

# STATO SOCIALE

Roberto Artoni  
Università degli Studi di Milano “Luigi Bocconi”

SOMMARIO: 1.Introduzione. 2. Le giustificazioni analitiche. 3. Le aree d'intervento e le dimensioni dello stato sociale. 4. L'accesso alle prestazioni 5. Gli effetti economici dello stato sociale: a) stato sociale, reddito pro capite e crescita economica; b) stato sociale e risparmio; c) stato sociale e partecipazione al mercato del lavoro; d) stato sociale ed assunzione dei rischi; e) stato sociale e redistribuzione. 6) Conclusioni: la crisi dello stato sociale. Bibliografia.

## 1.Introduzione

Nelle società moderne lo “stato sociale” è costituito dagli istituti e dalle regole che perseguono due funzioni fondamentali: da un lato, erogare prestazioni monetarie o in natura a chi non è in grado per vecchiaia, invalidità, mancanza di lavoro o per particolari situazioni soggettive di ottenere un reddito adeguato; dall'altro, predisporre le condizioni perché tutti i cittadini possano accedere sulla base di criteri distributivi appropriati ad alcuni servizi di grande rilevanza sociale, quali l'istruzione e la sanità. In alternativa a stato sociale utilizzeremo le espressioni *welfare state* e sistema di protezione sociale.

Il riferimento ad istituti e regole implica che il ruolo del settore pubblico non è esclusivo e che le forme di finanziamento e di erogazione dei servizi non sono univoche, potendosi anzi configurare una molteplicità di modalità organizzative.

Lo Stato può essere erogatore delle prestazioni monetarie, finanziate con il prelievo o tributario o contributivo; può in alternativa predisporre il quadro normativo, in genere associato a regimi fiscali agevolativi, entro il quale le prestazioni dello stato sociale sono erogate tipicamente in connessione al rapporto di lavoro. Il settore pubblico può essere produttore ed erogatore dei servizi sociali, quali sanità e istruzione; al contrario, può essere rimesso al settore privato il compito produttivo, esaurendosi nella fase del finanziamento il compito dello Stato. Può essere previsto un regime di monopolio pubblico nella produzione e nell'erogazione di certi servizi, come possono essere ammesse o favorite forme di concorrenza fra strutture pubbliche e strutture private. Il riferimento dello stato sociale, almeno in alcune sue componenti, può avere carattere universale, nel senso che tutti i cittadini possono beneficiare delle prestazioni, o selettivo, nel senso che può essere indirizzato esclusivamente alla fasce più povere della popolazione.

Nell'organizzazione e nello sviluppo dello stato sociale si possono riconoscere una molteplicità di obiettivi, diversamente rilevanti nelle specifiche circostanze storiche e non sempre compatibili fra di loro. Lo stato sociale assicura gli individui contro una serie di rischi che trascendono la capacità individuale di copertura: a questo fine si pagano premi assicurativi, sotto forma di contributi sociali o di imposte, per assicurarsi contro il rischio di caduta del tenore di vita nella vecchiaia o di disoccupazione o di invalidità. Lo stato sociale svolge nello stesso tempo funzioni redistributive, sia nel senso più ovvio di garantire a tutti il diritto alla sopravvivenza attraverso specifici

interventi assistenziali, sia in quello più sottile di predisporre criteri di accesso ai servizi sociali che prescindono in linea generale dalla capacità di pagamento individuale, come accade nell'istruzione pubblica dove l'accesso, dopo il ciclo obbligatorio, fa riferimento a un principio in larga misura meritocratico. Lo stato sociale ha anche il compito di favorire l'integrazione sociale, evitando fenomeni di esclusione e creando condizioni in cui le opportunità di ascesa sociale siano in linea generale aperte a tutti (v. Barr, 2001).

D'altro canto, il *welfare state* è parte importante del quadro economico e sociale complessivo, essendo molteplici e non determinabili a priori i nessi causali che legano le forme di protezione sociale all'attività economica in senso stretto. Entro certe dimensioni e con opportune articolazioni al suo interno lo stato sociale può essere fattore di crescita economica; al di là di certi limiti e per la possibile deformazione di alcuni istituti, oltre che per l'esigenze di finanziamento che possono superare limiti di tollerabilità, lo stato sociale può essere fattore di decadenza economica.

Anche se le funzioni distributive in denaro e in natura sono perseguite in tutti i paesi sviluppati, la molteplicità degli obiettivi attribuiti allo stato sociale spiega perché le soluzioni istituzionali adottate in società anche simili per livello di sviluppo possano essere diverse e siano anche diverse le valutazioni degli effetti o delle esigenze di riforma degli istituti che rientrano nel sistema di protezione sociale.

Si possono trovare antecedenti del moderno stato sociale nelle funzioni assistenziali tradizionalmente svolte dalle istituzioni religiose o nelle *poor laws* del periodo elisabettiano. E' tuttavia unanimemente riconosciuto che lo stato sociale nell'accezione corrente è il risultato, oltre che della progressiva estensione dei diritti politici, dei processi di industrializzazione e di urbanizzazione che hanno caratterizzato il mondo occidentale a partire dalla seconda metà del diciannovesimo secolo. Insieme alle leggi sull'obbligo scolastico, nella storia dello stato sociale tre momenti sono particolarmente significativi per gli effetti di diffusione e di imitazione che ne derivarono (v. Flora-Heidenheimer, 1981; Cutler-Johnson, 2001).

In Germania dal 1881 è stata avviata la creazione di un compiuto sistema di assicurazione sociale che copriva i rischi di vecchiaia, infortunio, malattia dei lavoratori dell'industria, contro il pagamento di contributi sociali a carico dei datori di lavoro e lavoratori. Innovando rispetto ai sistemi vigenti, negli Stati Uniti il *Social Security Act* del 1935 ha introdotto un sistema pensionistico a ripartizione. Infine, deve essere ricordata la costituzione di un sistema sanitario nazionale in Inghilterra nel 1946, che garantiva a tutti i cittadini piena assistenza medica, superando i principi assicurativi che avevano ispirato la legislazione d'ispirazione bismarckiana (v. Lund,2002; Moss,2002).

L'Italia adottò in tempi successivi, e dopo accesi confronti teorici e politici, i modelli indicati. L'assicurazione obbligatoria per invalidità e vecchiaia per i dipendenti privati (ad eccezione degli impiegati al di sopra di un certo reddito) è stata introdotta nel 1919, dopo che si erano rilevate inadeguate le forme di previdenza volontaria sperimentate nei decenni precedenti; tutti gli impiegati civili e militari dello Stato avevano peraltro diritto alla pensione dal 1864. Dopo l'introduzione delle pensioni di reversibilità a favore dei superstiti nel 1939, il secondo dopoguerra è stato caratterizzato dalla progressiva estensione della copertura pensionistica alle categorie non coperte, dagli impiegati del settore privato, ai coltivatori diretti, agli artigiani e ai commercianti fino

all'introduzione delle pensioni sociali per i cittadini anziani indigenti nel 1969. Nel corso degli anni diverse categorie professionali hanno poi ottenuto il diritto a costituire, sotto l'egida legislativa, forme previdenziali autonome (v. Castellino, 1976; Cherubini, 1977; Artoni, 1985).

Il sistema sanitario nazionale è stato introdotto nel 1978 al fine di garantire a tutti i cittadini cure mediche e ospedaliere finanziate con prelievo obbligatorio e gratuite per l'utente finale, superando le preesistenti strutture assistenziali e mutualistiche a base professionale.

Si può ancora ricordare che le prime forme di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e contro la disoccupazione risalgono, rispettivamente, al 1898 e al 1919 e che durante il periodo fascista, oltre a un generale potenziamento di tutti gli istituti, furono introdotte significative provvidenze a favore della famiglia (v. Cherubini, 1977; Ciocca, 1999).

## 2. Le giustificazioni analitiche

Diversi ambiti disciplinari hanno analizzato le ragioni dell'esistenza e della crescita dello stato sociale. Nell'ambito dell'economia politica le elaborazioni più significative si fondano sulla dimostrazione dell'ottimalità in senso paretiano di un sistema di mercato concorrenziale (e' impossibile il miglioramento della posizione di una parte della collettività senza il simultaneo peggioramento del livello di utilità di almeno un individuo).

