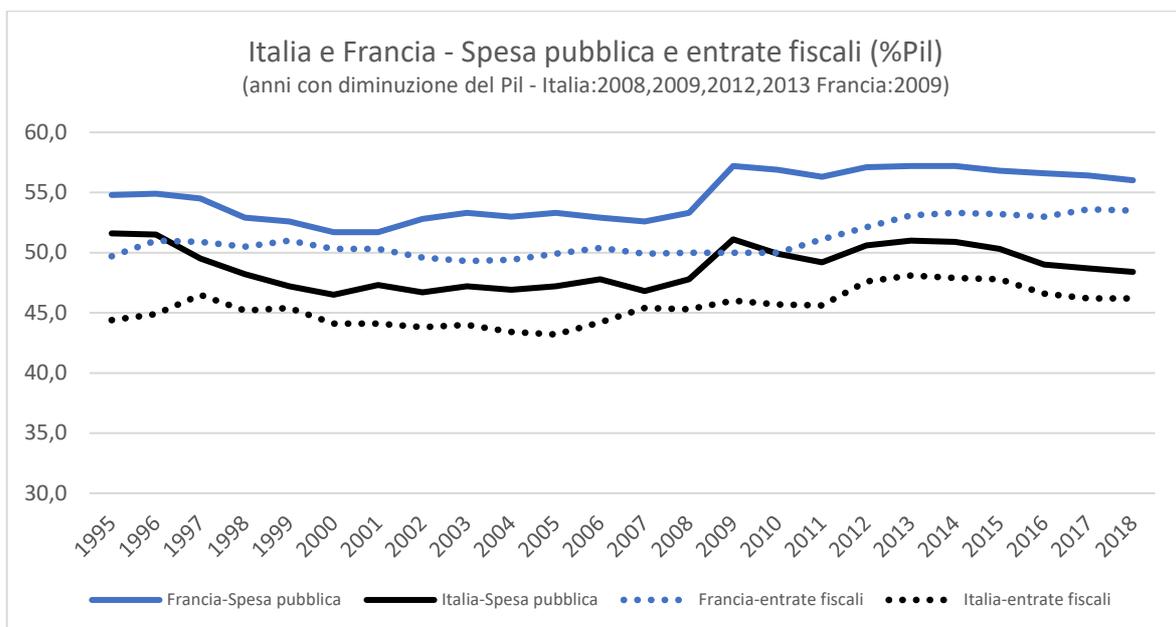
Figura 2



Fonte: FMI fino al 2015, Eurostat dal 2016 (Core - IMF dati selezionati)

Se consideriamo la dinamica del rapporto debito pubblico/Pil per Italia, Francia e Germania, il livello del rapporto per Germania e Francia cresce quasi esattamente uguale fino al 2010, ma dal 2010 in poi si divarica, continuando a crescere in Francia e iniziando a diminuire in Germania. Il rapporto debito/Pil di Italia e Francia cresce con una dinamica simile, con alterne fasi di convergenza e divergenza, ma sempre in crescita. La somiglianza del rapporto fra Italia e Germania è ancora più accentuata se consideriamo la dinamica della spesa pubblica (inclusi gli interessi sul debito) con quella delle entrate fiscali, la cui differenza rappresenta il disavanzo pubblico.

Figura 3

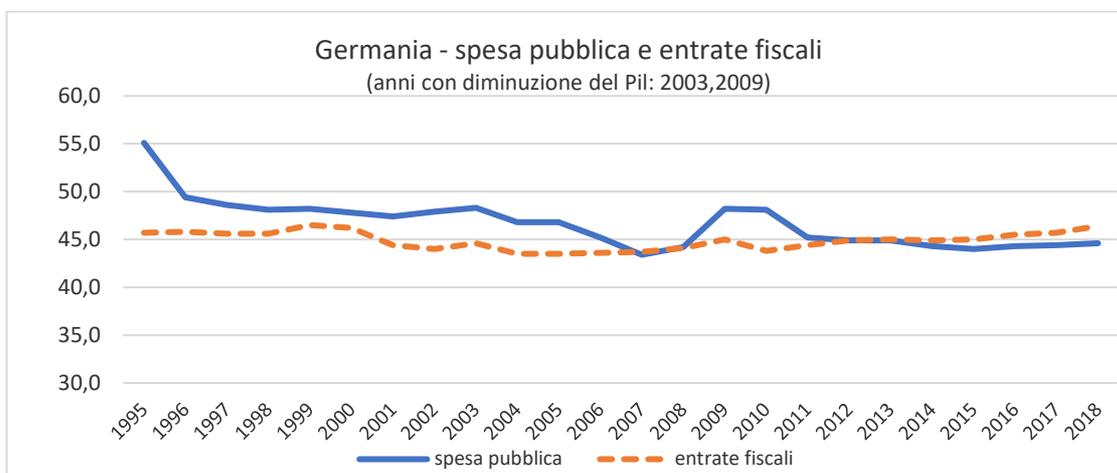


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core Eurostat - expenditure rev)

Lo spazio per il coordinamento di una politica fiscale che agisca da canale moltiplicatore della politica monetaria è subordinato alla rete di regole adottate con il Patto di Stabilità e Crescita e in particolare: a) il limite del 3% per il disavanzo pubblico annuale, b) la regola di riduzione del debito, pari a 1/20 del divario fra il 60% del Pil e il debito effettivo, se superiore; c) la regola del pareggio strutturale definita dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), cioè un saldo strutturale di medio termine corretto per il ciclo, compreso fra il -0,5% e il pareggio o l'avanzo, tale da consentire l'assorbimento delle fasi negative del ciclo; d) la regola di riferimento della spesa (expenditure benchmark), secondo la quale gli aumenti di spesa che vanno oltre il potenziale di crescita nel medio termine, devono essere accompagnati da misure discrezionali per entrate aggiuntive ed essere in funzione dell'OMT.

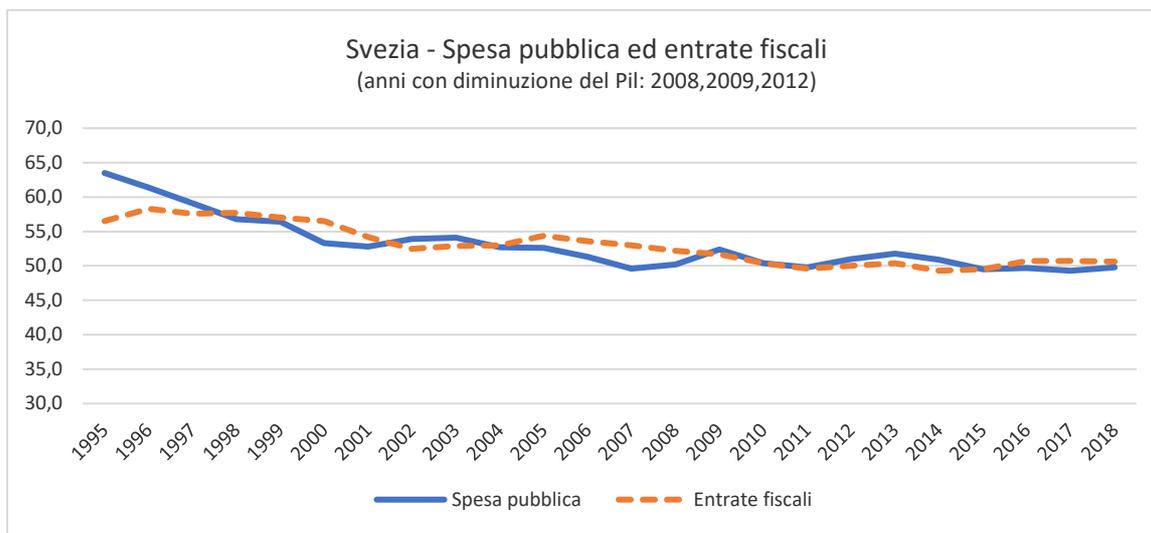
Un significativo numero di paesi risponde alle regole del Patto di Stabilità e Crescita pur con differenti modalità: la Germania (debito/Pil=61,9%) e la Svezia (debito/Pil=38,8%) sono modelli economici confrontabili, mentre la Danimarca ha valorizzato un proprio specifico modello di sviluppo, differente dalla contigua Germania, ma con il medesimo tasso di crescita e un basso rapporto debito/Pil (debito/Pil=34,2%) (dati Eurostat fino al 2018).

Figura 4



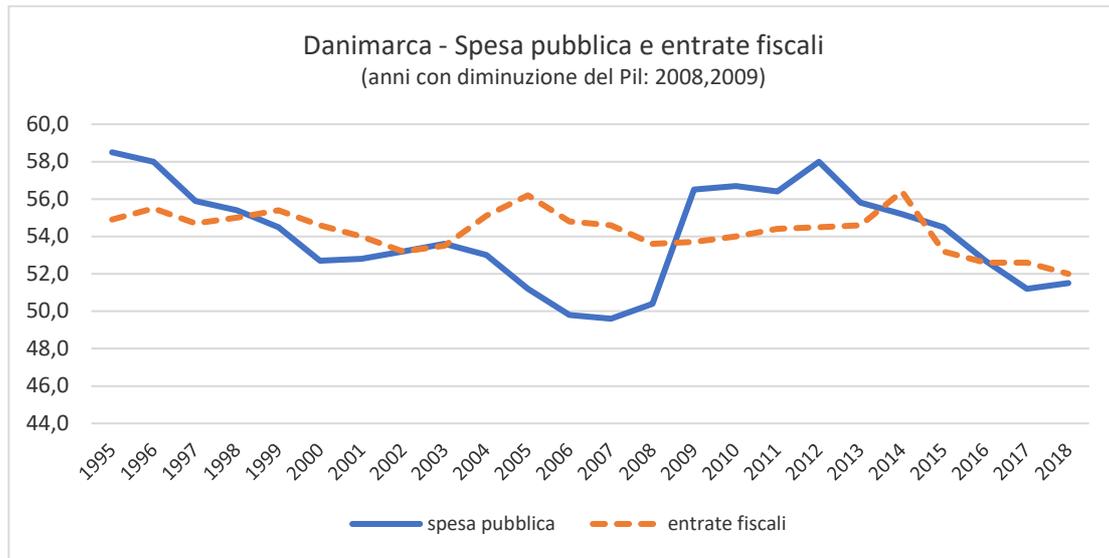
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Expenditures rev 1991-2018)

Figura 5



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Expenditures rev 1991-2018)

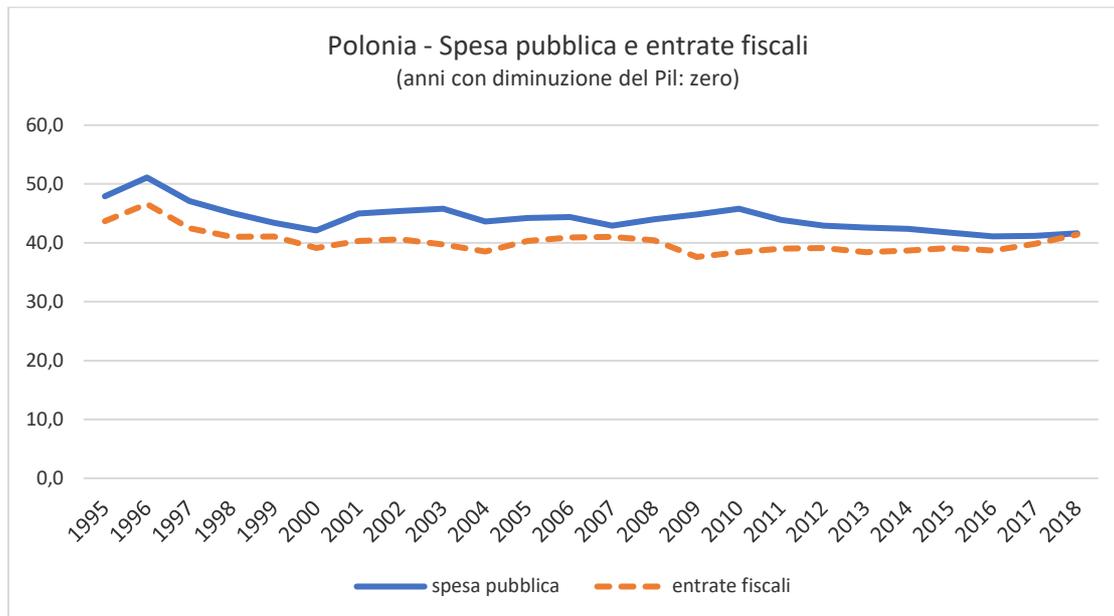
Figura 6



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Expenditures rev 1991-2018)

Polonia e Cechia (o Repubblica Ceca) sono entrate a far parte dell'Unione Europea nel 2004, integrandosi con successo: fra il 2000 e il 2018 il Pil della Cechia è aumentato del +63% e quello della Polonia è raddoppiato (+94%); dal 2012 l'economia polacca ha superato la Svezia come dimensione del Pil, e un successo analogo è stato conseguito in Cechia il cui Pil è, dal 2018, superiore a quello Portogallo e si avvia a superare quello della Grecia. Il rapporto debito/Pil è pari a 48,9% in Polonia e 32,6% in Cechia: in entrambi i paesi la spesa pubblica e le entrate fiscali sono elevate, in rapporto al Pil, e il bilancio pubblico è in pareggio, grazie agli elevati tassi di crescita.

Figura 7

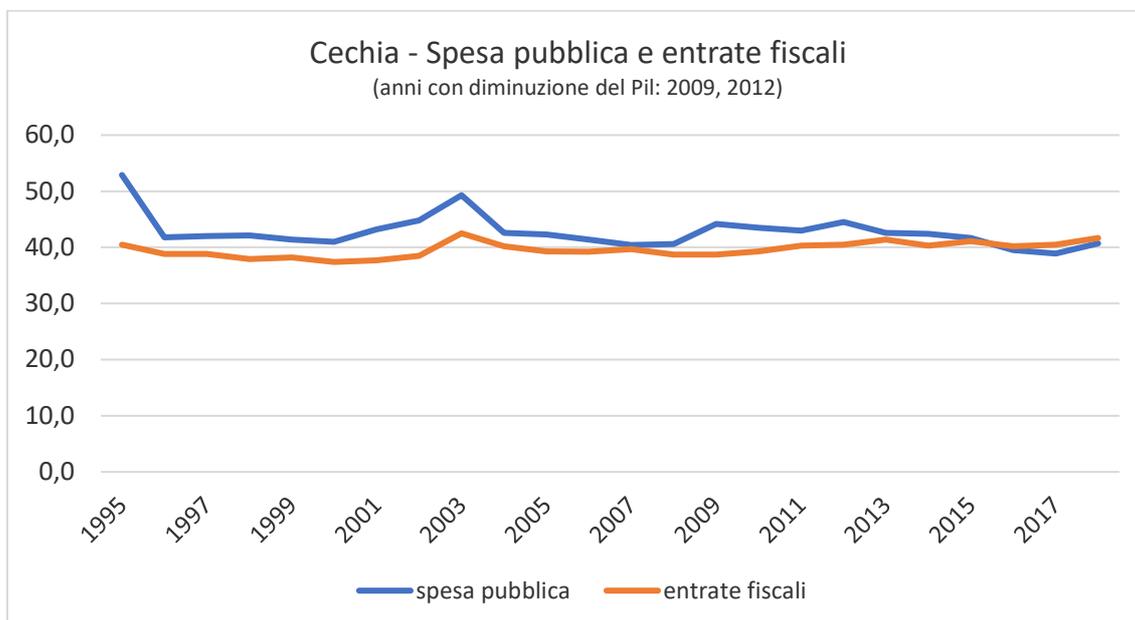


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Expenditures rev 1991-2018)

L'allargamento dell'Unione Europea, nel 2004 e nel 2007, ha portato benefici ai nuovi paesi e in particolare ai paesi che si sono inseriti nella "catena del valore" della Germania, che a sua volta ha registrato

una rapida accelerazione delle esportazioni nei mercati asiatici, dopo l'ingresso della Cina nel WTO alla fine del 2001. La crescita economica ha altresì consentito un aumento delle entrate fiscali e della spesa pubblica, con un graduale rafforzamento dei consumi pubblici legati allo Stato Sociale.

Figura 8



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Expenditures rev 1991-2018)

4. Crisi e crescita: lo Stato Sociale nel XXI secolo

4.1. Spesa pubblica, tolleranza fiscale e Pil pro-capite

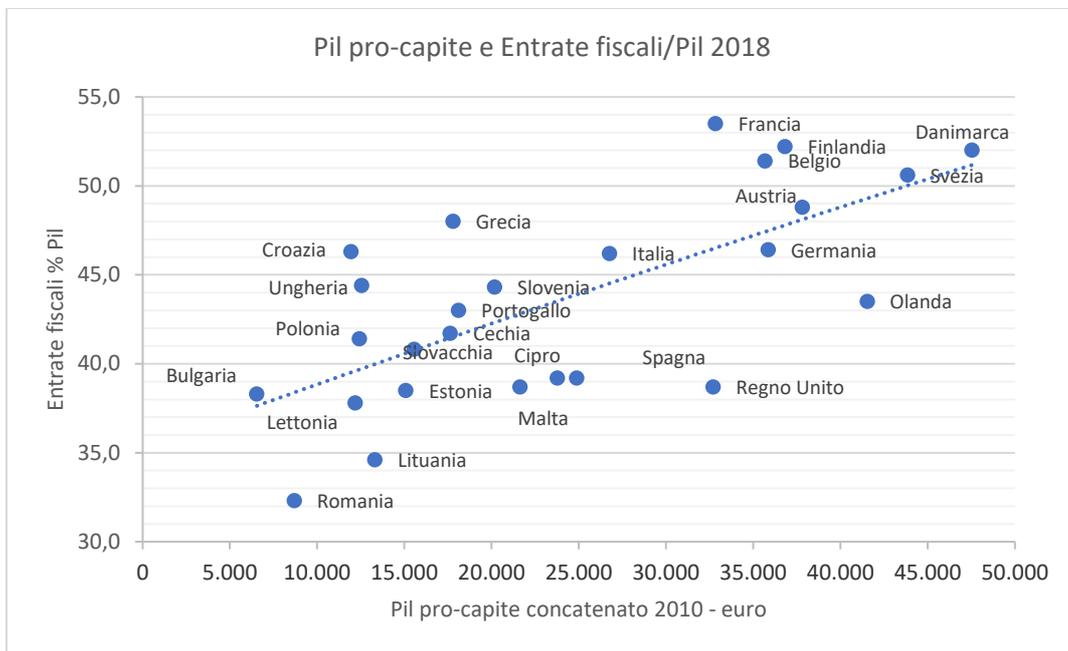
In Europa e negli Stati Uniti la crescita dello Stato Sociale nel XX secolo è la conseguenza di spinte storiche concomitanti: crisi e rotture sociali, come la Grande Crisi e i due conflitti mondiali, si sono accompagnate a nuove forme di democrazia rappresentativa, la cui domanda sociale ha trovato nel “trentennio glorioso” di crescita il sostegno economico, con il beneficio di un rapido miglioramento del tenore di vita. Nel XXI secolo appare più evidente che lo Stato Sociale ha un fondamento strutturale nell’organizzazione di società complesse, di fronte ai radicali processi di trasformazione in corso.

Una conferma del legame fra Stato Sociale e crescita economica appare dal confronto fra entrate fiscali sul Pil e Pil pro-capite per i paesi dell’attuale Unione Europea, caratterizzati da differenti fasi di sviluppo: la relazione è positiva (figura 9) ed è interpretabile come indicatore di un aumento della “tolleranza fiscale” al crescere del Pil pro-capite. Il finanziamento della spesa per consumi pubblici avviene in linea con l’aumento dei consumi privati finali delle famiglie, evidenziando una complementarità strutturale fra le due categorie di spese (figura 10).

La “tolleranza”, in quanto libera disponibilità a pagare, ha comunque un valore massimo che dipende dalla qualità dell’implicito “scambio di reciprocità sociale”, ad esempio per la fornitura di prestazione sanitarie. La “tolleranza fiscale” di Svezia e Danimarca è fra le più elevate, il che è da ascrivere a fattori strutturali legati alla dimensione dei nuclei familiari (§ 11.1) e al fatto che i cittadini sono in maggioranza soddisfatti della qualità dei servizi pubblici forniti, come quelli sanitari. Il grado di “tolleranza fiscale” è anche misurabile, indirettamente, da sondaggi che misurano il grado di accettabilità degli imbrogli fiscali: l’imbroglio non è mai giustificabile per il 60% degli svedesi, il 70% degli statunitensi, l’84% dei giapponesi e il 62% degli olandesi (world value survey 2010-2014, domanda non inclusa per Germania e Italia). Il fatto che in molti paesi la “tolleranza” fiscale sia elevata come scelta allocativa è confermata dall’esistenza di un legame positivo fra la spesa pubblica pro-capite e la spesa privata pro-capite delle famiglie (figura 11). La quota di consumi pubblici, rispetto ai consumi totali, è una misura del miglioramento del tenore di vita, che infatti aumenta con il Pil pro-

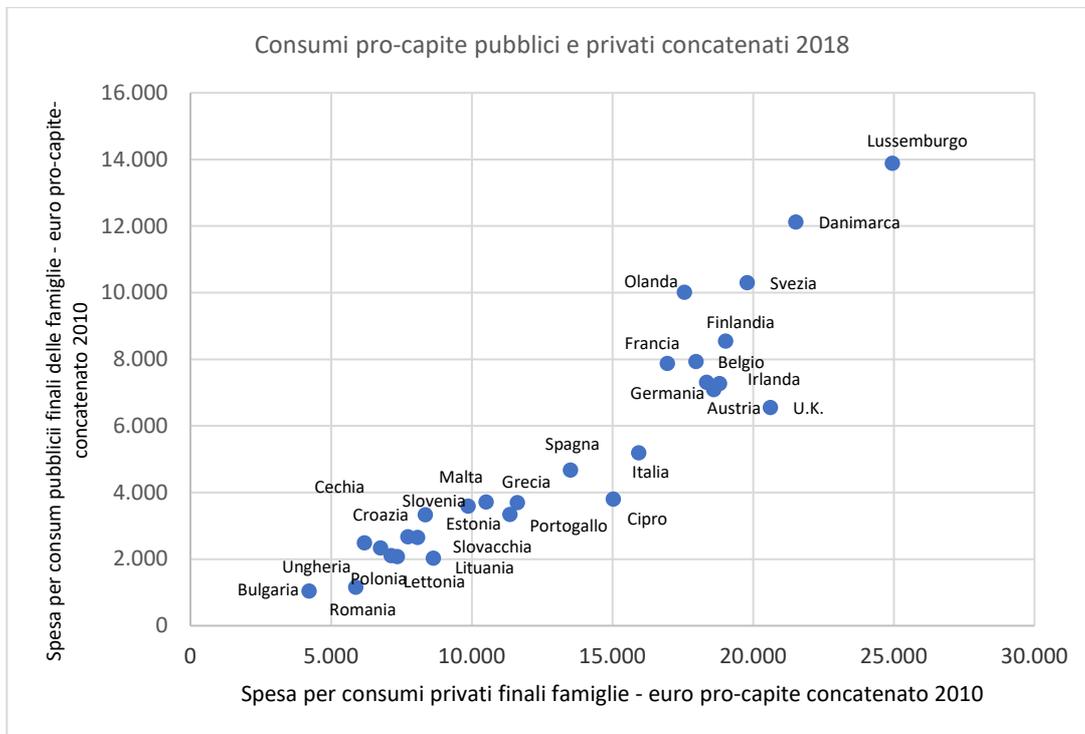
capite, e anche della “tolleranza fiscale” per il finanziamento dello Stato Sociale: in Italia la quota è stabilmente intorno al 25%.

Figura 9



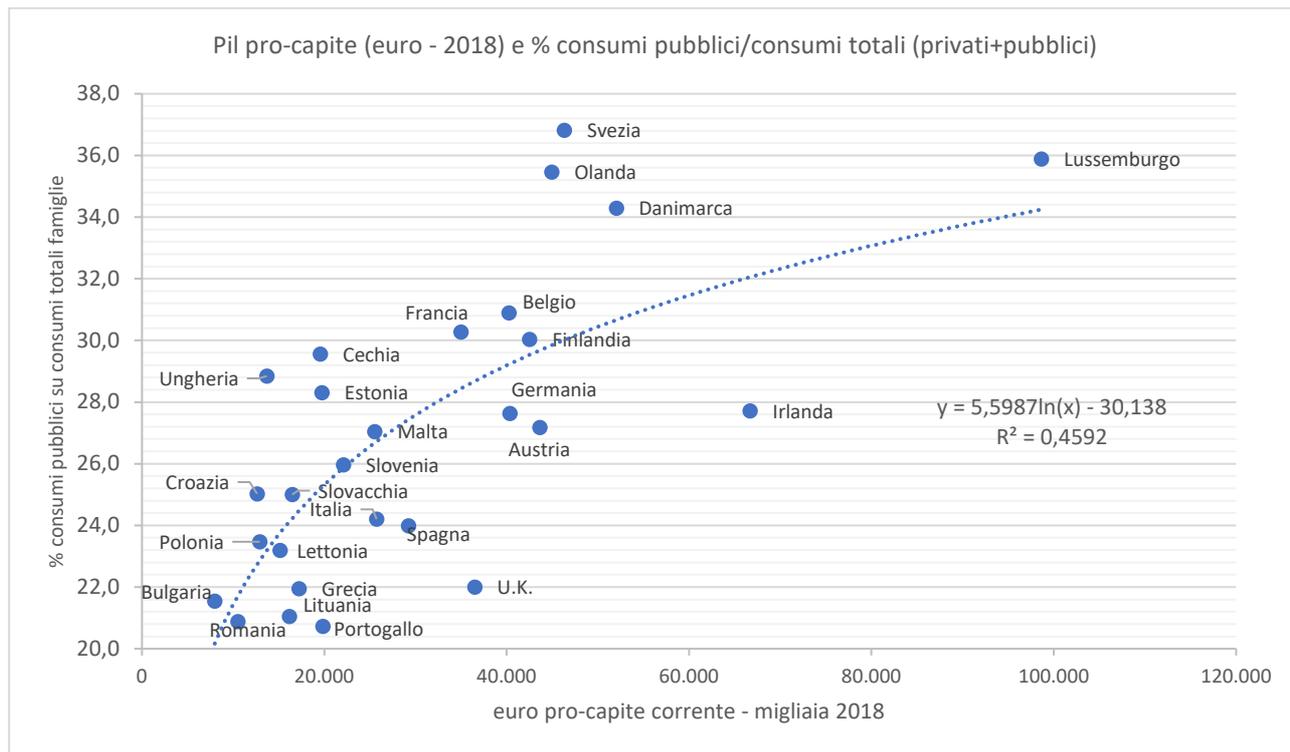
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat Expenditure revenue deficit AM-142)

Figura 10



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat - Expenditure revenue deficit C-136)

Figura 11



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core - % CONSUMI PUBBLICI coNS TOT e Pil - BA12)

4.2. Stato Sociale, reddito e ciclo di vita

Il finanziamento dello Stato Sociale avviene con un prelievo d'imposta sul reddito generato dal lavoro, sulla base di un implicito contratto di assicurazione sui rischi e di solidarietà fra coloro che lavorano e coloro che hanno lavorato in passato: è il canale sociale con cui è possibile realizzare in modo efficiente obiettivi di equità sociale, migliorando la distribuzione primaria del reddito. La somma dei consumi privati e pubblici finali delle famiglie è uguale al totale dei consumi finali delle famiglie (figura 10): se ai consumi totali si aggiunge il risparmio otteniamo il reddito disponibile. I consumi pubblici, come la sanità, sono un'offerta disponibile per i componenti delle famiglie che hanno bisogno di servizi medici e/o ospedalieri: rappresentano una domanda privata che si manifesta nel caso del bisogno, e che può essere soddisfatta dal settore pubblico, senza esborsi o con la compartecipazione di un ticket. Se per ipotesi la fornitura di servizi sanitari diventasse privata e a carico del bilancio familiare, contabilmente la spesa pubblica aggregata diminuirebbe: tuttavia se il tenore di vita della famiglia deve rimanere invariato è allora necessario che il reddito della famiglia aumenti, ad esempio in misura tale da consentire l'acquisto di una assicurazione privata che preveda prestazioni equivalenti.

È possibile, tuttavia, che il reddito familiare non sia abbastanza elevato da consentire l'acquisto di una polizza assicurativa e che, altresì, non sia sufficientemente basso da consentire alla famiglia di rientrare in un programma di assistenza per le famiglie a basso reddito. Al meccanismo di mercato si deve perciò affiancare il sostegno pubblico, come ad esempio accade negli Stati Uniti dove l'incompletezza dei mercati nella sanità è stata parzialmente colmata con due specifici programmi: il programma pubblico Medicaid e l'Affordable Care Act, introdotto durante la presidenza Obama, un programma che si intreccia con il programma Medicaid e sussidia la sottoscrizione di polizze private. Negli Stati Uniti la sanità assorbe la quota di risorse più elevata al mondo: nel 2017 il 17,7% del Pil e 11 mila dollari pro-capite (dati NHEA) ma il rapporto costi-benefici, ad esempio in termini di qualità e copertura non appare altrettanto efficace rispetto ad altri paesi europei.

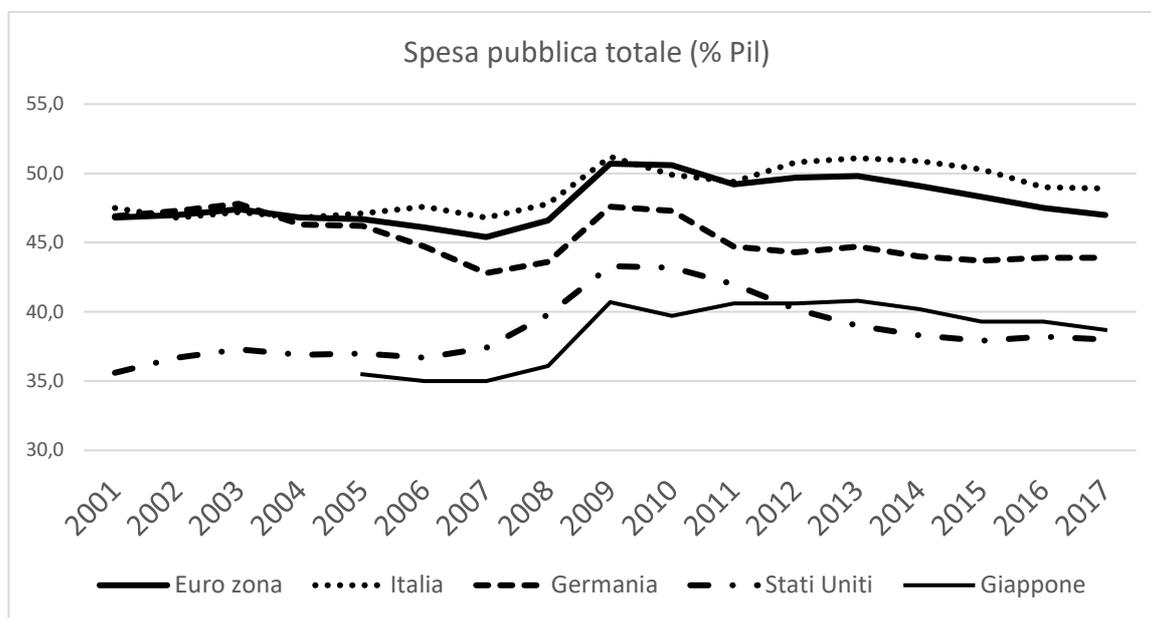
La funzione stabilizzatrice dello Stato Sociale è più evidente nei periodi di crisi economica quando la disoccupazione aumenta, il reddito disponibile diminuisce e il prezzo di mercato per servizi essenziali, come la sanità, è meno accessibile. Con la diminuzione del Pil il gettito tributario diminuisce, perché diminuiscono i redditi e gli scambi, ed è possibile che il disavanzo pubblico aumenti fino a quando la crisi non sia superata.

Ciò è avvenuto in Germania e in Italia con la crisi del 2009, l'aumento della disoccupazione e dell'indennità o il sostegno ai disoccupati: la differenza fra Germania e Italia è stata che la Germania ha ripreso stabilmente la crescita dal 2010 mentre l'Italia ha registrato un'ulteriore caduta del Pil nel 2012-2013.

Il rapporto spesa pubblica/Pil nella zona Euro (e nell'UE(28)) ha un profilo temporale simile a quello degli Stati Uniti, ma con un livello di spesa superiore di circa 10 punti di Pil: nella media fra il 2001 e il 2017 il livello del rapporto debito/Pil è stato del 48% in nella zona Euro e del 39% negli Stati Uniti, a cui si aggiunge una differenza strutturale della spesa per funzioni (figura 12). Germania e Italia hanno la medesima quota sul Pil di spesa pubblica fra il 2001 e il 2005 ma, a partire dal 2006 la crescita del Pil si divarica a favore della Germania e di conseguenza la quota di spesa pubblica sul Pil diminuisce in Germania e aumenta in Italia. Nel confronto degli Stati Uniti con la zona Euro il divario spesa pubblica/Pil è più di 10 punti di Pil e si riduce per la Germania la cui spesa è superiore di 11 punti nel 2001 con una diminuzione a 7 punti nel 2017; nel 2017 la quota di spesa sul Pil di Stati Uniti e Giappone è simile e quindi è anche simile la distanza della Germania con il Giappone.

Giappone, Germania e Italia sono economie di mercato che condividono sia la vicenda storica della II Guerra mondiale sia un accentuato squilibrio demografico, con una popolazione sempre più longeva: nel 2020 l'età mediana della popolazione è di 48,4 anni in Giappone, 47,3 in Italia, 45,7 in Germania e 38,3 negli Stati Uniti. La struttura e il livello della domanda privata interna delle famiglie è modellata sulla distribuzione per età e così anche la domanda di servizi collettivi che può offrire uno Stato Sociale e un sistema di assicurazioni private. Il livello di spesa pubblica del Giappone, analogo a quello degli Stati Uniti, sconta tuttavia una popolazione più anziana di 10 anni. Il confronto delle età mediane consente ulteriori indicazioni strutturali, come i flussi migratori: l'età mediana in Messico è di 29,2 anni, 9 anni in meno degli Stati Uniti; l'età mediana nel Nord-Africa è di 25,5 anni, in Nigeria 18,1 anni, in Asia Orientale 28, in Iraq 21 anni: la differenza rispetto a Germania e Italia è di 20-30 anni, cioè una generazione. Il confronto fra generazioni con differenti bisogni, strutture di consumo e livelli di istruzione è perciò la necessaria premessa per l'analisi delle strutture economiche e sociali, oltre che dei flussi migratori.

Figura 12



Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia (CORE – BDI Spesa pubblica K-27)

4.3. Stato Sociale e mancanza di mercati: incertezza, tempo, esternalità, generazioni

La centralità del rapporto fra incertezza e tempo è uno dei fatti nuovi del XXI secolo. “È difficile far previsioni soprattutto sul futuro” chiosava il premio Nobel Niels Bohr per la fisica, sintetizzando così il nesso inscindibile fra incertezza e tempo. La seconda relazione centrale per spiegare la crescita dello Stato Sociale è il rapporto fra le dinamiche demografiche e le esternalità sociali e ambientali che a ciò si accompagnano: la

dimensione mondiale delle esternalità implica la necessità di istituzioni nuove che consentano una convergenza fra prezzi privati e prezzi sociali.

Se consideriamo la relazione fra incertezza, demografia e tempo è necessario un'analisi dinamica e non puramente statica, perché nella realtà le persone vivono per un periodo incerto ma finito e la struttura demografica è in costante evoluzione. L'ipotesi di un individuo rappresentativo dell'economia è inadeguata ed è più proficua la distinzione fra generazioni, con un modello a generazioni sovrapposte in cui, in ogni anno, soggetti di età differente vivono il medesimo periodo temporale. I modelli economici con generazioni sovrapposte esprimono questa realtà e consentono di analizzarne le implicazioni, in particolare le possibili inefficienze pecuniarie sul benessere della generazione corrente, determinate dalle decisioni economiche delle generazioni passate, così come le inefficienze pecuniarie e sociali dovute alle decisioni delle generazioni correnti sulle generazioni future, i cui interessi a lungo termine possono essere trascurati senza danni elettorali.