Il primo teorema dell'economia del benessere afferma che un meccanismo concorrenziale è in grado di determinare il raggiungimento di una configurazione ottimale nel senso di Pareto, quando sono verificate alcune condizioni riguardanti la tecnologia (che non deve essere caratterizzata da rendimenti crescenti), l'assenza di esternalità (definita come ogni effetto che l'attività di un individuo determina sull'insieme di produzione e di consumo di un altro individuo, senza che l'effetto stesso sia incorporato nel sistema dei prezzi), l'informazione simmetrica (tutti gli agenti condividono lo stesso insieme di informazioni) e la completezza dei mercati (tutti i beni e i servizi che entrano nella funzione di utilità individuale sono oggetto di scambio sul mercato ad un prezzo che rende uguali domanda e offerta). Quando una di queste condizioni non è verificata, il mercato non è in grado di raggiungere spontaneamente l'ottimalità paretiana giustificandosi un intervento correttivo e migliorativo da parte dell'autorità pubblica.

Per i nostri fini, è essenziale soffermarsi sulla condizione riguardante la completezza dei mercati. Se si assume che l'utilità marginale del reddito sia decrescente e che, quindi, l'individuo sia avverso al rischio, sono mercati rilevanti nella definizione di un ottimo paretiano quelli che permettono all'individuo di limitare l'assunzione del rischio, coprendosi da eventi futuri incerti e individualmente non controllabili: l'impossibilità di trasferire ad altri, contro il pagamento di un prezzo, i rischi di malattia e d'indigenza per incapacità o impossibilità di lavorare influisce certamente sul livello di utilità individuale. L'inesistenza, o l'inadeguatezza dei relativi mercati, è causa d'inefficienza nella visione degli economisti. Come si legge in un fondamentale saggio di Arrow, che ha sostanzialmente posto le basi di tutti gli sviluppi successivi, "molte di queste *merci*, ossia la desiderata protezione contro molti rischi, semplicemente non sono disponibili" (v. Arrow, 1963, p. 945, trad. nostra). Un'ampia classe di merci è quindi non commerciabile, e

una precondizione fondamentale per l'ottimalità del meccanismo concorrenziale è insoddisfatta.

E' infatti osservazione ampiamente condivisa che i mercati privati in cui si possa ottenere copertura dai grandi rischi sociali sono o limitati o in certi casi inesistenti: in nessun paese del mondo le assicurazioni sanitarie private coprono l'intera popolazione; non esiste la possibilità di acquistare rendite per la vecchiaia perfettamente indicizzate all'inflazione; non esistono polizze private che assicurino l'individuo contro la perdita di lavoro per vicende macroeconomiche; in un contesto parzialmente diverso, i mercati del credito non permettono a un giovane di finanziare tutto il corso formativo dando ad esclusiva garanzia i suoi redditi futuri, per definizione incerti nel loro effettivo ammontare.

Possono essere qui sinteticamente indicate le ragioni che spiegano perché non esistano mercati privati sufficientemente sviluppati capaci di assicurare i grandi rischi sociali di povertà, di malattia e d'insufficiente sviluppo dei talenti naturali. Un mercato assicurativo privato richiede per la sua piena funzionalità che i rischi individuali siano indipendenti fra di loro (il che non accade per tutte le situazioni, quali inflazione e disoccupazione, in cui l'intera società è colpita dal cattivo andamento macroeconomico) e che la probabilità dell'evento negativo sia relativamente contenuta (il che non si verifica per l'assistenza sanitaria agli anziani, per i quali i premi assicurativi attuarialmente equi sono molto elevati), inoltre per l'impresa privata di assicurazione deve essere in grado di controllare le scelte individuali al fine di evitare comportamenti opportunistici. A questo riguardo un'ampia letteratura dimostra che in situazione d'informazione non simmetrica l'esito di mercato non è ottimale (v. Barr, 2001).

Tornando all'analisi di Arrow, all'incapacità del meccanismo di mercato di produrre soluzioni ottimali la società risponderà con la creazione di istituzioni sociali non di mercato finalizzate nel nostro schema al superamento dell'incompletezza degli scambi. La nascita dello stato sociale nella sua moderna articolazione ha quindi ragioni di efficienza e costituisce una risposta spiegabile, in un rigoroso ambito di teoria neoclassica, con l'inadeguatezza concreta del meccanismo concorrenziale.

Le finalità redistributive o equitative dello stato sociale, che si collocano logicamente in una posizione subordinata rispetto a quelle di efficienza richiamate, devono essere accuratamente interpretate.

Gli assetti distributivi risultanti dalle prestazioni dello stato sociale devono infatti essere valutati non in termini di distribuzione ex post del reddito monetario, quanto piuttosto in relazione alle finalità tipiche di assicurazione o di ripartizione del rischio che giustificano l'esistenza dello stato sociale.

In questo ambito le elaborazioni più rilevanti si possono cogliere nella letteratura filosofico-politica. A T. H. Marshall è attribuita la compiuta formulazione del concetto di diritto di cittadinanza. "Deve esistere una forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di appartenenza a una comunità che non contrasta con le disuguaglianze che distinguono i diversi livelli economici della società"; "le istituzioni che hanno i più stretti legami con l'elemento sociale della cittadinanza sono appunto il sistema scolastico e i servizi sociali" con la conseguenza che "le aspirazioni alla riduzione della disuguaglianza *possono essere* soddisfatte facendo entrare i diritti sociali nello stato della cittadinanza e creando così un diritto universale a un reddito reale non misurato dal valore di mercato del soggetto".

Si aggiunga che “l’estensione dei servizi sociali non è un mezzo (sia pure indiretto) per livellare i redditi: in certi casi può portare a questo risultato; in altri no” (v. Marshall, 1963; trad. it. p.39).

In modo ancora più esplicito Walzer afferma che in una società ordinata è inutile perseguire politiche indirizzate semplicemente ad una redistribuzione del reddito monetario. Si devono invece ricercare sfere di giustizia specificamente rilevanti o criteri distributivi appropriati in ogni area d’intervento, quali la necessità di cura per la sanità indipendentemente dalla capacità di pagamento personae; un tenore di vita appropriato e adeguato alla storia individuale per il sistema previdenziale; il merito per l’istruzione; un sostegno a chi è disoccupato in un quadro che salvaguardi gli incentivi allo sforzo e alla valorizzazione individuale (v. Walzer, 1983).

Dalle tipiche funzioni dello stato sociale discende che larga parte delle spese di natura sociale hanno lo scopo di fornire copertura assicurativa all’individuo e che gli interventi strettamente assistenziali hanno avuto storicamente, al di fuori di situazioni del tutto patologiche, una portata limitata. “Praticamente in nessun paese esiste un sistema di trasferimenti che abbia come suo obiettivo semplicemente il livellamento dei redditi. Pertanto l’ottimalità, in un contesto che prenda in considerazione la ripartizione del rischio, include larga parte degli interventi che sembrano motivati da finalità redistributive quando sono collocati in un ambito analitico più ristretto” (v. Arrow, 1983, p.947; trad. nostra).

## **2. Le aree d’intervento e le dimensioni dello stato sociale**

Preliminarmente, è necessario definire i criteri con cui possono essere valutati sul piano allocativo e su quello distributivo gli interventi riconducibili alla nozione di stato sociale.

Per quanto riguarda le aree d’intervento possiamo fare riferimento alla definizione di *Social Protection* seguita da Eurostat nelle sue rilevazioni:

“La protezione sociale comprende tutti gli interventi posti in essere da organismi pubblici e privati finalizzati a tutelare individui e famiglie da un predefinito insieme di rischi e di bisogni, a condizione che non sia previsto contestualmente o una contropartita o un contratto individuale. I rischi o i bisogni che possono dar luogo ad interventi di protezione sociale sono convenzionalmente classificati nel modo seguente:

1-Malattia e assistenza sanitaria 2-Invalidità 3-Vecchiaia 4-Superstiti 5-Famiglia e infanzia 6-Disoccupazione 7-Abitazione 8-Esclusione sociale, non altrimenti classificata” (Eurostat, 2000, p.7, trad. nostra). Alle prestazioni che rientrano negli ambiti indicati si possono aggiungere le spese per l’istruzione.

Nella definizione di Eurostat sono evidenziati i due problemi più ardui che devono esser affrontati quando si voglia rilevare l’estensione dello stato sociale, a fini in particolare di analisi comparata: l’inserimento della componente erogata da organismi privati, che Eurostat ritiene debba essere inserita, e la rilevanza di alcune attività individuali, per le quali invece si opta per l’esclusione.