Con un modello a generazioni sovrapposte Paul Samuelson [1958] ha dimostrato che lo scambio di mercato non è un meccanismo efficiente per trasferire risorse deperibili nel tempo, fra generazioni giovani ed anziane: la soluzione è una moneta fiduciaria che crea un mercato, consentendo lo scambio fra giovani che producono e anziani che hanno disponibilità liquide, oppure un sistema ottimale di sicurezza sociale sostenuto da un'apposita istituzione. Entrambe le soluzioni richiedono un implicito patto sociale, basato sul ruolo fiduciario della moneta nel tempo oppure su un patto generazionale con cui le generazioni giovani trasferiscono oggi risorse a quelle anziane nell'aspettativa che il medesimo meccanismo sarà applicato quando i giovani di oggi diventeranno anziani domani. Si tratta di un meccanismo di finanziamento a ripartizione (pay-as-you-go) che dipende da numerosi fattori, fra cui in particolare il rapporto fra il numero di anziani in pensione e il numero di giovani (e meno giovani) che lavorano: l'indice di dipendenza degli anziani è definito dall'Istat come il rapporto fra la popolazione in età non attiva (0-14 anni) e la popolazione in età attiva (15-64 anni). Se invece si considera una economia in cui esistono beni capitali trasferibili nel tempo, la dinamica di crescita è compatibile con l'esistenza di un sistema pensionistico di sicurezza sociale solo a condizione che il suo finanziamento avvenga con un meccanismo a capitalizzazione, nel quale i contributi del lavoratore siano investiti e il montante venga messo a sua disposizione al momento della pensione. [Samuelson 1975, 1976; Lee, 2019].

L'assenza o l'incompletezza di mercati assicurativi è una conseguenza centrale dell'interazione fra incertezza, tempo, esternalità e generazioni: lo Stato Sociale può essere perciò interpretato come un'istituzione sociale in grado di colmare l'assenza o l'incompletezza di mercati assicurativi nel tempo.

L'incompletezza è a sua volta causa di due cause centrali: a) l'incertezza non assicurabile, come la disoccupazione, oppure l'esistenza di esternalità generalizzate, difficilmente assicurabili, come i rischi climatici e b) comportamenti apparentemente "inconsistenti", analizzati dall'economia comportamentale, come l'esistenza di un tasso di sconto iperbolico (un esempio intuitivo, anche se inaccurato, è il proverbio "meglio un uovo oggi che una gallina domani"). Per quanto riguarda incertezza ed esternalità generalizzate è necessario considerare l'impossibilità di conoscere l'identità di chi genera esternalità tecniche, come l'inquinamento dell'aria o dell'atmosfera, o esternalità pecuniarie fra generazioni. La necessità di considerare il lungo termine si scontra con il fatto che di regola non è possibile un risarcimento della generazione passata, nel frattempo scomparsa, ma che ha provocato un danno alla generazione presente. Le decisioni economiche possono essere "inconsistenti" se implicano una scelta temporale, in particolare su un orizzonte più lungo della vita umana: in questi casi è necessario l'intervento di istituzioni capaci di decidere sul lungo termine, come lo Stato, o alcune forme di grandi imprese. Comportamenti "inconsistenti", apparentemente non razionali, hanno conseguenze: se la razionalità del mercato non è in grado di tenerne conto l'intervento dello Stato diventa opportuno per "favorire" scelte che tengano conto del lungo termine (come nel caso dei sistemi pensionistici).

Il contratto assicurativo è uno strumento sociale sofisticato, dal più semplice al più complesso. Con un semplice contratto di assicurazione per responsabilità civile l'assicurato si tutela rispetto ai danni che involontariamente potrebbe provocare ad altri. In alcuni casi l'assicurazione è obbligatoria per legge, come nel caso dell'auto o dei professionisti, in particolare i medici.

Non esiste tuttavia un contratto privato che assicuri per il rischio di diventare disoccupati o occupati precari con basse retribuzioni: in questo caso il motivo, a livello individuale, è il rischio morale e la difficoltà di monitorarlo, a cui si aggiunge il rischio sistematico legato a una crisi economica. In questi casi l'intervento pubblico è essenziale, perché non esiste un contratto privato che copra il rischio individuale o l'incertezza sistematica.

5. *La dimensione dello Stato Minimo e Sociale*

Per comprendere la natura della spesa pubblica nelle società evolute è opportuno analizzarne in dettaglio le categorie funzionali, a partire dalla suddivisione, pur convenzionale, fra Stato Minimo e Stato Sociale. Nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea, Eurostat adotta come schema ufficiale la "Classificazione delle Funzioni di Governo" (COFOG), sviluppata dall'Oecd e pubblicata dalle Nazioni Unite: questa classificazione prevede tre livelli di crescente dettaglio: Divisioni, Gruppi e Classi. Le Divisioni sono considerate come ampi obiettivi di governo, mentre i Gruppi e le Classi dettagliano i mezzi e le forme con cui questi obiettivi sono perseguiti. Dal punto di vista della Contabilità Nazionale la spesa nell'ambito di questa classificazione è ulteriormente distinta in spesa per consumi collettivi (CC) e spesa per consumi individuali (CI). La tabella 1 che segue riassume per chiarezza espositiva questa classificazione:

Tabella 1

Divisione/funzione		Gruppi	Classi
01-Servizi pubblici generali	CC	01.1 -Organi di governo	01.13-Affari esteri
02-Difesa	CC	02.1 -Difesa	02.40 - R. & S. Difesa
03-Ordine pubblico e sicurezza	CC	03.3 -Tribunali	03.30 -Tribunali
04-Affari economici	CC	04.3-Combustibili ed energia	04.32-Petrolio e gas naturale
05-Protezione ambientale	CC	05.3-Riduzione inquinamento	05.30-Riduzione inquinamento
06-Abitazioni e servizi di comunità	CC	06.3-Fornitura acqua	06.30-Fornitura acqua
07-Salute	CI	07.1-Servizi ambulatoriali	07.23-Servizi dentistici
08-Tempo libero, cultura, religione	CI	08.1-Servizi sportivi	08-10-Servizi sportivi
09-Istruzione	CI	09.4-Istruzione terziaria	09.41-Primo stadio terziaria
10-Protezione sociale	CI	10.4-Famiglia e bambini	10.40-Famiglia e bambini

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

La classificazione di base è quella per divisioni funzionali: la classificazione in classi è prevista per consentire l'articolazione dei gruppi, ma nella gran parte dei casi l'articolazione in gruppi coincide con quella per classi (CI va inteso come consumi "prevalentemente" individuali, ma con un forte contenuto di esternalità positive).

Consideriamo la spesa pubblica per Divisioni funzionali e approfondiamo l'analisi su un insieme selezionato di Gruppi e Classi [Eurostat 2011; 155] [ESA 2010; 434]. La delimitazione delle funzioni di uno Stato Minimo è inevitabilmente convenzionale: per semplicità possiamo considerare le funzioni da 1 a 6 (servizi generali, difesa, ordine pubblico, affari economici, protezione ambientale, abitazione e servizi di comunità) come quelle essenziali per uno Stato Minimo, in quanto sono funzioni che vanno considerate come consumi collettivi. Lo Stato Sociale è il complemento dello Stato Minimo: include le funzioni da 9 a 10, principalmente individuali ma con un forte contenuto di esternalità positive, come nel caso dell'istruzione, della salute, del tempo libero, cultura e religione e della protezione sociale.

Sulla base di questa classificazione, la spesa pubblica nell'UE(28), pari al 46% del Pil nel 2017, è scomponibile in un quota del 14% per il funzionamento di uno Stato Minimo a cui si aggiunge un 32% per il funzionamento dello Stato Sociale. Fra il 2010 e il 2017 – il periodo centrale della crisi europea - la spesa pubblica si è modificata in modo rilevante. Per una corretta valutazione della dinamica è opportuno considerare sia la variazione in termini reali, corretta con il deflatore del Pil, sia l'incidenza della spesa sul Pil e la sua variazione nel periodo 2010-2017. Abbiamo considerato i valori per il 2017 dell'Unione Europea a 28, dell'Eurozona a 19, del Regno Unito, che dal 2020 non fa più parte dell'Unione Europea, e diventa quindi UE(27) e dell'Italia (tabella 2).

L'analisi dei valori deflazionati mette in evidenza una omogenea e significativa diminuzione della spesa pubblica per le funzioni dello Stato Minimo nelle aree considerate: per lo Stato Sociale e la spesa pubblica complessiva si registra invece una diminuzione. La diminuzione della spesa pubblica in Italia e Regno Unito

è determinata dalla diminuzione della spesa per lo Stato Minimo, non controbilanciata da un aumento della spesa per lo Stato Sociale. La spesa deflazionata legata al pagamento per interessi sul debito diminuisce la spesa dello Stato Minimo, a eccezione del Regno Unito.

Tabella 2 - Spesa pubblica, Stato Minimo e Stato Sociale 2017-2010

2017					2017			
miliardi € correnti					Var% 2017-2010 deflaz. (Pil)			
	Stato Minimo	di cui interess	Stato Sociale	Spesa pubblica	Stato Minimo	di cui interess	Stato Sociale	Spesa pubblica
EU(28)	2.190	320	4.849	7.039	-7,5	-18,5	6,4	1,7
EZ (19)	1.626	234	3.645	5.271	-9,0	-22,9	6,4	1,2
Italia	282	69	558	841	-7,4	-8,6	-0,9	-3,2
Regno Unito	303	63	651	954	-9,1	6,9	-1,8	-4,2
% Pil 2017					2017			
miliardi € correnti					Var (%Pil 2017 - %Pil 2010)			
	Stato Minimo	di cui interess	Stato Sociale	Spesa pubblica	Stato Minimo	di cui interess	Stato Sociale	Spesa pubblica
EU(28)	14,2	2,1	31,5	45,7	-2,7	-0,7	-1,5	-4,2
EZ (19)	14,5	2,1	32,5	47,1	-2,7	-0,8	-0,9	-3,6
Italia	16,3	4,0	32,2	48,4	-1,1	-0,3	-0,1	-1,3
Regno Unito	12,8	2,7	27,6	40,4	-2,8	-0,2	-3,9	-6,7

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (CORE-Eurostat – NEW NEW Stato Sociale)

Questa dinamica è confermata nei segni delle variazioni se consideriamo l'incidenza di spesa rispetto al Pil: la riduzione riduce in modo significativo ed omogeneo l'incidenza della spesa dello Stato Minimo e per il pagamento degli interessi sul debito. All'aumento deflazionato della spesa per lo Stato Sociale e la spesa pubblica nell'UE(28) e l'EZ(19) si accompagna una riduzione dell'incidenza come conseguenza del maggiore aumento del Pil monetario. Ad esempio per l'EZ(19) il rapporto fra l'incidenza della spesa pubblica totale nel 2017 e nel 2010 è pari a $47,1/50,6=0,930$: l'analogo rapporto per il Pil è pari a 1,174 e per la spesa pubblica a 1,091 e il rapporto fra la crescita della spesa pubblica e del Pil è pari a $1,091/1,174=0,929$ che, salvo il terzo decimale coincide con il precedente rapporto. Le due grandezze, crescita della spesa pubblica e crescita del Pil, vanno perciò considerate congiuntamente.

6. Europa, Stati Uniti e Giappone: modelli a confronto

La struttura della spesa pubblica può essere confrontata fra i principali paesi europei, estendendo il confronto a Stati Uniti e Giappone:

Tabella 3 - Europa, Stati Uniti e Giappone: modelli a confronto

Incidenza della spesa pubblica sul Pil (2015)								
	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK	Giappone	Stati Uniti
Servizi Pubblici	5,9	6,5	6,2	8,4	7,0	4,5	4,1	5,2
Difesa	1,0	1,0	1,7	1,2	1,1	2,1	0,9	3,3
Ordine Pubblico	1,6	2,0	1,6	1,9	1,3	2,0	1,3	2,0
Affari economici	3,1	4,4	5,7	4,0	4,1	3,0	3,7	3,3
Protezione Ambientale	0,6	0,9	1,0	1,0	0,3	0,8	1,2	0,0
Abitazioni servizi comuni	0,4	0,5	1,1	0,6	0,7	0,5	0,7	0,5
Sanità	7,1	6,2	8,1	7,1	6,9	7,5	7,7	9,1
Sport cultura religione	1,0	1,1	1,3	0,7	1,1	0,6	0,4	0,2
Istruzione	4,2	4,1	5,4	4,0	6,4	5,0	3,4	6,1
Protezione sociale	18,9	17,1	24,4	21,4	20,6	16,2	16,1	7,8
Spesa pubblica % Pil	43,8	43,7	56,6	50,2	49,6	42,2	39,4	37,6
Stato Minimale	12,6	15,2	17,3	17,0	14,6	12,8	11,9	14,3
Stato Sociale	31,2	28,5	39,3	33,2	35,0	29,4	27,5	23,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Oecd: Government at glance 2017 (Core - OECD – gov_glance-2017-table 30)

Per Stati Uniti e Giappone l'incidenza della spesa pubblica sul Pil è simile in aggregato, ma differente come struttura: in Giappone la spesa pubblica per la protezione sociale è circa il doppio degli Stati Uniti, mentre negli Stati Uniti l'incidenza della spesa pubblica per la sanità è maggiore del Giappone, ma anche di tutti gli altri paesi europei considerati. Gli Stati Uniti, con la Svezia, impegna in assoluto la quota più elevata di spesa pubblica per l'istruzione e la quota più elevata sul Pil per la spesa pubblica per la difesa, ma la quota più bassa per la protezione sociale: il Giappone impegna invece la quota più elevata di spesa pubblica per la protezione ambientale. In ambito europeo Francia e Regno Unito sono i due paesi con la quota più elevata di spesa pubblica per la difesa. La spesa pubblica per l'istruzione ha un'incidenza elevata rispetto alla spesa totale, oltre che il Pil, in tutti i paesi considerati: vi sono tuttavia differenze significative. Giappone, Italia e Spagna sono i paesi in cui è minore la spesa per l'istruzione.

La Francia è il paese più impegnato sul piano della spesa pubblica complessiva, e in particolare per le famiglie e le imprese: le funzioni pubbliche di protezione sociale per le famiglie, la sanità e le abitazioni hanno un particolare rilievo, così come quelle degli affari economici per le imprese.

7. Lo Stato Minimo: proprietà, difesa, giustizia, concorrenza, infrastrutture

Le funzioni dello Stato Minimo sono quelle essenziali per l'unità dello Stato e l'efficiente funzionamento dell'economia: difesa e amministrazione della giustizia sulla base delle leggi approvate dal Parlamento sono le funzioni essenziali di spesa di uno Stato Minimo. Dall'evidenza quantitativa europea la spesa per lo Stato Minimo è diminuita, in Italia e in altri paesi.

Le funzioni economiche essenziali sono la tutela del diritto di proprietà e la tutela della concorrenza nel mercato: le nuove tecnologie informatica hanno notevolmente accresciuto il potere dei grandi gruppi economici - come Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft - in un mercato che negli Stati Uniti è diventato sempre meno concorrenziale.

È altresì nell'ambito dei poteri dello Stato Minimo adottare provvedimenti discrezionali, a carattere temporaneo, per sostenere l'uscita da periodi di crisi, come è avvenuto negli Stati Uniti dopo il 2009. L'obiettivo di questi provvedimenti è stato quello di riportare alla "normalità" il funzionamento del mercato, perché la creazione di un meccanismo di mercato, con le sue regole per un corretto funzionamento, è compito dello Stato Minimo, che ha la responsabilità di garantire libertà di azione e associazione.

La creazione di un mercato si materializza nel processo di investimento e mantenimento di una rete di infrastrutture che consenta gli scambi di mercato, attraverso la comunicazione e l'incontro fra soggetti e il confronto fra beni e servizi. Strade, ferrovie, telefoni, reti internet sono esempi di infrastrutture con esternalità necessarie al funzionamento del mercato, per le quali è necessario l'opportunità di libero accesso, gratuito o a

un prezzo vicino al costo marginale. Le spese per la protezione dell'ambiente rappresentano un'ulteriore forma di esternalità, che consente alle famiglie di abitare e consumare in sicurezza e alle imprese di svolgere un'attività produttiva senza danno per la natura.

Un risultato dell'analisi keynesiana è che se lo Stato decide un aumento esogeno degli investimenti pubblici l'effetto sull'attività economica, misurata dal Pil o dal livello del reddito, è un multiplo, chiamato moltiplicatore, dell'investimento pubblico iniziale: ad esempio se un investimento pubblico di 100 determina un aumento di 150 del Pil, il moltiplicatore è 1,5. Il valore del moltiplicatore, e il suo impatto, può variare con la fase del ciclo economico: è maggiore in una fase recessiva quando gli investimenti privati diminuiscono, diminuisce quando questi aumentano, e in linea teorica può diventare zero, se l'investimento pubblico sostituisce "spiazza" quello privato in una situazione di piena occupazione. Nel corso di un ciclo economico l'intervento dello Stato Minimo, con spesa discrezionale o investimenti esogeni, può favorire una più rapida ripresa economica se la spesa è anti-ciclica, cioè compensa con un aumento la diminuzione della domanda. All'opposto una diminuzione di spesa pubblica nel corso di una crisi è pro-ciclica e può solo accentuare la crisi economica, con conseguenze sociali: secondo alcune ricerche il referendum inglese sulla Brexit del 2016 è stato influenzato dalla politica di austerità nel Regno Unito [Fetzer, 2018] [Watkins J. Wulaningsih W. Da Zohu C et al; 2017]. L'impatto della spesa pubblica discrezionale è maggiore quanto è più è tempestiva, il che avviene se corrisponde a un diritto economico che si attiva subito e automaticamente in situazioni di crisi e opera da stabilizzatore automatico che compensa la diminuzione dei redditi e della domanda: aumenta automaticamente nelle fasi recessive e si riduce nelle fasi di espansione. L'indennità di disoccupazione è l'esempio più rilevante di beneficio economico individuale che diventa anche un beneficio collettivo.

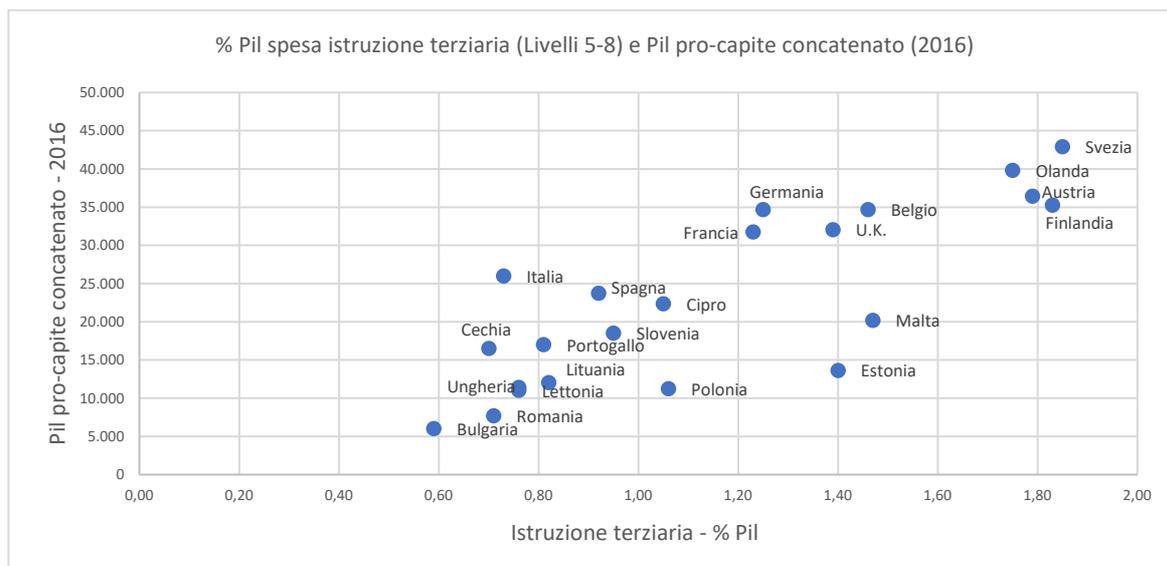
8. *Le funzioni essenziali dello Stato Sociale: istruzione, sanità, pensioni, famiglia*

8.1. Istruzione e sanità

8.1.1. Istruzione: più cultura e innovazione

Una caratteristica centrale dello Stato Sociale, che lo differenzia dallo Stato Minimo, è che alla spesa pubblica corrisponde un beneficio individuale, piuttosto che collettivo, e l'intervento pubblico è giustificato dall'elevato contenuto di esternalità positive, come nel caso dell'istruzione: ad esempio la conoscenza acquisita dai giovani, con l'istruzione di base e quella superiore, è un fattore indispensabile per lo sviluppo e il benessere sociale. L'intervento del settore privato accanto a quello pubblico può ampliare lo spazio di opportunità e scelta per i giovani e le loro famiglie, a condizione che lo Stato sia garante della qualità dei contenuti culturali. La spesa pubblica o privata per l'istruzione dei giovani ha, in gran parte, una durata temporale superiore a quella degli investimenti fissi, insieme ai quali è un motore di innovazione e produttività: la spesa per l'istruzione rappresenta perciò una forma d'investimento intangibile sulla conoscenza. La misurazione dei risultati della spesa pubblica per l'istruzione è complessa, perché sono differenti gli obiettivi dei differenti livelli di apprendimento – istruzione primaria, secondaria e terziaria – e i risultati dipendono sia dal livello quantitativo della spesa che dalla sua qualità. Da una selezione di paesi dell'Unione Europea, per i quali sono disponibili dati confrontabili, è possibile osservare una relazione positiva fra il livello di investimento in istruzione terziaria, in rapporto al Pil, e il livello del Pil pro-capite concatenato, nonché una generalizzata diminuzione della spesa fra il 2012 e il 2016 (tabelle 6 e 7)

Figura 13



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat – Spesa per istruzione I-144)

Il problema di misurare i risultati della spesa per istruzione a livello complessivo è stato affrontato attraverso una indagine internazionale realizzata su giovani della scuola secondaria all'età di 15 anni: il test PISA offre numerose indicazioni e opportunità di approfondimento. L'indagine fra investimento in istruzione e sviluppo è complesso e la relazione a livello internazionale di tutti i paesi OECD fra i risultati del test Pisa e il Pil pro-capite sono non-lineari, con un break intorno ai 20.000 dollari di Pil pro-capite. Le indagini più approfondite portano in primo piano la qualità degli insegnanti, il loro livello retributivo di apprendimento a cui si lega il loro status sociale (PISA in focus, 2012).

8.1.2. Sanità: donne senza sofferenza

La spesa pubblica per la sanità è legata al ciclo di vita: ha un picco iniziale prima, durante e dopo la nascita, almeno fino ai cinque anni, con il completamento dei cicli di vaccinazione, a cui segue la vita da giovane e adulto, in cui il ruolo della sanità si concentra sulla prevenzione. La spesa sanitaria cresce con l'età delle persone e un cruciale cambiamento sociale è l'aumento della speranza di vita dopo i 65 anni: maggiore per le donne rispetto agli uomini e che implica una crescente domanda di prestazioni mediche, ospedaliere e assistenza sanitaria per il crescente numero di persone con difficoltà fisiche, come il camminare, o malattie degenerative di tipo cognitivo come l'Alzheimer o la demenza senile.

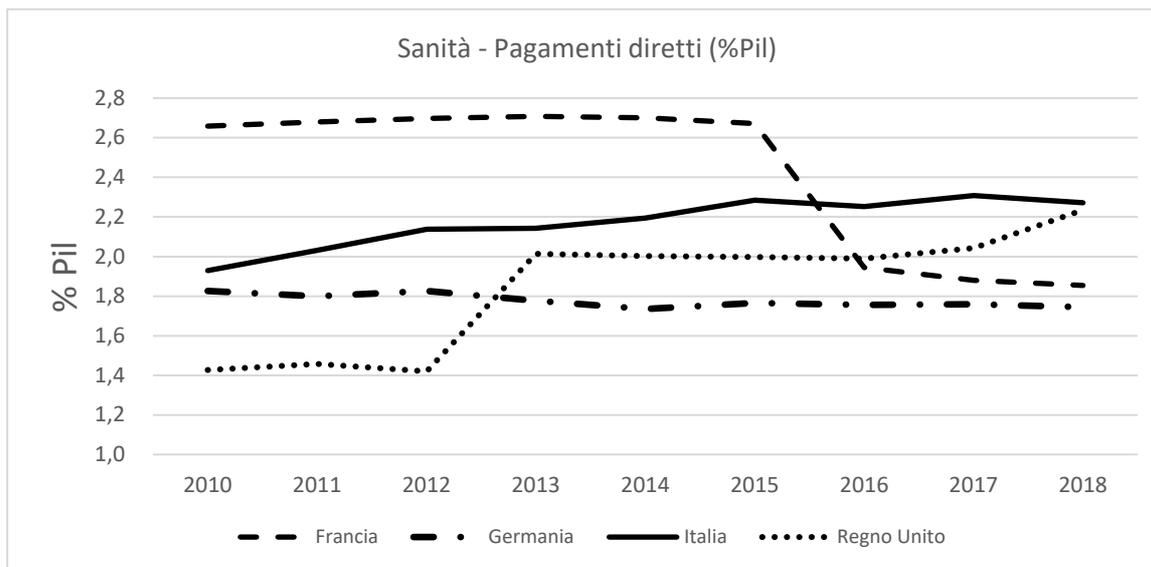
L'intervento pubblico, se manca quello privato, è in questo caso fondamentale perché la prestazione di cure continuative ai genitori ha conseguenze economiche rilevanti sulla generazione di mezzo dei loro figli adulti, con responsabilità economiche e affettive sia nei confronti dei genitori anziani che dei loro figli non ancora autosufficienti sul piano economico. Il cosiddetto welfare familiare è in realtà il welfare di una "catena generazionale" solidale di almeno tre generazioni. La valutazione dell'impatto economico è incerto, perché viviamo una fase storicamente nuova per l'umanità: l'aumento della speranza di vita non è più un indicatore sufficiente e deve essere affiancato da una misurazione della speranza di vita in "buona salute", oltre che da stime sulla diffusione delle principali malattie degenerative, come l'Alzheimer e la demenza senile, che richiedono un elevato impegno di assistenza diretta.

Eurostat ha avviato una misurazione sulla speranza di vita espressa in anni di buon salute (HLY-Healthy life expectancy years), che in concreto è una misurazione della speranza di vita autonoma, ovvero senza disabilità che pregiudichino questa autonomia (DFE-Disability-free life expectancy years). La stima di questi due indicatori, simili ma non equivalenti, evidenzia numerosi aspetti legati alle scelte sociali e alle differenze di aspettativa fra uomini e donne. Appare evidente l'anomalia degli Stati Uniti, in cui la spesa per la sanità, come quota del Pil, è il doppio di quella italiana e maggiore del 40% rispetto alla Svezia: la spesa pro-capite negli Stati Uniti è il doppio della Svezia e il triplo dell'Italia. Il sistema americano, pur con punte di eccellenza,

è privo di un reale meccanismo di concorrenza, con ampie rendite di posizione. La riforma Obama ha ottenuto un primo risultato con l'estensione dell'assicurazione sanitaria ai cittadini senza un reddito sufficiente. I dati elaborati dall'OECD dimostrano l'impatto della riforma Obama sulla spesa sanitaria degli Stati Uniti: dal 2012 al 2013 gli schemi obbligatori passano dal 7,9% del Pil al 13,8% e salgono fino al 14,8% del 2018, mentre in corrispondenza la spesa diretta delle famiglie (out-of-pocket) diminuisce dall'8,3% del Pil nel 2013 al 2,6% nel 2014.

In Europa l'incidenza dei pagamenti diretti dei privati fornisce un'indicazione su una delle modalità con cui, fra il 2010 e il 2018, è avvenuta la "spending review" in alcuni paesi dell'Unione Europea: in Italia la spesa diretta è aumentata di circa lo 0,4% del Pil, nel Regno Unito dello 0,8%, mentre in Francia è diminuito dello 0,8% del Pil e in Germania è rimasta stabile intorno all'1,8% in tutto il periodo.

Figura 14



Fonte: nostra elaborazione su dati Oecd (CORE – Oecd – Pagamenti diretti (grafico))

La quota sul Pil della spesa pubblica per la sanità varia in misura significativa nell'ambito dei paesi europei, oltre che negli Stati Uniti: in Germania è del 9,5%, in Italia del 6,5% fino a un minimo del 4,5% in Lussemburgo. La misurazione dei benefici della spesa per la sanità è complessa per l'intreccio delle dimensioni qualitative e quantitative: alcune misurazioni sono state introdotte nella prospettiva di ottenere indicazioni approssimate, ma attendibili sulla qualità della spesa. La speranza di vita in buona salute (HLY) o in autonomia e senza disabilità (DFE) all'età di 65 anni hanno un duplice significato: da un lato forniscono un'indicazione sull'efficacia della spesa, dall'altro il complemento di a 100 del rapporto di questi indicatori rispetto alla speranza di vita a 65 anni è una misura della pressione di domanda per prestazioni sanitarie da parte della popolazione più esposta.

Dall'analisi epidemiologia emerge un fenomeno denominato "paradosso della salute uomo-donna" e che viene sintetizzato con l'espressione "gli uomini muoiono e le donne soffrono": a tutte le età i tassi di mortalità degli uomini sono maggiori rispetto alle donne, il che indica una maggior salute delle donne, tuttavia le donne sono in condizioni fisiche peggiori per quanto riguarda la disabilità e altri aspetti simili [Oksuzyan, A., Brønnum-Hansen H., Jeune B. 2010].

I dati recenti (2017) sulla popolazione oltre i 65 anni su una campione di grandi paesi OECD confermano il paradosso e il divario donna-uomo (tabella 4): la speranza di vita delle donne è maggiore di quella degli uomini, ma anche gli anni attesi con limitazioni ai movimenti sono maggiori per le donne rispetto agli uomini. La spesa pubblica per la sanità ha un significativo impatto su queste relazioni: il divario donna-uomo diminuisce all'aumentare della spesa pubblica (figura 14), e all'aumentare della spesa pubblica aumenta anche la speranza di vita in anni di buona salute per le donne (figura 15).

Tabella 4 - Spesa sanità, pubblica e privata, speranza vita 65+ senza disabilità e stima numero di malati di Alzheimer

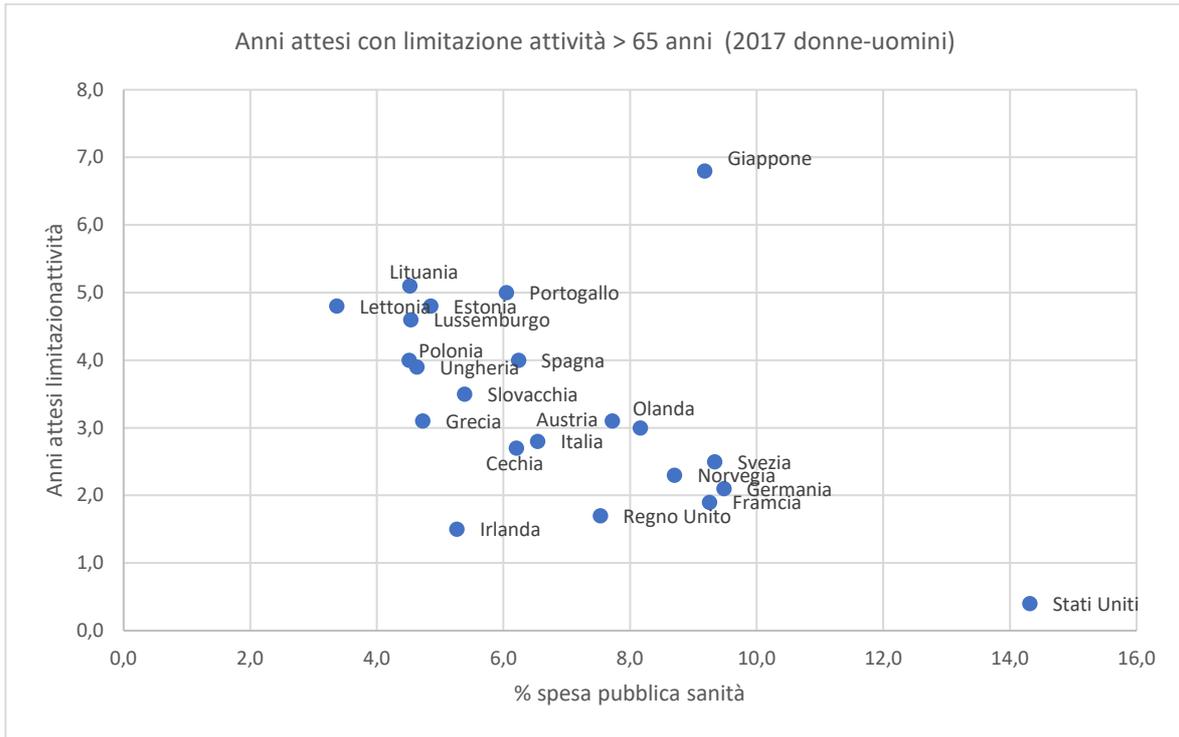
Paese	Sanità pubblica/Obbligat % Pil	Volontaria/privata % Pil	Totale % Pil	Donne		Uomini		Limitazione attività Donne-uomini	Stima persone con demenza per 1000 popolazione	
				Speranza vita a 65 anni	senza disabilità/in buona	Speranza vita a 65 anni	di cui senza disabilità/in buona salute		2019	2050
Stati Uniti	14,3	2,6	16,9	20,3	11,5	17,7	9,3	8,4	12,0	22,9
Germania	9,5	1,7	11,2	21,2	12,4	18,1	11,4	6,7	20,9	36,8
Francia	9,3	1,9	11,2	23,6	10,8	19,6	9,3	10,3	20,2	33,5
Svezia	9,3	1,8	11,0	21,5	15,8	19,2	15,4	3,8	18,3	27,8
Giappone	9,2	1,7	10,9	24,4	12,3	19,6	14,3	5,3	24,8	43,1
Austria	7,7	2,6	10,3	21,5	7,5	18,5	7,6	10,9	18,5	35,6
Norvegia	8,7	1,5	10,2	21,6	15,9	19,3	15,9	3,4	15,2	25,9
Olanda	8,2	1,8	9,9	21,2	9,6	18,7	10,1	8,6	16,8	32,8
Regno Unito	7,5	2,2	9,8	21,1	11,1	18,8	10,5	8,3	17,5	29,3
Portogallo	6,0	3,1	9,1	22,1	6,7	18,3	7,9	10,4	20,8	40,5
Spagna	6,2	2,6	8,9	23,4	12,4	19,3	12,3	7,0	20,2	41,8
Italia	6,5	2,3	8,8	22,4	9,8	19,2	9,4	9,8	23,4	42,7
Grecia	4,7	3,1	7,8	21,4	7,8	18,6	8,1	10,5	20,4	38,9
Cechia	6,2	1,3	7,5	19,8	8,5	16,2	7,6	8,6	10,8	20,0
Irlanda	5,3	1,8	7,1	21,4	13,4	19,0	12,5	6,5	11,9	25,8
Lituania	4,5	2,3	6,8	19,4	5,6	14,4	5,7	8,7	15,1	23,7
Slovacchia	5,4	1,3	6,7	19,1	4,1	15,3	3,8	11,5	12,4	25,0
Ungheria	4,6	2,0	6,6	18,4	6,7	14,5	6,7	7,8	10,9	18,4
Estonia	4,9	1,6	6,4	20,8	6,1	15,6	5,7	9,9	15,3	26,0
Polonia	4,5	1,8	6,3	20,2	8,6	15,9	8,3	7,6	10,4	22,4
Lettonia	3,4	2,5	5,9	19,0	4,2	14,1	4,1	10,0	15,1	23,6
Lussemburgo	4,5	0,8	5,4	22,1	8,4	18,8	9,7	9,1	13,6	24,8

Fonte: nostra elaborazione su dati OECD (2018), Eurostat e ricerche pubblicate

Nel grafico che conferma il paradosso l'osservazione relativa al Giappone appare anomala (outlier), il che può riflettere una stima (non ufficiale) in eccesso, oppure una particolare dinamica temporale (abbiamo utilizzato i dati di due ricerche [Minagawa e Yasuhiko Saito, 2018] [Noda e altri, 2011]. Nel grafico che rappresenta la relazione fra spesa pubblica e speranza di vita per le donne, l'osservazione per gli Stati Uniti è invece un'anomalia attesa sul piano economico, che conferma la scarsa efficacia della spesa pubblica.