E’ opportuno qui ricollegarsi alla distinzione originariamente proposta da Titmuss (v., 1976) fra *welfare pubblico*, *welfare aziendale* e *welfare fiscale*. Nell’accezione corrente lo stato sociale coincide con il welfare pubblico, costituito dalle erogazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche, siano esse servizi in natura o trasferimenti monetari. Nel welfare aziendale

confluiscono tutte le provvidenze erogate direttamente o indirettamente dai datori di lavoro alla generalità dei dipendenti, o in sostituzione di analoghi interventi pubblici o a seguito di accordi sindacali. Nella generalità dei casi il welfare aziendale si sovrappone al cosiddetto welfare fiscale. Le erogazioni dei datori di lavoro sono infatti tipicamente associate alle *tax expenditures*, che in questo contesto sono tutte le modifiche della struttura normale del sistema fiscale finalizzate ad agevolare lo sviluppo del sistema di protezione sociale. Esistono peraltro anche attività rientranti negli ambiti dello stato sociale che sono il risultato di attività e di comportamenti individuali, non essendo mediati né dall'operatore pubblico, né da alcun datore di lavoro (dalla stipulazione di una polizza sanitaria, alla costituzione di una pensione integrativa individuale, all'iscrizione ad una scuola privata): si deve comunque osservare che anche in questo caso la decisione individuale è spesso incentivata da specifiche agevolazioni fiscali.

Le precedenti considerazioni lasciano intendere che è praticamente impossibile fissare una linea di confine incontrovertibile fra gli interventi che all'interno di uno stesso settore rientrano nello stato sociale e quelli che possono essere correttamente ignorati in quanto appartenenti ad una sfera strettamente individuale. Un'analisi limitata alle spese dell'operatore pubblico non permette di valutare le conseguenze allocative dell'espansione complessiva delle attività rientranti nello stato sociale e oscura i problemi distributivi connessi all'adozione di modelli istituzionali caratterizzati da una diversa composizione delle competenze private e pubbliche (come vedremo in seguito). E' d'altra parte vero che la considerazione di tutte le attività rientranti nei settori d'intervento dello stato sociale porta a dilatarne eccessivamente la portata.

Una corretta discriminazione deve essere fondata, a nostro giudizio, sull'esistenza e l'utilizzo di agevolazioni fiscali specifiche. Con questa impostazione si stabilisce un'equivalenza concettuale fra interventi diretti dell'operatore pubblico e azioni di sostegno a favore delle scelte e degli interventi privati, non essendo preclusa a priori un'analisi degli effetti distributivi, oltre che allocativi, dei diversi modelli istituzionali.

Una sintesi delle informazioni empiriche provenienti da diverse fonti ed elaborate sulla base delle precedenti osservazioni è contenuta nelle tabb.1-2. I dati, espressi in termini di prodotto interno, si riferiscono a cinque paesi che dovrebbero rappresentare le tipologie fondamentali di stato sociale esistenti in nazioni ad elevato grado di sviluppo; le spese sono ripartite in tre settori, istruzione, sanità e welfare, che comprende tutti gli interventi non rientranti nei due ambiti esplicitamente indicati.

La tab.1 indica in primo luogo le spese di protezione sociale rilevate da Eurostat, sulla base della definizione prima riportata: sono in particolare escluse tutte le spese per l'istruzione, le spese sanitarie private (anche se mediate da assicurazioni collettive) e le erogazioni pensionistiche individuali che hanno assunto rilievo nel Regno Unito. I dati, riferiti al 1998, indicano che in Europa la Svezia ha il sistema di protezione sociale più sviluppato, un terzo del prodotto interno, e l'Italia il meno esteso, un quarto del prodotto interno. Il Regno Unito spende un punto più dell'Italia, mentre Germania e Francia si collocano in una posizione intermedia.

A risultati sostanzialmente analoghi (l'oggetto di rilevazione non è del tutto coincidente) si giunge utilizzando il *Social Expenditure Database* dell'OECD (v., 2002), anche se in questo caso si inverte la posizione relativa d'Italia e

Regno Unito. La rilevazione dell'OECD consente di estendere l'analisi agli Stati Uniti, dove nel 1998 la spesa sociale è risultata pari a circa la metà di quella europea. La stessa fonte ci consente di individuare alcune componenti private della spesa totale, che in questa rilevazione sono circoscritte (il trattamento di fine rapporto in Italia, una parte del sistema pensionistico svedese comunque istituzionalizzato, alcune provvidenze aziendali in altri paesi, mentre le pensioni occupazionali inglesi sono inserite nel settore pubblico).

L'interpretazione alternativa dell'estensione dello stato sociale inserisce nel quadro informativo anche le prestazioni che sono in linea generale associate al cosiddetto welfare fiscale. A questo riguardo altre indagini OECD (2002a; 2002b) forniscono stime della spesa per l'istruzione, pubblica e privata, e della spesa sanitaria privata. E' inoltre possibile integrare i dati OECD con i trasferimenti pensionistici personali del Regno Unito. Da queste elaborazioni, tab.2, emerge un quadro parzialmente diverso da quello precedentemente descritto: in particolare, le spese al lordo e al netto di quelle per l'istruzione degli Stati Uniti si avvicinano a quelle europee. Se poi si inseriscono le spese pensionistiche private degli Stati Uniti (utilizzando un'analisi della Social Security Administration, ferma per il momento al 1994, che considera sia le spese pubbliche che quelle private) si ottiene un dato che indica un'omogeneità dimensionale degli Stati Uniti con i principali paesi europei. Al netto delle spese per l'istruzione, la quota del prodotto interno destinata ai programmi di welfare è pari al 28 per cento, inferiore di un punto a quella dell'Italia e del Regno Unito (nella versione comprensiva delle pensioni personali) e di tre punti a quella rilevata in Francia e Germania. Si segnala comunque la Svezia per il livello elevato di spesa.

Nelle analisi comparate delle dimensioni dello stato sociale esistono altri elementi di ambiguità, che qui possiamo solo richiamare. Se è difficile paragonare le dimensioni dello stato sociale anche in paesi simili per grado di sviluppo, ulteriori difficoltà emergono quando si vogliono effettuare analisi settoriali comparate: i criteri di classificazione degli interventi non sono infatti omogenei, essendoci in particolare forti sovrapposizioni fra gli interventi per vecchiaia, invalidità e disoccupazione (v. Artoni-Casarico, 2001).

Esistono poi problemi derivanti dalle interconnessioni difficilmente quantificabili fra sistema fiscale e interventi dello stato sociale. Le prestazioni monetarie dello stato sociale sono tipicamente rilevate al lordo dell'imposizione personale diretta: quando, come sempre accade, le aliquote nazionali sono diverse, gli effetti di benessere dello stesso ammontare di spesa pubblica sono significativamente diversi. Gli interventi a favore della famiglia possono consistere o in erogazioni dirette (come gli assegni famigliari in Italia) o nella concessione di detrazioni e di deduzioni fiscali: nelle statistiche internazionali le erogazioni sono rilevate, contrariamente alle agevolazioni tributarie che sono invece totalmente ignorate. Possiamo qui solo ricordare che l'analisi di Adema (v.,2000) dimostra che al netto del prelievo fiscale le spese sociali in quattro dei cinque paesi considerati sono comprese in un intervallo assai ristretto (si vedano i dati nell'ultima colonna della tab.1): per l'elevata pressione fiscale la spesa sociale netta della Svezia scende al 27 per cento, contro il 26 del Regno Unito e il 24,5 degli Stati Uniti e una quota inferiore dell'Italia.

Come abbiamo già osservato, non esiste una soluzione pienamente soddisfacente che consenta di valutare in modo non ambiguo le dimensioni

dello stato sociale. E' tuttavia certo che le dimensioni raggiunte in alcuni paesi dalla fornitura privata, ma fiscalmente agevolata, di prestazioni sociali impongono un ulteriore sviluppo dell'analisi: ci dobbiamo chiedere se il diverso ruolo delle componenti private e pubbliche, pur nella sostanziale omogeneità allocativa, produce effetti significativi in termini di accesso alle prestazioni.

#### **4. L'accesso alle prestazioni**

Gli effetti in termini di accesso alle prestazioni delle diverse modalità di fornitura dei servizi sociali possono essere individuati sulla base di ulteriori informazioni riguardanti sanità e sistema pensionistico.

Con riferimento alla sanità possono essere richiamati alcuni indicatori di bisogno, di dimensione degli interventi e di qualità dei cinque paesi da noi considerati (v. tab.3). I dati OCSE indicano che la popolazione europea è relativamente più anziana e che la spesa pro capite è molto più bassa rispetto ai valori rilevati negli Stati Uniti; inoltre, sia la mortalità infantile, sia quella prematura degli uomini sono inferiori in Europa.

Come sappiamo, il sistema sanitario degli Stati Uniti è caratterizzato, oltre che da un più elevato livello di spesa pro capite anche dalla più alta componente di spesa privata. Un'analisi dettagliata delle modalità di copertura indica che una rilevante quota della popolazione americana non è assicurata (12%) e che la copertura assicurativa di gruppo è dominante (essendo quella individuale limitata ai lavoratori autonomi). Sul totale della spesa medica solo il 21% è a carico diretto dell'individuo (una percentuale probabilmente non lontana da quella riscontrabile in Europa), mentre la parte residua o è a carico del governo federale o proviene da indennizzi assicurativi (v. Gruber, 2001). Dalle precedenti considerazioni emerge che nel settore sanitario l'area di *tax expenditure* è molto ampia; si commetterebbe quindi un significativo errore di valutazione se in un'analisi comparata si omettesse la spesa sanitaria fiscalmente incentivata (Joint Committee on Taxation, 2001).