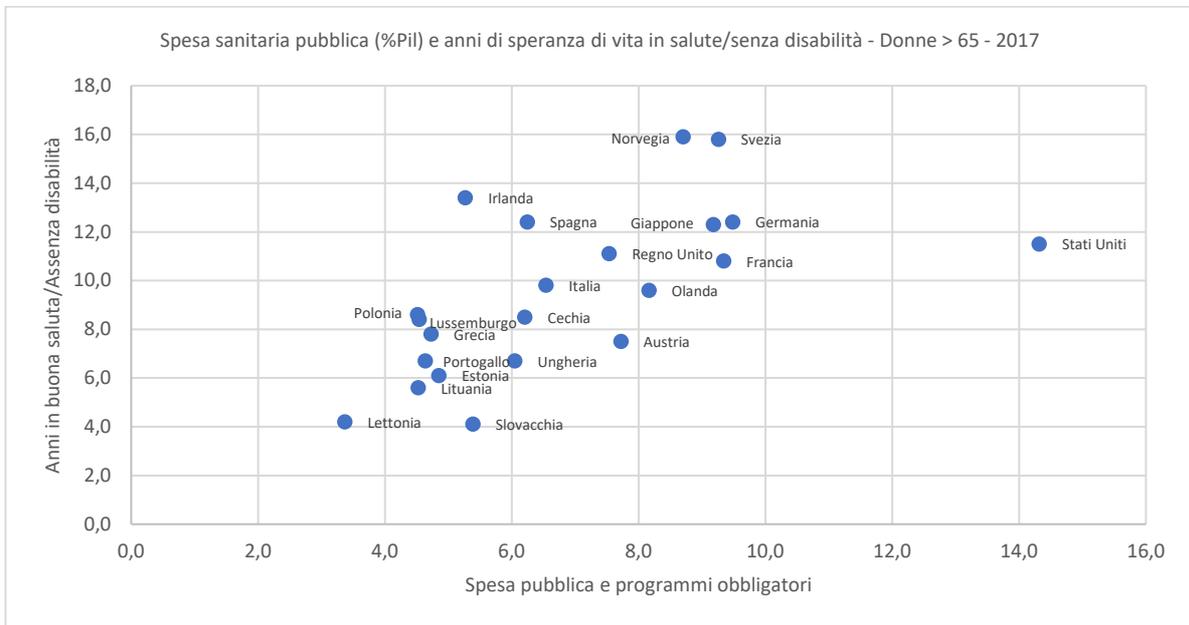
Queste relazioni hanno almeno due implicazioni di politica economica: l'età del pensionamento dovrebbe avere un legame con la speranza di vita in buona salute, e non quella puramente attuariale, e prevenire il rischio di inabilità, sia per gli uomini che per le donne, è la politica più efficace sia per le persone e le loro famiglie che per l'economia. analogia da parte del settore pubblico. La situazione attuale sulla diffusione della demenza senile è invece preoccupante: per il 2019 le stime più elevate per 1000 abitanti riguardano il Giappone (24,8), l'Italia (23,4) e la Germania (20,9), con una proiezione quasi al doppio per il 2050.

Figura 15



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD e ricerche (CORE – OECD – Health expenditure % GDP Public private tabella e grafico X-AU:2-78)

Figura 16



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD e ricerche (CORE – OECD - Health expenditure % GDP Public private tabella e grafico X-AU:2-78)

8.2. Pensioni e famiglia

Con il disegno dei sistemi pensionistici le democrazie contemporanee affrontano i problemi analizzati in precedenza, con riguardo a incertezza, tempo ed eternalità: nella tabella 5 sono riassunte le principali

categorie pensionistiche in Italia, che rispecchiano altrettante forme di incertezze e rischi nel ciclo di vita. La distinzione centrale è fra previdenza e assistenza: le pensioni di previdenza sono ancorate alla vita lavorativa e ai contributi versati, quindi a una forma di “diritto”, mentre le pensioni di assistenza fanno riferimento a una permanente situazione di bisogno causata da eventi imprevedibili. Si conferma la situazione di svantaggio economico delle donne nella distribuzione dei trasferimenti pensionistici e nel significativo divario negativo, rispetto agli uomini, del totale delle pensioni medie percepite: ciò conferma uno dei motivi della “sofferenza” delle donne oltre i 65 anni.

L’incidenza della spesa per le pensioni in Italia è pari al 16,6% del Pil, era la più elevata fra i paesi dell’Unione Europea nel 2017, seguita da Grecia e Francia: vi è motivo per ritenere che tale quota rimarrà fra le più elevate anche per i prossimi anni. L’Italia è anche il paese in cui è più elevata la quota di popolazione di età superiore ai 65 anni (22,6%), seguita da Grecia, Portogallo, Finlandia e Germania (21,8%): ciò è il risultato dell’effetto congiunto della drammatica diminuzione della natalità e del tasso di fecondità congiunto all’aumento della speranza di vita. La quota di popolazione di popolazione oltre i 65 anni è in aumento in tutti i paesi dell’Unione Europea, inclusa l’Irlanda, il paese in cui la quota è più bassa. L’Unione Europea invecchia e quindi non sorprende che anche le pensioni aumentino come quota del Pil, pur con limitate eccezioni. Secondo le simulazioni elaborate dal MEF, con un confronto rispetto alle stime europee, la spesa per pensioni in rapporto al Pil dovrebbe aumentare, con un punto di svolta della cosiddetta “gobba pensionistica” nel 2040-2045 “con la progressiva eliminazione delle generazioni del baby-boom e l’adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita” [MEF 2018, 6]. A ciò si accompagna la previsione di una debole crescita del Pil e della produttività. Secondo le proiezioni demografiche delle Nazioni Unite ciò si accompagnerà a una diminuzione del -10% della popolazione, da 60,4 milioni nel 2020 a 54,4 milioni nel 2050.

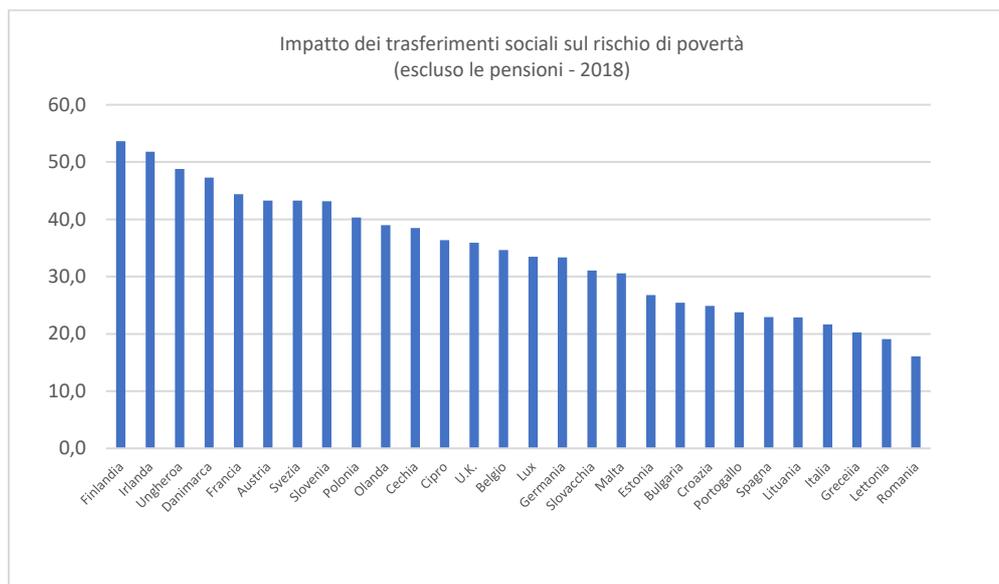
Tabella 5 - Le pensioni in Italia

Categoria pensione	Caratteristica	Totale	Totale uomini	Totale donne	Importo medio	Divario redditi
		% Pil 2018	% Pil 2018	% Pil 2018	redditi totale	totale pensioni
		pensioni	pensioni	pensioni	da pensione	% donne/uomo
PREVIDENZA (IVS)		15,0	8,6	6,4	20.017	-28,6
1. Vecchiaia	età e anzianità lavoro	11,8	7,9	4,0	21.603	-26,0
2. Invalidità	incapacità di lavoro	0,8	0,5	0,3	17.498	-10,3
3. Superstiti	reversibilità o indiretta	2,4	0,2	2,2	18.360	-18,0
4. Indennitarie	infortuni e malattie lavoro	0,2	0,1	0,1	18.511	10,4
ASSISTENZA		1,3	0,5	0,8	14.096	-1,6
Invalidità civile	deficit fisico, disabilità	1,0	0,4	0,6	15.127	4,0
Sociale	condizioni economiche	0,3	0,1	0,2	9.924	-15,3
Guerra	menomazione o morte	0,1	0,0	0,0	24.533	-16,6
TOTALE		16,6	9,3	7,3	18.329	-27,9

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat (CORE - ISTAT-INPS – Dati Pensione – A48)

L’elevata diminuzione della natalità in Italia è la conseguenza dei molti aspetti della stagnazione economica, e in particolare il fatto che in misura crescente il numero di figli dipende dal livello del reddito e della ricchezza: il rischio di povertà assoluta e relativa aumenta con il numero di figli. A ciò si affianca il fatto che l’impatto dei trasferimenti sociali, misurato come riduzione percentuale del rischio di povertà, escludendo le pensioni, è in Italia fra i più bassi dell’Unione Europea.

Figura 17



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

9. Spesa pubblica e crisi europea: 2010-2016

9.1. Contrazione di Italia, Regno Unito, Spagna: crescita di Germania, Svezia e Francia

Abbiamo considerato nel dettaglio la spesa pubblica per 6 grandi paesi dell'UE, che possono rappresentare differenti modelli di Stato Sociale, di cui 4 interni all'Eurozona (Germania, Spagna, Francia e Italia) e 2 esterni (Svezia e Gran Bretagna) nel periodo 2010-2016. I dati di spesa, di fonte Eurostat, sono stati disaggregati in dettaglio, a partire dalla classificazione ufficiale in 10 Divisioni funzionali di spesa, di cui abbiamo calcolato: a) il valore della spesa nominale in miliardi di euro nel 2016 (inclusi Svezia e Gran Bretagna), b) la variazione % della spesa in termini reali (utilizzando il deflatore del Pil), c) la quota % della spesa di ogni funzione rispetto al Pil nel 2016, e la variazione della quota del Pil fra il 2010 e il 2016 per ogni funzione.

È opportuno considerare congiuntamente queste misure perché la stima in termini reali della spesa pubblica, totale e per funzioni, presenta difficoltà teoriche ed empiriche, a causa del tipo di deflazione utilizzata e del tasso di cambio considerato per Svezia e Germania: a questo riguardo abbiamo utilizzato i valori in euro calcolati da Eurostat.

Un'analisi di queste informazioni nel periodo 2010-2016 (tabella 6) consente di valutare l'impatto differenziato della crisi europea sui paesi considerati, nonché la loro implicita agenda politica per la spesa pubblica e le principali categorie funzionali.

L'impatto negativo della crisi emerge con chiarezza nei paesi in cui la spesa pubblica in termini reali è diminuita e al tempo stesso è diminuita l'incidenza della spesa pubblica sul Pil: ciò è avvenuta in Spagna, Italia e Regno Unito, accentuando il divario economico fra i sei paesi.

Germania e Svezia sono i paesi con i migliori risultati economici, rimarchevoli data la dimensione delle loro economie: il rapporto fra spesa pubblica e Pil diminuisce come conseguenza della crescita del Pil mentre la spesa pubblica in termini reali aumenta. Aumenta la spesa reale per funzioni sociali chiave come la sanità, l'istruzione e la protezione sociale. Aumentano le altresì funzioni chiavi di uno Stato Minimo come la difesa e l'ordine interno. I positivi risultati della Svezia, esterna all'area euro, sono maggiori anche rispetto alla Germania: il rapporto spesa pubblica/Pil rimane elevato (49%) e in aumento in termini reali. Aumenta in modo significativo la spesa per tutte le funzioni dello Stato Sociale e quelle dello Stato Minimo, ad eccezione della Difesa, che diminuisce.

Tabella 6 - Spesa pubblica totale per Divisioni funzionali: 2016 e 2010

Miliardi €	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Spesa pubblica totale	1.389	472	1.256	830	230	994
Var% reale 2016-2010	3,8	-5,4	6,5	-3,6	12,7	-2,1
% sul Pil 2016	44,2	42,2	56,4	49,4	49,4	41,5
% Pil: 2016-2000	-3,1	-3,4	0,0	-0,5	-1,4	-6,3
Servizi pubblici	183	68	136	133	31	109
Var% reale 2016-2010	-1,7	12,4	-4,4	-8,0	2,9	-2,1
% sul Pil 2016	5,8	6,1	6,1	7,9	6,6	4,6
% Pil: 2016-2010	-0,8	0,5	-0,7	-0,4	-0,8	-0,7
di cui interessi (000)	44	33	46	70	2	59
% Pil: 2016	1,4	2,9	2,1	4,2	0,5	2,5
Difesa	33	11	41	22	5	47
Var% reale 2016-2010	6,4	-4,3	4,3	-5,7	-11,9	-15,5
% sul Pil 2016	1,0	1,0	1,8	1,3	1,2	2,0
% Pil: 2016-2010	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,3	-0,6
Ordine Pubblico	50	21	37	32	6	43
Var% reale 2016-2010	11,9	-10,4	4,5	-10,0	9,7	-19,0
% sul Pil 2016	1,6	1,9	1,6	1,9	1,3	1,8
% Pil: 2016-2010	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,7
Affari economici	97	44	125	67	19	72
Var% reale 2016-2010	-32,4	-31,0	18,1	-7,6	8,0	2,6
% sul Pil 2016	3,1	3,9	5,6	4,0	4,1	3,0
% Pil: 2016-2010	-1,7	-1,9	0,5	-0,2	-0,3	-0,3
Protezione ambientale	19	9	21	15	1	18
Var% reale 2016-2010	13,8	-20,4	1,8	1,6	7,6	-17,3
% sul Pil 2016	0,6	0,8	0,9	0,9	0,3	0,7
% Pil: 2016-2010	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Abitazioni	12	5	24	11	3	17
Var% reale 2016-2010	-28,0	-29,8	-18,0	-17,7	18,9	-24,4
% sul Pil 2016	0,4	0,5	1,1	0,7	0,7	0,7
% Pil: 2016-2010	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	-0,3
Sanità	225	68	180	117	32	182
Var% reale 2016-2010	15,2	-6,0	8,6	-9,2	18,1	13,6
% sul Pil 2016	7,2	6,0	8,1	7,0	6,9	7,6
% Pil: 2016-2010	0,2	-0,6	0,2	-0,4	0,1	-0,1
Sport cultura religione	32	12	28	14	5	15
Var% reale 2016-2010	40,9	-31,8	-7,7	7,4	13,6	-29,2
% sul Pil 2016	1,0	1,1	1,2	0,8	1,1	0,6
% Pil: 2016-2010	0,2	-0,6	-0,2	0,0	0,0	-0,4
Istruzione	132	45	120	66	31	112
Var% reale 2016-2010	7,7	-8,5	1,9	-13,8	18,6	-21,9
% sul Pil 2016	4,2	4,0	5,4	3,9	6,6	4,7
% Pil: 2016-2010	-0,2	-0,5	-0,2	-0,5	0,1	-1,8
Protezione sociale	606	188	544	355	96	379
Var% reale 2016-2010	7,8	3,9	10,3	4,1	15,5	5,6
% sul Pil 2016	19,3	16,8	24,4	21,1	20,6	15,8
% Pil: 2016-2010	-0,6	0,2	0,8	1,2	-0,1	-1,2

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Il Regno Unito (prima della Brexit) registra una significativa diminuzione della spesa pubblica in termini reali, e ancor più se misurata in rapporto al Pil: 6 punti di diminuzione fra il 2010 e il 2016 (dal 48% al 42%). La diminuzione, per la sua ampiezza, riguarda tutte le funzioni di spesa, in particolare l'istruzione.

In Spagna la quota di spesa pubblica rispetto al Pil diminuisce al 42%, con una diminuzione di 3 punti. La diminuzione delle prestazioni in termini reali riguarda in particolare l'istruzione e la sanità, oltre che la polizia e la difesa. La spesa per la protezione sociale è di poco aumentata e la sua quota sul Pil è aumentata solo marginalmente.

In Italia la quota di spesa pubblica sul Pil si è ridotta di 0,5 punti, e nel 2016 è del 49%. L'incidenza degli interessi del debito sul Pil è del 3,8% (dati Banca d'Italia), in tendenziale diminuzione dal 2012, mentre in Spagna è del 2,6%: in valore 66 miliardi in Italia rispetto a 33 in Spagna (i dati Eurostat per funzione sono di poco superiori per entrambi i paesi). La riduzione della spesa pubblica in termini reali è stata di quasi il -4% e si è concentrata su istruzione (-14%) e sanità (-9%): le prestazioni sociali in termini reali sono aumentate come in Spagna, ma in misura maggiore rispetto al Pil.