La probabilità di non essere assicurati è poi correlata al reddito individuale: infatti la percentuale di non assicurati discende rapidamente al crescere del reddito (il 35% dei redditori nella fascia fra 10-15 mila dollari annui e l'8% quando il reddito è superiore a 50mila dollari). Simmetricamente sono tipicamente assicurati dal datore di lavoro gli alti redditi, i dipendenti di grandi imprese (61% contro il 43% relativo alle piccole imprese), i lavoratori operanti in settori sindacalizzati (53 contro 27) e i lavoratori a tempo pieno rispetto a quelli a tempo parziale (61 contro 13) (Bureau of Labor, 2002). E' ampiamente condivisa l'opinione che le agevolazioni fiscali connesse alle assicurazioni mediche, oltre ad essere molto onerose, siano anche concentrate a favore delle componenti privilegiate del lavoro dipendente.

Più in generale si può affermare che un sistema sanitario di tipo assicurativo, oltre a comportare un elevato assorbimento di risorse e ad affidare all'intervento pubblico tutti i soggetti ad alto rischio per ragioni di età, non garantisce la copertura universale della popolazione. Non realizza, in altri termini, il criterio di giustizia distributiva afferente a questa specifica area dello stato sociale.

Fra i paesi qui considerati gli Stati Uniti e il Regno Unito sono caratterizzati dalla presenza di una rilevante componente di pensioni private, derivanti o dalla sostituzione legislativamente regolata di componenti del sistema

pubblico o da accordi sindacali o da accantonamenti individuali, in un contesto comunque di forte intervento normativo pubblico. Tutte le forme di previdenza privata, siano esse sostitutive di quella pubblica o ad essa complementari, sono sostenute da consistenti agevolazioni fiscali, che si risolvono nell'esenzione degli accantonamenti e dei redditi ottenuti nella fase di accumulazione e nella tassazione delle prestazioni.

L'incidenza delle pensioni private sul totale delle prestazioni previdenziali è pari al 33% del totale negli Stati Uniti (v. Munnell, 2002). Con riferimento alla copertura, la distribuzione dei benefici pensionistici ricalca la partecipazione ai piani sanitari, concentrandosi su settori e su lavoratori relativamente privilegiati. Nel Regno Unito i dati indicano che i diversi tipi di pensioni private coprono circa il 50% dei dipendenti privati, con caratteristiche analoghe a quelle degli Stati Uniti (v. Artoni-Casarico, 2001).

I dati relativi alla distribuzione di questi benefici indicano poi che i percettori si collocano nelle fasce a reddito più elevato, venendosi così a correggere in buona misura le caratteristiche redistributive dei sistemi pubblici di sicurezza sociale che in entrambi i paesi premiano le classi più povere.

Possono essere formulate alcune osservazioni a conclusione di questo punto. Per l'estensione delle agevolazioni fiscali non si può non tenere conto delle cosiddette componenti private di sanità e pensioni: l'omissione deforma il quadro sia allocativo sia distributivo (v. Howard, 1997). Sul piano allocativo, come abbiamo già osservato nel paragrafo precedente, non si rappresenta correttamente la dimensione effettiva dello stato sociale. Sul piano distributivo i diversi assetti istituzionali portano a privilegiare in generale alcuni gruppi sociali, concentrando su di loro le provvidenze pubbliche. In alcuni casi il riferimento parziale del welfare aziendale deriva da un'insufficiente articolazione del sistema pubblico di prestazione sociale (si pensi ad un sistema previdenziale pubblico che non realizza adeguatamente l'obiettivo di garantire un ragionevole mantenimento del tenore di vita nel periodo di pensionamento). In altri casi lo sviluppo delle componenti private può originare dall'inesistenza di un sistema pubblico di protezione, come accade là dove non operano sistemi sanitari nazionali.

I risultati ultimi in termini allocativi e distributivi possono essere delineati. In termini allocativi, può essere eccessiva l'attivazione di risorse indotte da generose agevolazioni fiscali; in termini distributivi, quando solo una parte della popolazione beneficia dell'estensione dei meccanismi di protezione, si pongono, se non altro, problemi equitativi.

## **5 Gli effetti economici dello stato sociale**

Un'amplessima letteratura ha affrontato il problema dei nessi esistenti fra andamento economico e dimensioni ed articolazione dello stato sociale. Qui deliniamo le principali linee di analisi.

### *a) stato sociale, reddito pro capite e tasso di crescita*

Una prima linea di ricerca ha studiato il problema degli effetti economici del *welfare state* in termini macroeconomici ponendo in relazione le dimensioni dello stato sociale con il grado di sviluppo dei diversi paesi, misurato o dal reddito pro capite o dal tasso di crescita (v. Atkinson, 1999).

I risultati ottenuti sono strettamente dipendenti dalla definizione di stato sociale adottata. Se gli interventi rilevati coincidono con le spese a carico delle

pubbliche amministrazioni, per i paesi europei è evidente l'associazione positiva fra estensione dello stato sociale e reddito pro capite. La mancata considerazione delle spese di protezione sociale legate al rapporto di lavoro rende meno evidente la connessione per paesi come Stati Uniti, Giappone e, in misura minore, Regno Unito.

Altre analisi collegano invece il tasso di crescita di un sistema economico (o la sua competitività misurata dal costo del lavoro) con le dimensioni dello stato sociale. In questo caso la connessione non è univoca, e comunque non immediatamente interpretabile: alcuni studi indicano infatti un nesso positivo, mentre da altri emerge che un alto tasso di sviluppo è correlato negativamente alle dimensioni dei trasferimenti sociali. È facilmente intuibile che i risultati dipendono, oltre che dalle definizioni delle variabili rilevanti, anche dal periodo e dai paesi presi in esame.

Queste analisi, per il loro livello d'aggregazione, sono comunque irrimediabilmente approssimative. Implicitamente, e al di là delle specifiche conclusioni, tendono inoltre a valutare la funzionalità dello stato sociale solo in termini di crescita materiale dell'economia, quando invece il sistema di protezione sociale ha una molteplicità di funzioni non tutte riconducibili all'incremento del reddito pro capite.

Deve essere infine osservato che una correlazione positiva fra due variabili non implica alcun meccanismo causale: nel nostro caso si può legittimamente sostenere sia che un elevato reddito pro capite (o un alto tasso di sviluppo) è all'origine di un compiuto sistema di protezione sociale sia che il welfare state, per gli effetti di integrazione sociale e di miglioramento della qualità della forza lavoro, è esso stesso causa di un elevato tenore di vita.

#### *b) stato sociale e risparmio*

A risultati potenzialmente più significativi, anche se come vedremo scarsamente conclusivi, conduce un'analisi degli effetti dello stato sociale sull'offerta quantitativa di fattori produttivi, capitale e lavoro, e sullo sviluppo delle potenzialità di progresso tecnico, inserendo in questa variabile sia la propensione al rischio, sia la qualità della forza lavoro.

La dotazione di beni capitali è determinata dal risparmio passato e corrente di un paese. Pur essendo molti gli istituti dello stato sociale che possono influire in un senso o nell'altro sul saggio di risparmio, il sistema pensionistico è la componente capace di produrre gli effetti più significativi.

La letteratura si è concentrata in particolare sugli effetti differenziali delle diverse tipologie di sistemi pensionistici, contrapponendo un sistema a ripartizione (in cui il gettito contributivo annuale è destinato al finanziamento delle prestazioni, senza alcuna costituzione di riserve finanziarie) ad uno a capitalizzazione (in cui la prestazione individuale deriva dalla trasformazione in rendita di un montante accumulato con il versamento dei contributi e il loro investimento sui mercati finanziari).

Diamond (v., 1965) ha dimostrato che l'introduzione di un sistema a capitalizzazione in un modello a generazioni sovrapposte non modifica il livello di risparmio individuale. Il rendimento conseguito con il risparmio previdenziale è pari a quello ottenibile da tutti gli altri impieghi, rimanendo quindi inalterata la posizione di equilibrio precedente l'introduzione del sistema pensionistico: l'accantonamento del contributo pensionistico implica, in altri termini, la sostituzione di altre forme di risparmio privato. Ne segue

che è inalterata la dotazione di capitale pro capite e, quindi, il livello di reddito pro capite, dato il tasso di sviluppo di lungo periodo.

Al contrario, un sistema a ripartizione, in quanto raccoglie contributi dalle generazioni attive caratterizzate da una propensione al risparmio positiva ed eroga prestazioni nella fase d'avvio alle generazioni che non hanno versato contributi e che secondo una funzione di risparmio life cycle hanno una propensione al consumo pari all'unità, modifica la condizione di equilibrio del sistema originario. Si riduce infatti il tasso di risparmio, il capitale pro capite e, quindi, il reddito pro capite, pur non modificandosi nel tradizionale modello di Solow il tasso di crescita di lungo periodo.

Il risultato di Diamond discende da assunzioni molto caratterizzate. Il diverso effetto dei due tipi di sistema pensionistico dipende in particolare dalla funzione del risparmio di tipo life cycle, che esclude ogni forma di trasmissione ereditaria per motivo di altruismo intergenerazionale. Se l'introduzione di un sistema a ripartizione sostituisce altre forme di trasferimento intergenerazionale (com'è storicamente avvenuto) o comporta un incremento dei lasciti ereditari, non si producono effetti sul risparmio (v. Thompson, 1983; Blanchard-Fischer, 1989). Se poi si considerano congiuntamente le scelte di risparmio e d'investimento in capitale umano e si introducono imperfezioni nel mercato dei capitali, viene meno il risultato secondo cui i sistemi a capitalizzazione sono sistemi neutrali che non hanno effetto sul risparmio e sulle altre variabili di scelta degli individui (v. Casarico, 1998).

I tentativi di stima degli effetti sul saggio di risparmio di un sistema pensionistico a ripartizione non hanno dato certamente risultati conclusivi. Alcuni autori, in particolare Feldstein (v. Feldstein-Liebman, 2002, per una sintesi dei suoi contributi), hanno individuato effetti particolarmente robusti; altri sono molto più cauti nelle loro conclusioni, quando non hanno ottenuto risultati negativi (v. Barr, 2001, per i riferimenti alla letteratura più recente). Rimane a nostro giudizio ancora valida la conclusione di Thompson (v., 1983, p.1445), per il quale la teoria economica non è grado di determinare gli effetti del sistema pubblico di sicurezza sul risparmio e il lavoro empirico effettuato fornisce scarso sostegno alla tesi che vuole l'effetto riduttivo sia stato sostanziale.

E' comunque diffusa l'opinione che esista un problema di inadeguatezza del risparmio per la vecchiaia nei paesi anglosassoni dove hanno trovato spazio, accanto alle pensioni pubbliche e a quelle occupazionali a beneficio definito, forme a capitalizzazione a base individuale. Le pensioni individuali sono state incentivate da trattamenti fiscali relativamente favorevoli nella convinzione che l'elasticità del risparmio alla variazione del rendimento netto sia significativa (v. Bernheim, 2002).

Deve essere qui ricordato che sono in questi anni oggetto di esame in sede politica alcune proposte di ulteriore estensione delle pensioni individuali in sostituzione della componente pubblica a ripartizione. La base teorica di queste proposte è costituita dal modello di Diamond (v., 1965), cui abbiamo fatto riferimento. Si ritiene inoltre che il rendimento implicito dei contributi versati ad un sistema a ripartizione (dato dalla somma del tasso di crescita dell'occupazione e della produttività del lavoro) sia sensibilmente inferiore a quello ottenibile con l'investimento degli accantonamenti previdenziali sui mercati finanziari; sarebbe in altri termini possibile ridurre il gettito contributivo, con i connessi effetti distorsivi propri di tutte le forme di prelievo

obbligatorio, pur garantendo lo stesso reddito ai pensionati (v. Feldstein-Liebman, 2002, per gli argomenti a favore di questa posizione).

Le tesi appena ricordate non sono pacificamente accolte (v. Diamond, 1999; Diamond, 2002). Gli effetti delle agevolazioni sul risparmio sono ancora oggetto di ampia discussione (v. Bernheim, 2002), valendo fra l'altro l'osservazione che nell'ultimo decennio i paesi che hanno sviluppato la componente a capitalizzazione sono stati caratterizzati anche da elevata caduta del tasso di risparmio in termini assoluti e relativamente agli altri paesi (v. Lusardi-Skinner-Venti, 2001). Per quel che riguarda il maggior rendimento dei sistemi a capitalizzazione l'evidenza empirica è molto più articolata di quanto si pensi correntemente. In primo luogo, gli investimenti sui mercati finanziari sono caratterizzati da un'elevata rischiosità; l'eventuale maggiore rendimento medio ha quindi la funzione di compensare la maggiore volatilità (v. Bosworth-Burtless, 2002). Inoltre lungo un periodo esteso, e prescindendo dalle rilevanti fluttuazioni all'interno dell'intervallo considerato, solo il mercato azionario degli Stati Uniti sembra confermare la tesi di un superiore rendimento dei sistemi a capitalizzazione al lordo dei rilevanti costi di gestione e non considerando la diffusa assenza di copertura dall'inflazione nel periodo successivo al pensionamento (v. Brugiavini-Peracchi, 1999; Diamond, 2000). Infine, si deve osservare che molte delle proposte di riforma sono state ispirate dallo straordinario andamento dei mercati azionari negli anni '90, fino allo scoppio della bolla speculativa verificatasi a metà del 2000: negli ultimi anni i rendimenti del sistema a ripartizione e quello di un ipotetico sistema a capitalizzazione si sono fortemente ravvicinati.

### *c) stato sociale e partecipazione al mercato del lavoro*

Numerosi istituti del sistema di protezione sociale influenzano l'offerta di lavoro, dai sussidi di disoccupazione, alle indennità di malattia, ai presupposti per la concessione delle pensioni d'invalidità, all'organizzazione del sistema pensionistico che tipicamente collega l'erogazione dei benefici al raggiungimento di una certa età. Per alcuni di questi temi non possiamo che rinviare alla letteratura rilevante (v. Atkinson, 1997, e Kruger-Meyer, 2002, per gli effetti dei sussidi di disoccupazione e Moffit, 2002, per gli effetti dei programmi assistenziali); qui ci soffermiamo sui nessi esistenti fra sistema pensionistico e offerta di lavoro.

Lo sviluppo dei sistemi di previdenza sociale è stato storicamente collegato alla diminuzione del tasso di partecipazione alla forza lavoro delle fasce più anziane della popolazione. Dopo la seconda guerra mondiale negli Stati Uniti il tasso di partecipazione era di poco inferiore al 50 per cento per la popolazione di età superiore ai 65 anni; nel 1990 questo tasso si collocava intorno al 20 per cento. Negli ultimi decenni si è contratto in tutti i paesi sviluppati anche il tasso di attività dei lavoratori maschi nella fascia di età compresa fra i 55 e i 64 anni: nel 1995 si va dal 55% dell'Italia, al 64 della Germania, al 75 del Regno Unito e al 71 degli Stati Uniti, con una media OECD pari al 69 (v. Blöndal-Scarpetta, 1999, e Gruber-Wise, 2002). Tutto ciò è il riflesso di un'età media di pensionamento che si colloca fra i 59 e i 60 anni nell'Europa continentale e fra i 62 e i 63 anni nei paesi anglosassoni (v. Blöndal-Scarpetta, 1999). Si deve comunque ricordare che negli Stati Uniti le pensioni private sono in linea generale corrisposte ad un'età inferiore a quella cui si accede alle prestazioni della Social Security.

Per contrastare il ritiro prematuro dalla forza lavoro, che Gruber-Wise (v., 2002) definiscono *unused productive capacity*, sono state avanzate proposte che o innalzano l'età minima cui sono corrisposte le pensioni pubbliche o prevedono l'introduzione di meccanismi che incentivino la permanenza nella forza lavoro anche oltre l'età minima di pensionamento. Queste proposte hanno evidentemente senso in un mondo caratterizzato da un forte allungamento della vita media (per un inquadramento generale di questi problemi v. Lumsdaine-Mitchell, 1999).

Oltre che per il ritiro anticipato volontario, la caduta del tasso di partecipazione di lavoratori relativamente anziani è stata collegata anche alla rivoluzione tecnologica e occupazionale che ha caratterizzato le economie occidentali nell'ultimo quarto del secolo XX. Si sostiene infatti che larga parte dei rischi generati nelle moderne società industrializzate sono il risultato delle trasformazioni strutturali, determinate dalle innovazioni tecnologiche, all'interno dei mercati del lavoro nazionali. "La crescente produttività, il mutamento nella composizione dei consumi, la saturazione della domanda di alcuni beni provenienti dai settori tradizionali dell'economia sono i principali fattori di cambiamento. Sono questi fattori strutturali di rischio che alimentano la domanda di sostegno pubblico e di suddivisione del rischio" (v. Iversen-Cusack, 2000, p.313; trad. nostra). D'altra parte, larga parte dei mutamenti occupazionali si è risolta nell'entrata di giovani lavoratori nel settore dei servizi e nel ritiro prematuro degli occupati anziani dai settori tradizionali. Di fronte a queste trasformazioni strutturali e irreversibili i governi hanno risposto fondamentalmente in due modi: o hanno conservato la regolazione nel mercato del lavoro, attivando forme di protezione sociale costituite essenzialmente da pensionamenti anticipati, o hanno mantenuto relativamente elevata l'età d'accesso alle prestazioni pensionistiche, attivando forme d'impiego nel settore dei servizi, caratterizzate da basse remunerazioni, impiego a tempo parziale e bassa produttività.