In Francia la spesa pubblica ha caratteristiche particolari: il livello della quota rispetto al Pil è stato quasi stabile del 56% nel periodo considerato. Nell'Unione Europea i paesi in cui la quota di spesa pubblica è compresa fra il 50% e il 56% nel periodo considerato sono, oltre alla Francia, Finlandia, Danimarca, Belgio, Austria: la Svezia scende sotto il 50% nel 2015 e l'Austria nel 2017, mentre l'Italia supera la soglia fra il 2012 e il 2015. Nel 2017 tutti i paesi dell'Unione Europea registrano una diminuzione della quota rispetto al 2010, come conseguenza della crescita economica: nel 2017 la quota di spesa pubblica sul Pil è ancora al di sopra del 50% in Francia, Finlandia, Belgio e Danimarca. In Francia la spesa per la difesa e l'ordine pubblico è in aumento mentre la quota sul Pil destinata agli "affari economici" è la più elevata fra i paesi considerati, e in significativo aumento nel periodo (e anche nel 2017). La spesa per la protezione sociale rappresenta la quota più elevata rispetto al Pil fra i paesi considerati (24%) e registra l'aumento reale più elevato. Finlandia, Francia, Danimarca sono i paesi UE in cui è più elevata la quota per la protezione sociale, anche nel 2017. La quota 50 per la spesa pubblica e la quota 25 per la protezione sociale appaiono essere i livelli di attenzione per uno Stato Sociale economicamente sostenibile.

9.2. Spesa pubblica: un dettaglio selezionato

L'analisi della spesa per categorie di spesa, nell'ambito di ogni Divisione funzionale, consente di qualificare meglio le scelte sociali di ciascuno dei sei paesi e la natura della spesa pubblica: in questo modo è possibile valutare con maggior precisione la corrispondenza funzionale della spesa aggregata.

Abbiamo selezionato le categorie di spesa funzionale più rilevanti per i sei paesi considerati e per le quali riportiamo i valori di spesa (tabella 7): nella valutazione delle grandezze assolute è opportuno tenere presente la dimensione demografica dei paesi, pari a 82 milioni in Germania, 67 milioni in Francia, 66 milioni nel Regno Unito, 61 milioni in Italia, 47 milioni in Spagna e Svezia 10 milioni. Abbiamo altresì aggiunto le variazioni percentuali fra il 2010 e il 2016 in termini reali, utilizzando il deflatore del Pil, e aggiunto la variazione 2016-2010 delle quote sul Pil delle categorie selezionate. Per Svezia e Regno Unito le variazioni del tasso di cambio possono influenzare le variazioni percentuali e può quindi essere utile un confronto con il segno delle variazioni delle quote sul Pil.

Per la funzione "servizi pubblici" abbiamo selezionato le spese per gli "organi dello Stato" che comprende le principali funzioni esecutive dello Stato, sul piano economico, legislativo e dei rapporti esteri, la "ricerca di base", cioè il finanziamento della ricerca pura e le "transazioni per il debito pubblico". L'impegno della Germania per la spesa pubblica nella ricerca di base è particolarmente elevato e pari a 30 miliardi: superiore agli altri cinque paesi insieme, con un aumento del +24% rispetto al 2010.

Tabella 7 - Spesa pubblica totale: selezione di categorie rilevanti

€ miliardi 2016 e Var%	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Popolazione	82	47	67	61	10	66
Organi dello Stato	61,2	18,3	38,1	41,8	7,1	22,9
Var% reale 2016-2010	27,5	-1,1	5,3	-2,5	4,3	-14,1
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Ricerca di base	29,6	4,9	7,0	4,9	6,8	0,2
Var% reale 2016-2010	24,1	-18,4	-12,6	-9,9	14,2	40,6
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Transaz. Debito	44,3	32,7	46,0	69,9	2,3	58,8
Var% reale 2016-2010	-42,9	55,0	-14,5	-6,2	-51,9	-4,3
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	-1,2	1,0	-0,4	-0,1	-0,6	-0,4
Difesa militare	29,3	9,5	34,0	21,1	4,8	43,2
Var% reale 2016-2010	8,3	-7,0	3,5	-5,1	-0,5	-2,2
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,3
Servizi polizia	23,8	13,6	21,0	19,4	2,8	23,9
Var% reale 2016-2010	11,5	-11,8	3,2	-12,9	8,9	-19,2
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,4
Vigili del fuoco	7,6	1,7	6,0	3,1	1,0	3,4
Var% reale 2016-2010	23,1	-7,0	3,0	2,8	13,7	-24,2
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Tribunali	12,8	3,8	5,2	5,7	1,3	9,2
Var% reale 2016-2010	9,3	-10,2	5,0	-3,9	14,3	-23,0
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Carceri	3,1	1,9	3,5	3,3	1,0	4,9
Var% reale 2016-2010	5,0	-5,0	10,3	-12,9	0,5	-29,2
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Affari econ. Energia	3,8	4,2	8,6	15,4	0,3	6,1
Var% reale 2016-2010	-9,4	173,6	70,0	200,1	-31,8	205,5
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	0,3	0,2	0,6	0,0	0,2
Affari econ. Industria	5,7	0,4	0,6	6,4	0,4	0,3
Var% reale 2016-2010	-15,9	-76,6	-13,3	-26,1	-5,1	-82,7
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Affari econ. Trasporti	46,7	15,6	41,1	26,7	12,3	41,6
Var% reale 2016-2010	0,5	-46,0	0,8	-24,8	5,8	4,2
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	-0,1	-1,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2
R.&S. Affari econ.	5,7	3,9	17,3	4,0	0,4	10,1
Var% reale 2016-2010	-7,3	-13,5	-5,2	-24,6	4,8	46,9
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Prodotti medicali	50,7	11,2	31,5	14,3	3,4	12,5
Var% reale 2016-2010	10,9	-18,6	1,1	-9,8	5,1	22,4
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Serv. ambulatoriali	67,0	52,2	64,9	43,9	14,2	18,3
Var% reale 2016-2010	20,1	-2,3	14,7	-2,4	18,9	1,5
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,1	-0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1
Servizi ospedalieri	86,5	n.d.	77,4	51,2	11,7	135,8
Var% reale 2016-2010	12,4	n.d.	9,1	-14,9	19,2	7,7
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,1	n.d.	0,1	-0,5	0,0	-0,3
Istruz. primaria	39,8	17,6	30,9	24,9	19,3	27,0
Var% reale 2016-2010	23,5	-7,4	8,3	-8,8	30,4	-39,3
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,5	-0,8
Istruz. secondaria	48,9	16,8	52,9	29,7	4,9	53,9
Var% reale 2016-2010	1,4	-6,0	2,3	-13,2	-3,2	26,5
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,2
Istruz. terziaria	25,9	6,3	14,1	5,7	5,1	5,4
Var% reale 2016-2010	4,2	-13,7	-3,4	-19,5	3,0	-77,4
Var(% Pil 2016-% Pil 2010)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,6

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (CORE – EUROSTAT Dettaglio con Pil Tabella 2 - Nuova)

Germania e Italia sono i paesi con la spesa più elevata per gli Organi dello Stato; Germania e Regno Unito impegnano una spesa più elevata e in aumento per gli aiuti all'estero; Italia e Regno Unito registrano il valore maggiore per le "transazioni sul debito".

Per la categoria “difesa militare”, con l’esclusione della “difesa civile”, Regno Unito e Germania impegnano una spesa significativa e in crescita: diminuisce in Italia, Spagna ed è costante in Svezia.

Regno Unito e Germania sono i paesi in cui è più elevata la spesa pubblica per la polizia: aumenta in Germania e diminuisce nel Regno Unito, in Italia e Spagna, come conseguenza dell’austerità.

Francia e Germania sono i paesi in cui la spesa per la prevenzione e l’intervento degli incendi è stata più elevata, e in aumento. Il Regno Unito diminuisce in misura significativa la spesa, mentre in Italia è stata in lieve aumento.

Germania e Regno Unito sono anche i due paesi con la più elevata spesa pubblica per le carceri: in Germania la spesa è stata in aumento mentre nel Regno Unito è stata in forte diminuzione, così come – in analogia con la spesa per la polizia – è avvenuto per la l’Italia e la Spagna.

La spesa pubblica per gli “affari economici” riguarda le infrastrutture istituzionali e di ricerca che possono promuovere l’iniziativa delle imprese. La Francia è particolarmente nell’attività di organizzazione, regolamentazione e promozione per le imprese e il mercato del lavoro: è il paese con la più elevata spesa pubblica per gli “affari economici”, 45 miliardi rispetto a 5 miliardi dell’Italia.

Nel settore di carburanti ed energia l’Italia è il paese con la più elevata spesa pubblica, il doppio rispetto al 2010: aumenti altrettanto elevati in Francia, Regno Unito e Spagna, e spesa invece in diminuzione nel Regno Unito e Germania. L’Italia è il paese con la maggiore spesa pubblica nell’industria, seguita dalla Germania. Per gli altri paesi la spesa è molto più contenuta e in diminuzione. La Germania ha la spesa più elevata per i trasporti, seguita dal Regno Unito e la Francia: la spesa è molto più bassa in Italia e Spagna e altresì in diminuzione rispetto al 2010. È in aumento in Svezia e relativamente elevata rispetto alla popolazione. In Francia è molto rilevante la spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo sugli “Affari Economici”: è rilevante e in netta crescita la spesa pubblica nel Regno Unito. In Italia la spesa ha registrato una drastica diminuzione (-25%), mentre in Spagna è aumentata (+5%).

Germania e Francia sono i due paesi in cui è più elevata la spesa per prodotti medicali, con un significativo aumento in Germania. In Italia e Spagna il livello della spesa è molto più basso e in diminuzione, del -10% in Italia e del -19% in Spagna. Germania e Francia sono i due paesi in cui la spesa per servizi ambulatoriali è più elevata e in significativo aumento: del +20% in Germania e del +15% in Francia: in Svezia l’aumento della spesa ambulatoria è stata del +19%. In Italia e Spagna è diminuita del -2%.

Il Regno Unito è il paese con il maggior volume di spesa ospedaliera, 136 miliardi nel 2016, in aumento del +8% rispetto al 2010: anche in Germania la spesa ospedaliera è consistente e in aumento. In Italia la spesa ospedaliera del 2016 è di 51 miliardi, di poco più elevata della spesa ambulatoriale, ma in diminuzione del -15% rispetto al 2010.

Germania e Francia sono i paesi in cui la spesa pubblica per l’istruzione pre-primaria e primaria è più elevata, e a livello pro-capite è ancora maggiore in Svezia: nei tre paesi la spesa è significativamente aumentata del +30% in Svezia, del +27% in Germania, del +8% in Francia. In Italia la spesa è più bassa e in diminuzione, del -9% in Italia e del -8% in Spagna. Regno Unito, Francia e Germania investono un valore elevato di risorse nell’istruzione secondaria, in aumento rispetto al 2010, soprattutto nel Regno Unito. In Italia e Spagna la spesa è meno elevata: in riduzione del -13% in Italia e del -6% in Spagna.

La Germania è il paese in cui è più elevata la spesa pubblica per l’istruzione terziaria, in aumento: la Francia segue con una spesa meno elevata ma significativa, anche se in marginale diminuzione. In Italia e Spagna la spesa per l’istruzione terziaria è più bassa, in misura rilevante, e in diminuzione del -20% in Italia e del -14% in Spagna. Nel Regno Unito la drastica diminuzione della spesa pubblica nell’istruzione terziaria è collegata con l’adozione della riforma introdotta sul finanziamento della istruzione superiore [Bolton; 2018].

9.3 Investimenti pubblici dello Stato Minimo e Sociale

Gli investimenti pubblici hanno un ruolo fondante per lo Stato Minimo, la cui funzione centrale è quello di creare le infrastrutture di comunicazione che consentono il funzionamento di un’economia di mercato e promuove l’attività economica: in modo complementare lo Stato Sociale crea le condizioni necessarie perché a tutti i giovani sia fornita una comune istruzione di base, promuove l’innovazione con investimenti nella ricerca e l’istruzione superiore. Inoltre, nel corso delle crisi economiche l’effetto moltiplicare degli investimenti pubblici può parzialmente bilanciare la diminuzione degli investimenti privati, stabilizzare l’economia e favorire la ripresa.

Tabella 8 - La spesa per investimenti pubblici

miliardi 2016, %, Var%	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Investimenti fissi lordi pubblici	66,8	21,6	75,1	35,4	20,4	63,7
Var% reale 2016-2010	2,3	-52,4	-14,3	-30,1	14,4	-7,2
% sul Pil 2016	2,1	1,9	3,4	2,1	4,4	2,7
Var quote Pil 2016-2010	-0,2	-2,8	-0,7	-0,8	-0,1	-0,5
Servizi pubblici	16,3	3,5	9,9	3,6	6,0	2,7
Var% reale 2016-2010	29,0	-28,2	-3,7	-36,6	16,6	54,6
% sul Pil 2016	0,5	0,3	0,4	0,2	1,3	0,1
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Difesa	7,3	2,3	7,9	5,4	1,3	11,8
Var% reale 2016-2010	7,8	-8,4	17,1	18,4	-25,5	-20,8
% sul Pil 2016	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,5
Var quote Pil 2016-2010	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Ordine Pubbico	2,7	0,6	2,5	1,0	0,5	1,3
Var% reale 2016-2010	2,3	-56,9	-26,8	-64,8	-2,3	-64,1
% sul Pil 2016	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Affari economici	18,9	8,7	23,4	11,4	5,0	21,8
Var% reale 2016-2010	-5,2	-59,4	-16,1	-33,6	-5,0	29,2
% sul Pil 2016	0,6	0,8	1,1	0,7	1,1	0,9
Var quote Pil 2016-2010	-0,1	-1,5	-0,2	-0,3	-0,2	0,1
Protezione ambientale	4,0	0,9	4,6	2,3	0,1	3,6
Var% reale 2016-2010	37,9	-57,3	-15,4	-29,6	75,8	21,2
% sul Pil 2016	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Abitazioni	2,2	1,0	5,0	3,1	1,5	7,9
Var% reale 2016-2010	-4,4	-61,4	-22,6	-28,7	54,3	530,5
% sul Pil 2016	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2
Sanità	1,6	2,1	6,2	4,1	2,2	6,3
Var% reale 2016-2010	13,6	-35,6	-15,7	-38,7	9,8	-38,8
% sul Pil 2016	0,1	0,2	0,3	0,2	0,5	0,3
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,1
Sport cultura religione	3,2	1,0	5,4	1,8	0,8	0,8
Var% reale 2016-2010	-23,3	-69,9	-23,9	-18,7	46,2	-90,6
% sul Pil 2016	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0
Var quote Pil 2016-2010	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,1	-0,2
Istruzione	8,9	1,3	7,2	2,4	2,3	7,0
Var% reale 2016-2010	-23,6	-51,4	-27,1	-29,1	87,8	-51,5
% sul Pil 2016	0,3	0,1	0,3	0,1	0,5	0,3
Var quote Pil 2016-2010	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,2	-0,3
Protezione sociale	1,6	0,2	3,1	0,4	0,7	0,4
Var% reale 2016-2010	56,7	-72,3	-5,2	-49,2	70,9	-57,4
% sul Pil 2016	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Var quote Pil 2016-2010	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi totali	634	223	488	290	111	404
% Investimenti pubblici	10,5	9,7	15,4	12,2	18,4	15,7
Var quote 2016-2010	0,7	-3,1	-0,2	-2,7	1,6	1,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat – Gross Fixed Capital Formation-tabella 3)

La dinamica degli investimenti fissi lordi, fra il 2010 e il 2016, conferma queste caratteristiche per i 6 paesi analizzati. La promozione dell'attività economica è la categoria d'investimento pubblico più diffusa in tutti i paesi, tenendo conto delle dimensioni del paese: le altre funzioni sono più differenziate. La spesa per l'investimento pubblico in ricerca e nell'istruzione è elevato in Germania (con l'organizzazione Fraunhofer-Gesellschaft) così come sono elevati gli investimenti per la difesa nel Regno Unito, in Germania e Francia. L'investimento pro-capite è basso in Italia e Spagna. Gli investimenti in istruzione nel corso periodo 2010-2016 si dimezzano in Spagna e nel Regno Unito, diminuiscono di un terzo in Italia e Francia e di un terzo anche in Germania, ma rimanendo su livelli elevati in Germania e Francia.

Sul piano della stabilità macroeconomica gli investimenti pubblica hanno un profilo pro-ciclico rispetto agli investimenti totali, mentre in Svezia e Germania il profilo è anticiclico: gli investimenti pubblici e totali

aumentano, e quelli pubblici rimangono costanti rispetto al Pil, data la dinamica crescente del Pil. In Francia la situazione è intermedia, nel senso l'investimento pubblico diminuisce, ma quello totale aumenta: In Italia e Spagna la diminuzione degli investimenti totali si accompagna a una elevata diminuzione degli investimenti pubblici. In Svezia gli investimenti in istruzione aumentano in volume e come quota del Pil.

Queste indicazioni statistiche sono in accordo con il fatto che Svezia, Germania, Regno Unito, Francia figurino in posizione elevate nelle graduatorie dei paesi più competitivi o innovativi.

Tabella 9 - Investimenti fissi lordi totali, di cui investimenti pubblici

miliardi 2016, %, Var	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Investimenti fissi lordi totali	634	223	488	290	111	404
Var% reale 2016-2010	14,9	-5,7	5,5	-14,2	24,2	22,7
% Pil 2016	20,1	19,9	21,9	17,2	23,9	16,8
Var quote Pil 2016-2010	0,7	-3,1	-0,2	-2,7	1,6	1,3
di cui Investimenti pubblici	66,8	21,6	75,1	35,4	20,4	63,7
Var% reale 2016-2010	2,3	-52,4	-14,3	-30,1	14,4	-7,2
% su investimenti fissi totali	10,5	9,7	15,4	12,2	18,4	15,7
% sul Pil 2016	2,1	1,9	3,4	2,1	4,4	2,7
Var quote Pil 2016-2000	-0,2	-2,8	-0,7	-0,8	-0,1	-0,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

10. Spesa pubblica e protezione sociale

10.1. Rischi e bisogni della protezione sociale

L'analisi sulla spesa pubblica per la protezione sociale si discosta dalla precedente, perché, per la sua rilevanza economica e sociale è stata adottata, a livello ufficiale (Eurostat), una diversa metodologia, adottando le regole concordate con lo "European system of integrated of social protection statistics": questa armonizzazione consente di misurare il rapporto fra entrate e uscite, comprendere le dinamiche strutturali della spesa, confrontando differenti modelli di protezione sociale.

Mentre la precedente analisi della spesa si basa su una classificazione delle spese dal punto di vista della Pubblica Amministrazione (COFOG), la classificazione ESSPROS per funzioni è collegata al tipo di evento di protezione sociale il cui pagamento è effettuato per sollevare il beneficiario dal peso di un dato rischio o bisogno.

L'ESSPROS rappresenta una guida per la classificazione funzionale della spesa pubblica connessa con rischi sociali ed eventi, consentendo di stabilire un legame fra l'istituzione che finanzia e il punto di vista dei beneficiari. Vi sono alcune differenze fra i due sistemi di classificazione di cui la principale è che nel sistema ESSPROS non è inclusa la funzione Istruzione, [Eurostat, 2011; 66], che abbiamo invece incluso nella definizione di Stato Sociale.

Il confronto fra Germania, Spagna, Francia, Italia, Svezia e Regno Unito consente di delineare analogie e differenze dei modelli di protezione sociale, sulla base di questi parametri: a) il valore della spesa totale per benefici di protezione sociale in miliardi di euro nel 2016, per 8 categorie di rischi e bisogni, b) l'incidenza sul Prodotto Interno Lordo nel 2016, c) il tasso di variazione della spesa pro-capite a prezzi 2010 (concatenato, di fonte Eurostat), d) la quota % delle prestazioni di protezione sociale in natura, cioè prestazioni dirette come la sanità (il complemento a 100 rappresenta le prestazioni monetarie).

Tabella 10 - Spesa pubblica per la protezione sociale

miliardi euro corr. %, Var%	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Protezione sociale totale	890	267	715	481	135	625
% Pil	28,2	23,9	32,1	28,6	29,0	26,0
Var%2016-2010 conc. pro-capite	11,3	-3,1	8,2	-0,1	10,3	-0,8
Quota % in natura 2016	38,5	32,0	36,6	24,3	47,4	39,8
Sanità/malattie	311	74	204	111	35	203
% Pil	9,8	6,6	9,2	6,6	7,5	8,5
Var%2016-2010 conc. pro-capite	18,9	-7,6	7,1	-9,1	15,0	10,6
Quota % in natura 2016	82,4	86,6	91,4	94,9	81,4	91,2
Disabilità	72	19	46	28	15	41
% Pil	2,3	1,7	2,1	1,7	3,2	1,7
Var%2016-2010 conc. pro-capite	17,5	-4,0	11,4	2,4	-11,0	-4,7
Quota % in natura 2016	36,2	14,8	39,5	5,1	63,9	18,5
Pensioni vecchiaia	287	109	287	234	57	262
% Pil	9,1	9,7	12,9	13,9	12,2	10,9
Var%2016-2010 conc. pro-capite	8,8	16,8	10,6	-2,2	13,1	0,6
Quota % in natura 2016	0,2	6,0	3,2	0,7	18,0	3,2
Superstiti	57	26	38	44	1	2
% Pil	1,8	2,3	1,7	2,6	0,3	0,1
Var%2016-2010 conc. pro-capite	-0,1	5,3	2,2	-0,3	-31,4	-17,6
Quota % in natura 2016	0,3	0,0	4,1	0,0	0,0	0,0
Famiglia e bambini	102	14	55	30	14	62
% Pil	3,2	1,3	2,4	1,8	3,0	2,6
Var%2016-2010 conc. pro-capite	15,3	-13,5	1,4	51,5	9,4	-11,5
Quota % in natura 2016	37,5	58,7	38,4	12,2	54,9	23,1
Disoccupazione	31	22	45	29	5	9
% Pil	1,0	1,9	2,0	1,7	1,0	0,4
Var%2016-2010 conc. pro-capite	-31,5	-41,9	7,9	15,8	-14,5	-43,7
Quota % in natura 2016	5,5	6,9	3,5	0,5	28,7	25,5
Abitazione	17	1	18	1	2	30
% Pil	0,5	0,1	0,8	0,0	0,4	1,3
Var%2016-2010 conc. pro-capite	-6,2	-50,3	4,3	16,5	3,2	-2,2
Quota % in natura 2016	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Esclusione sociale	13	3	22	4	6	15
% Pil	0,4	0,2	1,0	0,3	1,4	0,6
Var%2016-2010 conc. pro-capite	229,3	13,4	14,6	26,6	118,8	-35,3
Quota % in natura 2016	38,0	39,3	23,6	91,3	78,0	1,7

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Eurostat . Prestazioni Sociali (Social Protection) e altro – Tabella 5

L'analisi congiunta di questi indicatori consente di individuare alcune caratteristiche centrali dei diversi modelli di prestazioni sociale nel 2016 e nel corso della crisi nel periodo 2010-2016.

L'incidenza dei benefici di protezione sociale rispetto al Pil è elevata in tutti i paesi considerati: la Francia è il paese con la quota più elevata con il 32%, seguita da Italia e Svezia con il 29%, la Germania con il 28%, il Regno Unito il 26% e la Spagna il 24%.

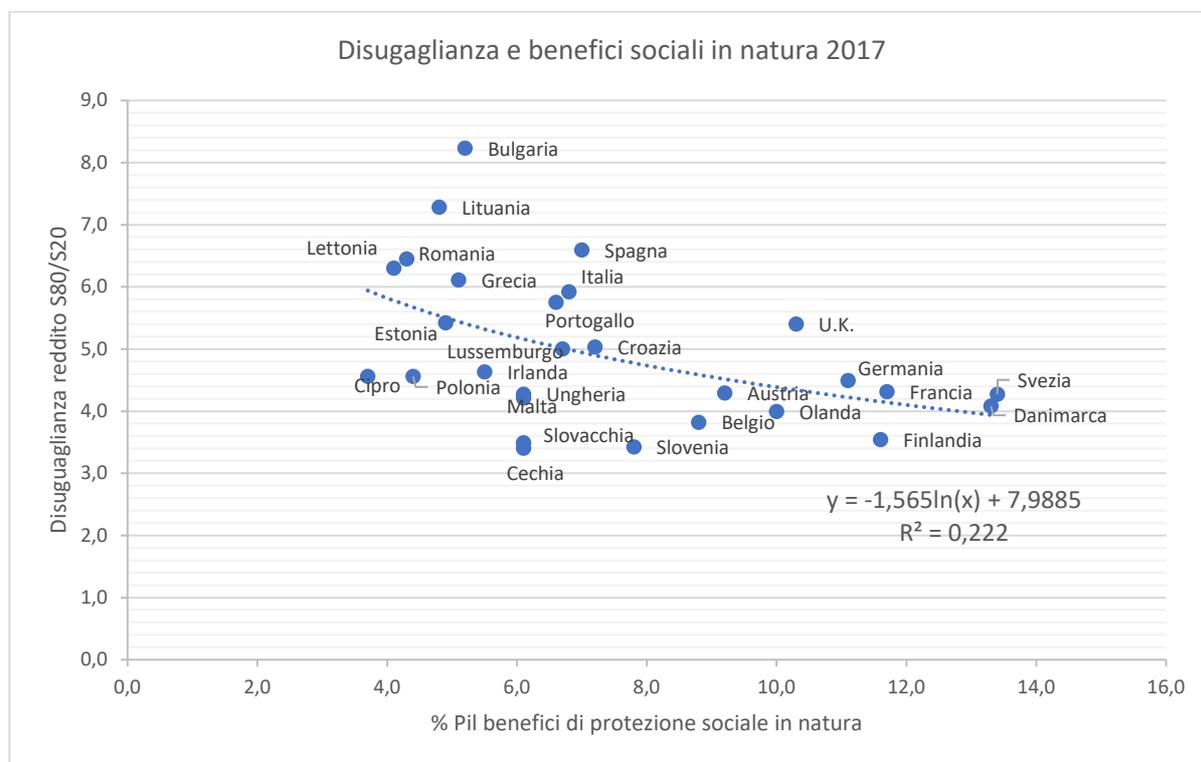
In Svezia, Germania e Francia la spesa (concatenata) per la protezione sociale è aumentata, mentre in Spagna è diminuita e in Italia è in marginale diminuzione. È perciò aumentato il divario di spesa per la protezione sociale a sfavore di Italia e Spagna: In Italia la protezione sociale per la sanità è diminuita del -9% e le pensioni di vecchiaia del -2%, ma è aumentata la spesa per la disabilità. La funzione superstiti è associata al trasferimento di parte dei benefici pensionistici al coniuge superstite, in maggioranza donne, le quali avendo

una speranza di vita maggiore degli uomini e una carriera lavorativa più ridotta sono anche a maggior rischio di difficoltà economiche (vedi sopra § 9.1)

La spesa per famiglia e bambini in Italia è aumentata in misura significativa, anche se partendo da un basso livello: come quota sul Pil è salita all'1,8%, poco al di sopra della Spagna dove è diminuita del -16%, e come il Regno Unito, con il -11%, dove però il livello di incidenza sul Pil, è più elevato, pari al 2,5%. La spesa per famiglia e bambini, che non include i benefici fiscali, è pari al 3,2% in Germania, dove la situazione demografica è analoga a quella dell'Italia, del 3% in Svezia e del 2,4% in Francia dove invece il sostegno a favore della famiglia è molto più favorevole.

In Italia è aumentata la spesa per la disoccupazione, con una incidenza dell'1,7% sul Pil, mentre è diminuita in Germania, Svezia e Regno Unito, a conferma di una situazione occupazionale favorevole, con una diminuzione del tasso di disoccupazione: in Francia il tasso di disoccupazione non è migliorato in egual misura e il sostegno dell'indennità è perciò aumentato.

Figura 18



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat – in kind e disuguaglianza 2016)

L'impatto dei trasferimenti sociali in Italia è molto più contenuto rispetto agli altri paesi europei (§. 9.2) il che apre spazi per miglioramenti sul piano dell'efficacia ed efficienza della spesa sociale: dall'analisi dell'esperienza in altri paesi l'aumento della quota di trasferimento in natura (in-kind) è più efficace, ed anche efficiente, perché la prestazione è diretta allo specifico bisogno del beneficiario che risponda ai requisiti richiesti, e per questo motivo il suo finanziamento è anche più accettato a livello politico.

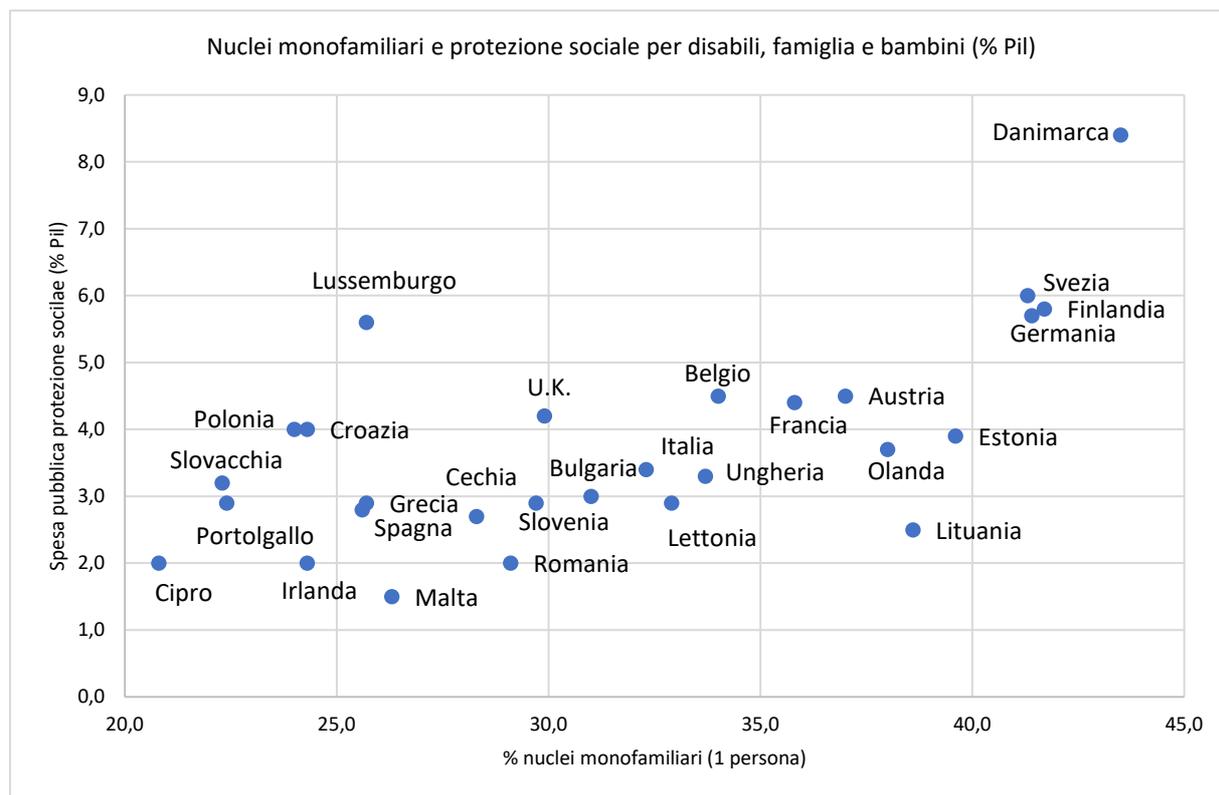
Dal confronto fra paesi della quota dei trasferimenti in natura risulta una contenuta ma significativa riduzione della disuguaglianza del reddito monetario all'aumentare della quota di spesa per la protezione sociale (figura 18), in gran parte nel settore sanitario e in particolare in alcuni paesi, come Germania, Svezia, Finlandia, Danimarca, Austria, che offrono esempi efficienti di modelli organizzativi.

La distribuzione della dimensione familiare ha una influenza rilevante sul piano economico e sulla spesa per la protezione sociale, in particolare nel caso nuclei monofamiliari, perché la libertà del vivere da soli diventa un vincolo nel caso di necessità di assistenza: l'incidenza rispetto al numero totale di famiglie, di questa categoria di nuclei monofamiliari è crescente e rilevante al livello europeo, ed è in crescita anche negli Stati Uniti e in Giappone. I nuclei monofamiliari sono inoltre molto eterogenei, dal giovane, uomo o donna,

che decide di vivere da sola, alla vedova anziana, alla madre che vive da sola con un figlio minore a padri separati che vivono da soli, e ancora altre tipologie.

Sul piano economico esistono economie di scala legate alla dimensione della famiglia: il costo di due persone che vivono da sole è maggiore del costo sostenuto dalle due persone che vivono in coppia. La persona che apprezza la libertà del vivere da sola si deve anche proteggere e prevedere che qualcuno possa assisterla, anche solo temporaneamente, in una situazione di bisogno o mancanza di autonomia. Quando ciò avviene la solidarietà sociale può prendere la forma organizzata di un intervento del sistema di protezione sociale: esiste una relazione fra la quota percentuale di nuclei monofamiliari e la percentuale di spesa pubblica per le funzioni di disabilità e famiglia, come somma della loro incidenza sul Pil.

Figura 19 - Famiglie monofamiliari e spesa di protezione sociale



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat – 1 Person Family Social Protection Disability F-41)

La dinamica della composizione che emerge dall'indagine EU-Silc (Eurostat) fornisce ulteriori indicazioni. Nel 2017 il paese in cui è più elevata la quota di nuclei monofamiliari è la Danimarca (44%), seguita Germania e Svezia (41%), Austria (37%) Francia (36%) e Italia (32%): quasi al fondo della graduatoria si trova la Polonia (22%) che si trova invece al 1° posto come il paese in cui è più elevata l'incidenza di famiglie con 6 e più componenti (6,8%). La Germania è all'ultimo posto per la tipologia familiare con 5 componenti.

Il bisogno costante di assistenza per anziani non autosufficienti, se manca il sostegno pubblico, viene di regola fornita dalla famiglia e dai figli, il che implica tuttavia un difficile ribilanciamento dell'offerta di lavoro e/o della cura dei figli minori. Inoltre la crescente quota di persone che vivono da sole, richiede un maggiore impegno pubblico sul piano della protezione sociale, come l'evidenza empirica conferma: il problema della cura delle persone sole è in crescita in molti altri paesi, inclusi gli Stati Uniti.

10.2. Il finanziamento della protezione sociale

Il conto della protezione sociale, con la metodologia ESSPROS, è di particolare interesse perché consente un confronto fra l'aggregato della spesa e dei benefici della protezione sociale e il relativo

finanziamento, che avviene con i contributi sociali, pagati dalle imprese e dai lavoratori, nonché l'ulteriore contributo a saldo da parte dello Stato. Il confronto fra i sei paesi considerati permette di confrontare i diversi modelli di protezione sociale e soprattutto di approfondire l'analisi sulle modalità con cui la politica fiscale bilancia la politica monetaria, dentro e fuori dall'area euro.

Le spese per l'amministrazione e gestione dei benefici per la protezione sociale, come quota delle entrate totali, variano da un massimo del 6,6% in Francia e del 3,9% in Germania: seguono l'Italia con il 3,6%, la Spagna con l'1,9%, la Svezia con l'1,8% e il Regno Unito con un minimo dello 0,6%. La differenza fra spese totali e costi amministrativi è l'ammontare di risorse utilizzate per benefici di protezione sociale, corrisposti in denaro o in natura.

Fra le caratteristiche comuni ad alcuni paesi vi è la diminuzione dei contributi sociali delle imprese, come quota del Pil in Spagna, Italia, Svezia e Regno Unito e l'aumento o la non diminuzione delle quote per i lavoratori in Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito; la quota dei contributi pubblici (e altri) sono diminuiti in Germania e Spagna, e aumentati in Francia, Italia, Svezia e Regno Unito

Il saldo fra entrate e uscite del conto per le prestazioni sociali è in equilibrio in tutti i paesi considerati: nel Regno Unito si registra anzi un significativo avanzo, al quale si associa la quota più elevata di contributi pubblici. Nel Regno Unito il finanziamento della protezione sociale è in maggioranza finanziata con la copertura della finanza pubblica, pari al 19% del Pil (inclusa la voce altri contributi): la politica di austerità, pur con la salvaguardia per la sanità ha portato, a rilevanti riduzioni della spesa pubblica, fra il 2010 e il 2016.