Si può quindi trarre la conclusione che un recupero dei tassi di attività, in settori ad elevata produttività, potrà essere ottenuto quando saranno riassorbiti gli effetti delle grandi trasformazioni tecnologiche degli ultimi decenni. Lo stato sociale in queste specifiche vicende ha svolto una rilevante funzione di ammortizzatore sociale, in alcuni casi in modo esplicito, in altri attivando consistenti interventi assistenziali.

#### *d) stato sociale ed assunzione dei rischi*

I nessi fra stato sociale e performance economica non sono riconducibili esclusivamente alla variazione quantitativa della disponibilità dei fattori produttivi, ma si esprimono anche in una dimensione qualitativa con conseguenze positive o negative.

Le conseguenze positive possono assumere diverse configurazioni, da un implicito stimolo all'assunzione di rischi di varia natura, all'incentivazione all'investimento in capitale umano o all'acquisizione di specifiche competenze professionali.

D'altro lato, la stessa maturazione degli istituti dello stato sociale può determinare diffusi fenomeni di azzardo morale, alla lunga incompatibili con il buon funzionamento del meccanismo di mercato.

Fra i contributi che hanno individuato forme di complementarità fra stato sociale e sviluppo economico deve essere in primo luogo ricordato per la sua generalità un lavoro di Sinn (v., 1995), sintetizzato in Boadway-Keen (v.,

2000). Riprendendo la letteratura sugli effetti della tassazione del reddito (con possibilità di deduzione delle perdite) sul livello di investimento in attività rischiose, Sinn dimostra che il finanziamento di un sistema di protezione sociale con imposte maggiormente a carico delle classi abbienti, può portare, quando non è nota a priori la posizione individuale nella scala reddituale, ad una più diffusa assunzione di rischi. Più precisamente, le iniziative che non sarebbero intraprese in assenza di stato sociale possono in circostanze non implausibili determinare il cosiddetto “paradosso della redistribuzione”: “Per una qualsiasi distribuzione del reddito prima delle imposte, la varianza del reddito dopo le imposte è certamente ridotta dopo l’applicazione d’imposte redistributive. Tuttavia gli individui possono reagire assumendo rischi in modo tale da aumentare l’ineguaglianza prima dell’applicazione delle imposte”. In altri termini, non è sempre vero che lo stato sociale riduce l’ineguaglianza potendo attraverso l’incentivo all’assunzione di rischi liberare forze produttive e contribuire all’aumento del livello di attività (v. Sinn, 1995, pp. 515 e 524; trad. nostra).

L’analisi astratta di Sinn può trovare sostegno empirico in un esame comparato dei sistemi fiscali nazionali. E’ stato argomentato (v. Lindert, 2002) che i paesi in cui è particolarmente elevata la quota di spesa sociale pubblica in termini di prodotto interno sono anche quelli in cui la tassazione dei redditi di capitale è relativamente più lieve di quella applicata ai redditi da lavoro ed ai consumi. Il confronto fra Svezia e Stati Uniti effettuato da Lindert sembra dimostrare che una diffusa protezione sociale è connessa ad un trattamento favorevole delle iniziative in linea generale rischiose, confermandosi fra l’altro i risultati dell’analisi empirica di Adema (v., 2000) sui livelli della spesa sociale netta.

Con un’angolatura diversa, Estevez et al. (v., 2001) giungono a conclusioni analoghe, quando sostengono che il sistema di protezione sociale è strettamente collegato al superamento dell’insufficienza del meccanismo di mercato nella promozione di competenze lavorative specializzate.

L’investimento in *specific skills* è altamente rischioso per i giovani, soprattutto se è elevata la probabilità di perdita dell’occupazione nelle attività dove quelle competenze sono adeguatamente valorizzate. D’altro canto, gli imprenditori che operano in settori tecnologicamente avanzati e in un quadro di concorrenza internazionale devono disporre di manodopera qualificata. L’esigenza di conciliare investimenti individuali altamente rischiosi e la competitività del sistema produttivo è all’origine di alcuni importanti aspetti dello stato sociale, che oltre ad essere articolato sulla base delle specifiche esigenze nazionali è anche espressione di coalizioni politico-sociali. “Quando le imprese devono adottare strategie di mercato che richiedono una combinazione di competenze specifiche a livello d’impresa e di settore produttivo, e quando un consistente numero di lavoratori investe in queste competenze, è probabile che fra i lavoratori qualificati e i loro datori di lavoro si formi una forte coalizione a sostegno di un sistema di protezione sociale” coerente con le esigenze di crescita dei settori più dinamici dell’economia (v. Estevez et al., 2001, p.147; trad. nostra). Al contrario, quando la linea produttiva prevalente o la modesta apertura al commercio internazionale non richiedono elevata specializzazione, non emerge alcun interesse da parte dei datori di lavoro a favorire lo sviluppo di un compiuto sistema di protezione sociale.

Sempre nell'ambito dell'esplorazione dei rapporti sostanziali fra stato sociale e dinamica capitalistica, negli ultimi anni sono stati elaborati significativi contributi teorici riguardanti i nessi fra la struttura del sistema pensionistico e l'investimento in capitale umano, considerato fattore fondamentale di crescita economica. Il sistema pensionistico ha il fine essenziale di garantire un reddito adeguato e ragionevolmente prevedibile per la vecchiaia; l'investimento in istruzione, d'altra parte, è eminentemente aleatorio, portando solo in caso di esito favorevole ad un aumento del reddito da lavoro del beneficiario. Nella contrapposizione fra l'aspirazione dei genitori a garantirsi una dignitosa vecchiaia e il loro desiderio di migliorare le prospettive dei figli la letteratura (v. Kaganovich-Zilcha, 1999, e Salerno, 2001) sostiene che in circostanze ragionevolmente plausibili sistemi pensionistici a ripartizione (che limitano il rischio individuale di adeguatezza delle prestazioni) siano preferibili a quelli a capitalizzazione, intrinsecamente caratterizzati da un elevato livello di incertezza.

In questi schemi concettuali deve essere inserito il dibattito, cui abbiamo già fatto cenno, riguardante una possibile sostituzione, parziale o totale, degli attuali sistemi pensionistici pubblici con meccanismi a capitalizzazione. Alcuni sottolineano (v. Bosworth-Burtless, 2002) che l'introduzione di una componente a capitalizzazione, gestita a livello individuale o collettivo, può determinare un rischio finanziario empiricamente "molto grande" e di fatto incompatibile con la funzione essenziale di un sistema pensionistico di garanzia di un reddito adeguato e ragionevolmente prevedibile. Se ci riferiamo ai modelli prima richiamati che hanno studiato i nessi fra sicurezza sociale ed investimento in istruzione, con questa sostituzione sarebbero compromessi gli incentivi ad incrementare la dotazione di capitale umano.

Altri (v. Feldstein-Liebman, 2002), estrapolando ai prossimi decenni gli straordinari risultati ottenuti dall'investimento nei mercati azionari negli Stati Uniti negli anni 90, sostengono che un sistema a capitalizzazione garantirebbe comunque un rendimento medio più elevato di quello implicito in un sistema a ripartizione, anche se molto più variabile ed incerto. Eventuali garanzie pubbliche potrebbero attenuare i rischi intrinseci ad un sistema a capitalizzazione.

Accanto a rappresentazioni teoriche che evidenziano le potenzialità sinergiche degli istituti della protezione sociale con i processi di sviluppo delle economie di mercato, esistono altri consistenti filoni di letteratura che seguono una linea interpretativa opposta. Non facciamo riferimento alle analisi che sottolineano le difficoltà operative dello stato sociale in particolari circostanze storiche (su cui torneremo in seguito), ma piuttosto a visioni analitiche o preanalitiche fondamentali.