La Germania è, all'opposto del Regno Unito, il paese in cui è più elevata la quota di contributi sociali, da parte di imprese e lavoratori, con una quota stabile del 20% del Pil fra il 2010 e il 2016, e una suddivisione quasi paritetica del 10% fra imprese e lavoratori. Fra il 2010 e il 2016 le entrate per la protezione sociale sono aumentate del +11%, il che ha consentito di aumentare quasi tutte le funzioni di protezione sociale, in linea con la crescita. La quota finanziata da contributi pubblici nel 2016 è di circa il 10%, con una diminuzione di 1 punto rispetto al 2010.

In Francia, analogamente alla Germania, è elevata la quota di contributi sociali pari nel 2016 a poco meno del 21% del Pil: la quota delle imprese è del 14% e quella dei lavoratori del 6% del Pil. Entrambe le quote sono in aumento rispetto al 2010. I contributi pubblici sono quasi il 13% del Pil, in aumento fra il 2010 e il 2016.

In Svezia i contributi pubblici (e altri) alla spesa per la protezione sociale nel 2016 sono il 17% del Pil, una quota elevata, seconda solo al Regno Unito, in aumento di 0,6 punti rispetto al 2010: diminuiscono invece le quote dei contributi sociali, sia per le imprese che per i lavoratori

In Italia e Spagna le prestazioni pro-capite in termini reali sono diminuite nel totale oltre che per specifiche funzioni: in Italia, la sanità è diminuita del 9% e le pensioni di vecchiaia del 2% a cui si è associata una diminuzione dei contributi pubblici pari a 1 punto di Pil in Spagna e un aumento di 0,5 punti in Italia. La Germania è all'ultimo posto, con una quota del 2,5%, per la tipologia delle famiglie con 5 persone, come 2 genitori e 3 figli, mentre al primo posto vi è l'Irlanda con una quota dell'8,6.

Tabella 11 - Il finanziamento della protezione sociale

miliardi € ,2016, Var% conc	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	UK
Entrate totali	985	255	766	511	148	741
Var% reale 2016-2010	11,2	-9,7	15,0	3,2	14,2	10,6
%Pil 2016-%Pil 2010	-0,7	-1,9	2,2	1,3	0,2	-0,5
% Pil 2010	31,9	24,7	32,2	29,1	31,8	31,3
% Pil 2016	31,2	22,8	34,4	30,4	32,0	30,8
Contributi sociali	638	143	461	253	70	283
Var% reale 2016-2010	14,9	-8,7	11,2	-2,4	10,7	4,9
%Pil 2016-%Pil 2010	0,2	-0,9	0,6	-0,1	-0,3	-0,8
% Pil 2010	20,0	13,6	20,1	15,2	15,4	12,6
% Pil 2016	20,2	12,7	20,7	15,1	15,1	11,8
di cui: imprese	337	109	316	178	57	209
Var% reale 2016-2010	13,9	-10,4	10,0	-4,6	11,4	2,0
%Pil 2016-%Pil 2010	0,1	-0,9	0,3	-0,3	-0,3	-0,9
% Pil 2010	10,6	10,6	13,9	10,9	12,5	9,6
% Pil 2016	10,7	9,7	14,2	10,6	12,2	8,7
di cui: lavoratori	302	34	145	75	13	74
Var% reale 2016-2010	16,2	-2,9	13,9	3,3	7,5	14,4
%Pil 2016-%Pil 2010	0,2	0,0	0,4	0,2	-0,2	0,1
% Pil 2010	9,3	3,0	6,1	4,3	3,0	3,0
% Pil 2016	9,5	3,0	6,5	4,5	2,8	3,1
Contributi pubblici	330	108	281	247	76	362
Var% reale 2016-2010	4,8	-11,9	23,7	9,7	17,7	26,9
%Pil 2016-%Pil 2010	-0,9	-1,0	1,6	1,5	0,6	1,7
% Pil 2010	11,3	10,7	11,0	13,2	15,7	13,3
% Pil 2016	10,4	9,7	12,6	14,7	16,3	15,0
Altri contributi	16	5	24	11	3	97
Var% reale 2016-2010	4,5	18,5	-1,3	3,8	11,6	-16,4
%Pil 2016-%Pil 2010	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-1,4
% Pil 2010	0,6	0,4	1,2	0,6	0,7	5,4
% Pil 2016	0,5	0,4	1,1	0,6	0,7	4,0
Struttura delle entrate						
Entrate totali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contributi sociali	64,8	55,8	60,2	49,5	47,1	38,2
di cui:% imprese	34,2	42,6	41,3	34,8	38,2	28,2
di cui:% lavoratori	30,6	13,2	18,9	14,8	8,8	9,9
Contributi Pubblici+altri	35,2	44,2	39,8	50,5	52,9	61,8
Bilancio entrate-spese per la protezione sociale						
Entrate totali	985	255	766	511	148	741
Spese totali	929	272	765	499	137	629
Saldo	56	-17	1	12	11	112
Spese amministrazione	38	5	51	18	3	5
% entrate totali	3,9	1,9	6,6	3,6	1,8	0,6
Benefici protezione soc.	890	267	715	481	135	625

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (Core – Eurostat Totale receipt)

Il cuneo fiscale è un'ulteriore estensione di questi aggregati dal salario lordo al salario netto, che include anche l'IRPEF come principale imposta diretta: poiché sono escluse le imposte locali, sempre più significative, con la deduzione dell'IRPEF si ottiene ancora un salario lordo, anche se più vicino a quello netto.

Conclusioni

Lo Stato Minimo e lo Stato Sociale rappresentano la “mano visibile” con cui realizzare gli obiettivi di equità di uno Stato efficiente: il pubblico, così come il privato, possono essere entrambi efficienti o inefficienti, ma per intensità e motivi diversi. La sanzione della domanda di mercato, cioè il fallimento, non esiste per il servizio pubblico, la cui efficienza è comunque misurabile sul piano qualitativo, ad esempio con l'apprendimento nell'istruzione o corrette diagnosi e appropriate cure nella sanità: sul piano quantitativo con le code e i tempi di attesa, che rappresentano un segnale di domanda oltre che di adeguatezza delle risorse impegnate. Fra pubblico e privato sono anche diversi gli obiettivi: lo Stato Minimo ha come obiettivo centrale la tutela della libertà da minacce interne o esterne e la continuità dello Stato nel tempo: lo Stato Sociale ha come obiettivo centrale l'equità e la difesa economica dei cittadini nelle situazioni di rischio calcolabile e incertezza intrinseca. Lo Stato Minimo è garante dei diritti, primo dei quali il diritto di uguaglianza delle opportunità, fin dalla nascita e senza discriminazioni: lo Stato Sociale promuove e garantisce i doveri di reciprocità sociale e di partecipazione alla vita economica. In entrambi i casi vi è un cruciale problema d'informazione, per evitare abusi e manipolazioni, analogamente a quanto accade per la distribuzione primaria del reddito.

Se si considera l'ipotesi di un ridimensionamento dello Stato Sociale è necessario individuare i motivi strutturali che ne hanno determinato la crescita, a partire da un disegno della “mano visibile” della spesa pubblica, con obiettivi decentrabili sul territorio, e la definizione di diritti e doveri di chi fornisce le prestazioni e di chi le riceve: in altre parole una teoria e una pratica della spesa pubblica, di cui Domar lamentava l'assenza, già nel 1957. La motivazione del “desiderio di progresso” proposta da Wagner è stata un'ipotesi che ha percorso i tempi, anticipando i progressi del XX secolo, quando, affiancando l'ulteriore ipotesi di un tetto superiore alla spesa e le entrate, Keynes-Clark congetturavano un tetto del 25% del Pil: in realtà la soglia massima contemporanea sembra essere del 40% per gli Stati Uniti e il Giappone e il 50% per i paesi europei. A livello europeo esiste una significativa relazione fra Pil pro-capite e incidenza dei consumi pubblici rispetto ai consumi totali (pubblici e privati) delle famiglie: l'incidenza è massima per il Belgio (31%), minima per Bulgaria e Romania (21%) e stabilmente del 25% per l'Italia fra il 2010 e il 2018.

L'analisi quantitativa proposta evidenzia come nel corso del XX secolo siano emersi fattori strutturali nuovi che hanno richiesto un aumento dello Stato Sociale in Europa e un implicito tetto massimo alla spesa: fattori quali la dinamica demografica e la tenaglia di un crollo della natalità con l'aumento della speranza di vita, l'impatto sociale ed economico degli anni aggiuntivi di vita in cattiva salute, in particolare per le donne, la crescente ed eterogenea incidenza di nuclei monofamiliari, la persistente presenza di lavori nocivi e il rapido aumento di disabilità e malattie degenerative, gli inadeguati investimenti in istruzione superiore che rallentano le opportunità di crescita, lavoro e reddito, l'emergenza ambientale come paradossale tema di autodifesa dei danni provocati da sé stessi, la questione dell'abitare e dell'uso del suolo. Questi aspetti già presenti come funzioni e categorie nell'attuale sistema dei conti pubblici: è tempo per riequilibrio delle risorse impegnate.

Lo Stato Sociale moderno deve affrontare i problemi di una società complessa e può farlo sia direttamente come ente pubblico sia come struttura privata accreditata e controllata dal pubblico. Esistono esempi ed esperienze, efficaci o inefficienti, di entrambe le soluzioni. Nel caso della sanità negli Stati Uniti il modello privato ha portato ad un'enorme espansione della spesa, circa il 17% del Pil, senza la possibilità di una copertura universale. In Svezia il modello pubblico fornisce servizi sanitari con la metà della spesa con un impegno sul Pil pari alla metà. Il problema centrale è la motivazione di chi fornisce il servizio e la disponibilità del contribuente a finanziarlo perché utilizzi e apprezzi il servizio: per i servizi alla persona il motivo dell'interesse individuale o del profitto non può essere quello principale, e da ciò dipende anche l'efficacia di scuola e sanità in Svezia. La necessità di una convergenza fra interesse privato e la comune condivisione di valori, come la riprovazione sociale per determinati comportamenti, come l'imbroglione fiscale, è il nodo centrale da cui dipende il buon funzionamento dei servizi alla persona, come per l'istruzione e la sanità, e la premessa per un'etica dell'impiego pubblico.

Nella prospettiva qui proposta lo “Stato Sociale” non è un “lusso” ma un'istituzione “superiore” da consolidare e ricomporre con forme nuove che tengano conto dei profondi cambiamenti strutturali in atto per rispondere alle necessità nuove del XXI secolo e consentire una equilibrata distribuzione dei benefici dello sviluppo economico.

Bibliografia

Adema, W., Fron, P e Ladaique

2011 “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris.

Barr, N.

2012 “Economics of the Welfare State”, Oxford University Press.

Beveridge, W.

1942 “The Beveridge Report”, 20 novembre, HMSO.

Beveridge, W.

1944 “Full Employment in a Free Society”, Allen & Unwin, Londra.

Bled, J. P.

2012 “Bismarck”, Salerno Editrice.

Bolton, P.

2018 “Higher education funding in England” Briefing Paper, Number 7393, luglio, House of Commons Library.

Campiglio, L.

1982 “Un semplice modello per il settore ospedaliero”, 3, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Vita e Pensiero, Milano.

Canetti, E.

1960 “Masse und Macht”, Claassen Verlag Hamburg, tr. it. “Masse e potere”, Adelphi Edizioni, Milano.

Catarzi, M. (a cura di)

2004 Wilhelm Roscher “La religione di un economista”, Rubbettino.

Chai, A., e Moneta, A.

2010 “Retrospective. Engel Curves” in “Journal of Economic Perspectives”, vol. 24, no. 1, Winter, pp. 225-240.

Clark, C.

1945 “Public Finance and Change in the value of Money”, The Economic Journal, vol. 55, no. 220 dicembre, pp. 371-389.

Conti, F e Silei, G.

2013 “Breve storia dello Stato sociale”, Carocci editore, Roma.

Curie, J. M.

2006 “The Invisible safety net”, Princeton University Press, Princeton.

Domar, E.

Essays in the Theory of Economic Growth, New York, 1957.

Einaudi, L.

1949 “Lezioni di Politica Sociale”, 2002, Giulio Einaudi editore, Torino.

Einaudi, L.

1959 “Prediche Inutili”, Giulio Einaudi editore, Torino.

ESA 2010

2013 “European system of accounts”, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Esping-Anderson, G.

1990 “The three World of Welfare Capitalism”, Polity Press, Cambridge, UK.

EUROSTAT [2011] “Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (COFOG), Methodologies and Working papers.

- Ferrera, M.
1998 “Le trappole del welfare”, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M., Fargion V. e Jessoula M.
2012 “Alle radici del welfare all’italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato”, Collana Storica della Banca d’Italia, Marsilio editori, Venezia.
- Fetzer, T.
2018 “Did Austerity Cause Brexit”, Warwick Paper Series, no. 381, June
- Friedman, M.
1962 “Capitalism and Freedom”, The University of Chicago Press, Chicago.
- Hindriks, J. E Myles, G.
2006 “Intermediate Public Economics”, MIT Press Book.
- Keynes, J. M.
1921 “A Treatise on Probability”, MacMillan, Londra, ripubblicato come Dover Publication, 2004.
- Keynes, J. M.
1936 “The General Theory of Employment Interest and Money”, Macmillan, Londra, tr. it. “Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta” Classici Utet, 1971.
- Lindert, P.
2004 “Growing Public”, Volume 1 e Volume 2, Cambridge University Press.
- McElvaine, R.
1993 “The Great Depression: America 1929-1941” Times Books, New York.
- Marica, S e Piras, R.
2018 “The Relationship Between Government Spending and Growth”, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Anno CXXVI, no. 2, pp. 123-151, Vita e Pensiero, Milano.
- Marx, K.
1875 “Critica al programma di Gotha”, 2018, a cura di Michele Prospero, Bordeaux
- MEF
2011 “La spesa dello Stato dall’Unità d’Italia. Anni 1862-2009”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale, Roma.
- MEF
2018 “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario” Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2018”, Roma.
- Lee, R.
2019 “Samuelson’s Contributions to Population Theory and Overlapping Generations in Economics”, IZA, Discussion Papers Series, 12442.
- Minganawa, Y. e Saito, Y.
2018 “An analysis of factors related to disability-free life expectancy at 65 years of age across Japanese prefectures in 2010”, European Journal of Ageing, p. 15-22.
- Noda, T. e altri
2011 “Disability-Free Life Expectancy and related factors in Japan” Epidemiology and Community Health, BMJ Journals.
- Nozick, R.
1974 “Anarchy, State and Utopia”, Basil Blackwell, Oxford.
- Oksuzyan, A., Brønnum-Hansen H., Jeune B.
2010 “Gender gap in health expectancy”, Eur J Ageing 7: pp 213-318, Springer Verlag.

- Ornaghi, L. e Parsi, V.E.
2001 “Lo sguardo corto”, Editori Laterza.
- Peacock, T. e J. Wiseman
1961 “The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom”, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton.
- Pullan, B.
1995 “Povertà, carità e nuove forme di assistenza nell’Europa Moderna (Secoli XV-XVII)”, in “La città e i Poveri”, Jaca Book, Milano.
- Roemer, J. E.
1998 “Equality of Opportunity” Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- OECD
2011 “Doing Better for Families”, OECD Publishing.
- OECD
2016 “Social Expenditure Update 2016. Social spending stays at historically high levels in many OECD countries”, www.oecd.org/social/expenditure.htm
- Samuelson, P.
1958 “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, The Journal of Political Economy, vol. 66, no. 6, pp. 467-482.
- Samuelson, P.
1975 “Optimal Social Security”, International Economic Review, vol. 16 no.3, October, pp. 539-544.
- Skidelsky, R.
2000 “John Maynard Keynes. Fighting for Britain 1937-1946” MacMillan Publisher.
- Smith, A.
1776 “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations”, tr. It. “Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni”, Mondadori, 1973, Milano.
- Titmus, R.
1958 “Essays on the “welfare state” Allen&Unwin Londra tr.it. “Saggi sul “Welfare State”, 1985, Edizioni Lavoro.
- Toniolo, G.
1907 “Trattato di Economia Sociale”, volume I, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze.
- Watkins J. Wulaningsih W. Da Zohu C et al
2017 “Effects of health and social care spending constraints on mortality in England: a time trend analysis”, BMJ Open.

**Quaderni del
Dipartimento di Politica Economica**

1. *Innovation, jobs, skills and tasks: a multifaceted relationship*. M. Piva, M. Vivarelli, Vita e Pensiero, maggio 2018 (ISBN 978-88-343-3654-0)
2. *A bridge over troubled water: Interdisciplinarity, Novelty, and Impact*. M. Fontana, M. Iori, F. Montobbio, R. Sinatra, Vita e Pensiero, settembre 2018 (ISBN 978-88-343-3793-6)
3. *Concordance and complementarity in IP instruments*. M. Grazzi, C. Piccardo, C. Vergari, Vita e Pensiero, gennaio 2019 (ISBN 978-88-343-3879-7)
4. *Sustainable finance, the good, the bad and the ugly: a critical assessment of the EU institutional framework for the green transition*. L. Esposito, E.G. Gatti, G. Mastromatteo, Vita e Pensiero, febbraio 2019 (ISBN 978-88-343-3892-6)
5. *Technology and employment in a vertically connected economy: a model and an empirical test*. G. Dosi, M. Piva, M.E. Virgillito, M. Vivarelli, Vita e Pensiero, giugno 2019 (ISBN digital edition [PDF]: 978-88-343-4008-0)
6. *Testing the employment impact of automation, robots and AI: A survey and some methodological issues*. L. Barbieri, C. Mussida, M. Piva, M. Vivarelli, Vita e Pensiero, settembre 2019 (ISBN digital edition [PDF]: 978-88-343-4052-3)
7. *A new proposal for the construction of a multi-period/multilateral price index*. C.R. Nava, A. Pesce, M.G. Zoia, Vita e Pensiero, ottobre 2019 (ISBN digital edition [PDF]: 978-88-343-4114-8)
8. *Lo Stato Sociale: da "lusso" a necessità*. L. Campiglio, Vita e Pensiero, febbraio 2020 (ISBN digital edition [PDF]: 978-88-343-4184-1)