Si potrebbe qui richiamare la famosa analisi di Schumpeter in "Capitalismo, socialismo e democrazia" (v., 1954), in cui si sosteneva l'incompatibilità insuperabile fra il capitalismo, incarnato dall'imprenditore individuale, e tutte le forme di organizzazione sociale che di fatto limitavano il gusto e la ricompensa per l'assunzione del rischio. In un'interpretazione irrimediabilmente negativa dello stato sociale può essere ricordato anche Hayek per il quale "le difficoltà che le assicurazioni sociali devono affrontare sono la conseguenza del fatto che un apparato concepito per il sollievo della povertà è stato trasformato in uno strumento destinato alla redistribuzione del reddito, una redistribuzione che si pensa sia basata su qualche non esistente

principio di giustizia sociale, ma è di fatto determinata da decisioni ad hoc” (v., 1960, p.208, trad. nostra).

Nell’ambito dei contributi recenti è sufficiente qui richiamare un lavoro in cui un economista svedese, Lindbeck (v., 1995), ha sottolineato la pericolosità dello stato sociale per la sopravvivenza di lungo periodo del sistema capitalistico. “Numerosi benefici dello stato sociale disincentivano il lavoro perché riducono la differenza nel reddito di chi lavora e di chi non lavora” (ibidem, p.483), creando disincentivi oltre che al lavoro, al risparmio, all’investimento rischioso e all’iniziativa imprenditoriale. Lindbeck sottolinea anche l’importanza di non organizzare lo stato sociale sulla base di un’assunzione d’invarianza del comportamento individuale nel tempo: se lo stato sociale è sorto con l’obbiettivo di proteggere gli individui dalle conseguenze degli shock macroeconomici con tutti i rischi ad essi connessi, può accadere che questi stessi shock minino le basi economiche dello stato sociale spingendo larga parte della popolazione in una situazione di dipendenza prolungata dalle provvidenze pubbliche con effetti disastrosi sugli equilibri di bilancio.

Oltre a porsi in totale antitesi con i contributi prima esposti, le critiche di Lindbeck, come quelle di molti altri autori antichi e moderni, si fondano in buona misura sulle conseguenze dell’azione redistributiva dello stato sociale. Dalla dissociazione fra sforzo e ricompensa sembrano infatti discendere larga parte degli effetti negativi dello stato sociale nel breve e nel lungo periodo. Conviene tentare a questo punto una valutazione dell’entità della redistribuzione operata dallo stato sociale.

#### *e) stato sociale e redistribuzione*

Nelle valutazioni correnti dell’azione redistributiva dello stato sociale esiste una diffusa tendenza a far coincidere l’entità della redistribuzione con il livello della spesa sociale, spesso circoscritta a quella direttamente a carico dell’operatore pubblico. Questa impostazione, che sembra implicita nella precedente citazione di Lindbeck, è riscontrabile anche in altre analisi (per tutti v. Alesina et al., 2001). Equiparando l’entità dei trasferimenti e i sussidi alle famiglie iscritti nei conti pubblici di alcuni paesi europei e degli Stati Uniti all’intensità dei processi distributivi in atto nei diversi paesi, in questo lavoro sono formulate interpretazioni di ampia portata sulle cause dei diversi assetti di spesa sociale e sulle conseguenze che una forte dissociazione fra lo sforzo individuale e la ricompensa riconosciuta può comportare per il funzionamento del sistema economico.

Al di là della possibile correttezza di specifiche interpretazioni, in altri contributi esiste tuttavia la consapevolezza che un’appropriata analisi degli effetti distributivi dello stato sociale richieda la simultanea considerazione sia della spesa nel complesso e nella sua composizione, sia delle modalità di finanziamento in concreto adottate. I trasferimenti sociali possono essere “percepiti semplicemente come la restituzione ai singoli dei loro contributi pregressi”. Nello stesso senso “i contributi sociali e le altre imposte che sono percepiti come un meccanismo per acquisire il diritto a benefici futuri - pensioni, assistenza sanitaria, istruzione- non sono imposte nel significato normalmente attribuito a questo termine di trasferimento senza corrispettivo al governo. I versamenti a programmi di sicurezza sociale attuarialmente equi dovrebbero essere esclusi dall’analisi degli effetti redistributivi” (v. Boadway-Keen, 2000, p.764; trad. nostra).

E' stato anche sottolineato che gli studi sulla redistribuzione devono tener conto dell'intero ciclo di vita di una persona, fatto questo spesso trascurato.

“[Gli] studi che sono basati sulla misura della situazione economica in un determinato periodo non prendono in considerazione la rilevante redistribuzione effettuata dal governo lungo l'arco di vita di un individuo, oltre che della dimensione intergenerazionale. Se facciamo riferimento ad un solo periodo, un sistema pensionistico pubblico determina in larghissima misura un trasferimento di reddito dai lavoratori abbienti a quelli poveri. In termini di reddito percepito nell'intera vita lavorativa, le conseguenze possono essere molto diverse, e un sistema pensionistico pubblico potrebbe essere caratterizzato dall'assenza di redistribuzione (v. Atkinson-Stiglitz, 1980, p.286). E' stato infine osservato che gli schemi di benessere privati, se sostenuti da agevolazioni fiscali, comportano processi redistributivi nella misura in cui questi benefici non sono diffusi su tutta la popolazione (v. Munnell, 2002).

Le precedenti considerazioni lasciano chiaramente intendere che la stima degli effetti distributivi, con i connessi incentivi e disincentivi, è estremamente ardua. Non è comunque legittimo adottare semplificazioni estreme che deformano il quadro complessivo degli interventi di protezione sociale, oscurando tutta la componente assicurativa o di autofinanziamento delle prestazioni. Per l'impossibilità poi di considerare simultaneamente istituti dalle caratteristiche e dalle funzioni molto diverse, è necessario procedere con analisi parziali, successivamente aggregabili con le dovute cautele in una valutazione complessiva. E' infine certo che sia riferimenti temporali diversi, sia assunzioni specifiche sulla natura concorrenziale o meno del sistema economico sottostante possono portare ad indicazioni non convergenti. In questa sede si può solo accennare ad alcuni punti metodologici.

Con riferimento ai sistemi pensionistici ogni analisi distributiva si deve fondare su una teoria dell'incidenza dei contributi sociali (v. Harberger, 1962). Accettata l'irrelevanza economica della loro ripartizione fra datori di lavoro e lavoratori, è teoricamente corretto ipotizzare che i contributi con carattere di generalità incidano i lavoratori; molto più arduo è invece valutare i processi traslativi di contributi di fatto “speciali”, quali quelli della previdenza privata (che interessano negli Stati Uniti circa il 50% dei lavoratori privati).

Pur ignorando questo non irrilevante problema e supponendo che i contributi si risolvano comunque in una riduzione del reddito netto dei lavoratori, le caratteristiche distributive delle pensioni dipendono dalla formula concretamente adottata per il calcolo dei benefici. I sistemi sono distributivamente neutrali, quando a tutti è riconosciuto lo stesso tasso di rendimento interno (come accade, con il metodo contributivo nel sistema a ripartizione e nel sistema a capitalizzazione, sempre che in questo sistema non si verifichino nel periodo successivo al pensionamento fenomeni inflazionistici inattesi).

Le formule che danno particolare peso alle ultime retribuzioni premiano le carriere più dinamiche e, presumibilmente, i redditi più elevati, con caratteristiche ultime di regressività. Le formule che applicano coefficienti di rendimento decrescenti al crescere del reddito, come accade con la Social Security negli Stati Uniti, redistribuiscono invece a favore dei redditi più bassi. In questo paese una valutazione complessiva deve tuttavia tener conto, come abbiamo già osservato, dell'esistenza del sistema previdenziale privato che di fatto premia le categorie privilegiate di lavoratori.

Nel comparto sanitario, nella ragionevole ipotesi che tutti i cittadini, qualunque sia il loro livello di reddito, abbiano nell'arco della vita uguali necessità di cure mediche, il finanziamento contributivo o tributario proporzionale al reddito introduce elementi di progressività nel sistema complessivo. Si deve aggiungere che nei sistemi di assicurazione privata in cui i premi sono a carico del datore di lavoro, è ragionevole assumere che l'onere si collochi di fatto sulla generalità dei consumatori, lasciando aperta la possibilità che il sistema nel suo complesso risulti significativamente regressivo (Wagstaff-van Doorslaer, 2000, p.1855)

Con un sistema fiscale complessivamente improntato alla proporzionalità, il sistema educativo è progressivo, quando l'accesso è uniformemente distribuito fra le diverse classi sociali. Quando, come accade per i livelli superiori d'istruzione, l'accesso è concentrato nei decili di reddito più elevati, si tende verso un meccanismo che è distributivamente neutrale. E' comunque certo che nel comparto dell'istruzione la componente distributiva più rilevante è quella che riguarda i contribuenti che, pur non avendo figli, devono concorrere attraverso il pagamento delle imposte al finanziamento del servizio.

Infine, un finanziamento con imposte degli interventi per la disoccupazione associato ad un sussidio proporzionale al reddito è tendenzialmente neutrale. Una valutazione più compiuta richiede tuttavia che sia esaminata la normativa che regola nelle concrete circostanze l'erogazione dei sussidi di disoccupazione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accesso al beneficio e la sua durata (v. Atkinson, 1999).

Ignorando le componenti strettamente assistenziali dello stato sociale (per le quali le considerazioni distributive sembrano in linea generale pacifiche), sembra ragionevole affermare che la componente redistributiva dello stato sociale, oltre che essere difficile da valutare, può essere di qualunque segno, e comunque non immediatamente correlabile alle dimensioni della spesa pubblica per trasferimenti.

Esiste l'impressione, del tutto soggettiva, che gli stati sociali europei verifichino la Director's law, per la quale i benefici tendono a concentrarsi presso le classi medie. Considerando anche il finanziamento, si viene a dare ragione dell'osservazione di Lindert (v., 2002) sulle caratteristiche essenziale del sistema fiscale svedese: in questo paese si colpiscono con aliquote elevate e crescenti i redditi di lavoro, i cui titolari beneficiano peraltro di ampia copertura assicurativa da parte dello stato sociale.

In un'analisi più compiuta si potrebbe forse dimostrare che beneficiari della funzione assicurativa del welfare state sono stati negli ultimi anni i lavoratori colpiti dal processo di ristrutturazione del settore manifatturiero. Confermando le analisi di Iversen e dei suoi coautori, si può ritenere che questi lavoratori siano stati destinatari in varia forma di interventi che hanno determinato un ritiro anticipato dall'attività lavorativa.

Sempre sulla base di un'analisi non compiuta, è probabilmente confermata la tesi di chi ritiene che lo stato sociale sia negli Stati Uniti meno redistributivo di quelli europei, ma per ragioni diverse da quelle comunemente avanzate. Lo stato sociale degli Stati Uniti considerato anche nella sua componente privata, (l'Hidden Welfare State, utilizzando il titolo del libro di Howard (v., 1997)) finisce per essere più regressivo o meno progressivo di quello europeo per la sua capacità di discriminare nel sistema pensionistico e in quello sanitario a danno di una larga fascia di cittadini. Non è questa la sede per affrontare le

ragioni di questa possibilità di discriminazione, per le quali non possiamo che rinviare ad altre analisi.

## **6 Conclusioni: la crisi dello stato sociale**

La storia dello stato sociale è stata caratterizzata da una permanente situazione di crisi che ha indotto gli adattamenti necessari per la sua funzionalità.

Nella fase formativa, che si esaurisce intorno al 1970, il fattore modificatore è stato il riconoscimento dell'esistenza di una più o meno grave questione sociale. Questo elemento caratterizza sia le prime esperienze tedesche e inglesi, sia il New Deal di Roosevelt, sia l'importante estensione del sistema di protezione sociale durante le presidenze democratiche degli anni '60 negli Stati Uniti.

In questa fase non erano certamente ignoti i pericoli che il meccanismo democratico parlamentare, con l'innata propensione a cercare il favore degli elettori, avrebbe potuto comportare per gli equilibri di finanza pubblica e per il più generale funzionamento dei sistemi capitalistici.

Esisteva d'altra parte la fiducia che la democrazia politica avesse in sé meccanismi di autocontrollo capaci di evitare che una parte, anche se maggioritaria, potesse sopraffare permanentemente la minoranza, senza alcun riguardo agli interessi di lungo periodo della collettività nel suo complesso. Se teniamo inoltre presente che nei decenni successivi alla guerra mondiale si ritenevano necessari interventi regolatori dell'evoluzione macroeconomica e che comunque i tassi di crescita erano più che soddisfacenti, si può dar ragione della diffusa accettazione del progetto di estensione dei diritti di cittadinanza collegati allo stato sociale. La crisi dello stato sociale in questa fase storica è essenzialmente sinonimo d'inadeguata realizzazione degli obiettivi.

Le stesse analisi degli effetti economici dello stato sociale non erano incompatibili con un'interpretazione positiva del ruolo del welfare state, quale si veniva configurando. Non si pensava che il tasso di risparmio fosse negativamente influenzato dalla sicurezza sociale (anche perché si riteneva che l'elasticità del risparmio rispetto al rendimento fosse molto ridotta). La riduzione del tasso di partecipazione delle generazioni molto anziane era considerata la fisiologica conseguenza della contrazione della forza lavoro nel settore primario in una fase storica in cui l'occupazione cresceva comunque a tassi sostenuti. La diffusione e il miglioramento qualitativo della sanità e dell'istruzione, nel quadro dell'intero sistema di protezione sociale, erano infine giudicati elemento propulsivo del tasso di sviluppo delle economie capitalistiche.

Nell'ultimo quarto del XX secolo è cambiato in primo luogo il quadro politico con l'affermazione di una linea politica fortemente liberista nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Sul piano culturale si sono poi fortemente indeboliti i cardini ideologici e interpretativi dei decenni precedenti. E' stata drasticamente rifiutata l'impostazione keynesiana. E' stato ripetutamente sottolineato che ad un fallimento del mercato non doveva seguire necessariamente un intervento correttivo dello stato, essendo configurabile un simmetrico, e potenzialmente più grave, fallimento politico.

In questo contesto sono state sviluppate linee di indagine teorica che hanno rifiutato in buona misura l'ipotesi che il processo politico sia in grado di perseguire l'interesse generale, avendo il ceto politico come esclusivo

obbiettivo il proprio interesse personale. Sulle tematiche specifiche dello stato sociale sono stati in particolare elaborati modelli teorici che dimostrano che la decisione politica porta ad una sovraespansione della spesa sociale e ad un eccesso di redistribuzione (per un'analisi di questa letteratura v. Mueller, 1989; Persson-Tabellini, 2002). Anche se estremamente astratta e scarsamente suscettibile di trovare un persuasivo sostegno empirico, questa linea di ricerca è espressiva di un clima culturale che costituisce il supporto per interventi miranti a ridimensionare gli interventi tipici dello stato sociale. Nell'opinione di chi segue questa impostazione la spesa pubblica dovrebbe infatti essere concentrata sulle fasce più povere della popolazione (comunque molto limitate), lasciando spazio a meccanismi assicurativi di tipo privatistico per il resto della popolazione.

A partire dagli anni '70 nella letteratura scientifica sono poi comparsi alcuni contributi, molto influenti al di là dei loro meriti, ad opera in particolare di Feldstein, caratterizzati da una rappresentazione fortemente negativa dello stato sociale. Secondo questa impostazione, riprendendo i punti esaminati nel paragrafo precedente, sia l'offerta di risparmio, sia il tasso di attività, sia l'intero sistema redistributivo hanno operato in modo molto negativo riducendo la performance economica.

Aderendo alla stessa chiave di lettura, negli ultimi anni sono state proposte analisi empiriche che tendono a dimostrare che negli anni '90 la crescita più forte degli Stati Uniti rispetto all'Europa deve essere attribuita alle diverse dimensioni dello stato sociale, misurato in termini di spesa pubblica (in particolare v. Alesina-Perotti (v., 1997).

Al di là delle contrapposizioni ideali ed ideologiche, la stessa crescita dello stato sociale ha posto in luce alcuni elementi critici su cui si confronteranno in futuro le diverse visioni e le diverse linee d'intervento.

Il primo elemento riguarda la capacità dei meccanismi assicurativi privati di fornire adeguata protezione per la vecchiaia. Anche se l'esperienza degli ultimi anni è stata significativa, il problema è lungi dall'essere risolto, come testimoniano le opinioni ancora fortemente divergenti. Come abbiamo già osservato, alcuni ritengono che l'investimento sui mercati finanziari sia un elemento di diversificazione del rischio e di miglioramento della redditività media nel lungo periodo; altri pensano che il rischio implicito nell'impiego azionario sia molto elevato, soprattutto se si tiene presente che i sistemi pensionistici pubblici coprono, anche se con le necessarie differenziazioni, le esigenze essenziali di larga parte della popolazione.

Autorevoli opinioni ritengono tuttavia che la rappresentazione e l'interpretazione della realtà non siano sempre serene (v. Orszag-Stiglitz, 2001) e che le soluzioni proposte per i problemi dello stato sociale meritino un esame più consapevole di quello correntemente effettuato. Questo punto può essere chiarito considerando l'evento che domina tutte le proiezioni sugli andamenti della spesa sociale: l'allungamento della vita media con conseguenze potenzialmente dirompenti sugli equilibri dei sistemi pensionistici e di quelli sanitari.

Per quanto riguarda le pensioni, l'unico metodo di controllo della spesa è costituito dalla regolazione delle prestazioni. Nell'ipotesi di peggioramento del quadro demografico deve essere comunque sottolineato che il sistema a capitalizzazione e quello a ripartizione devono affrontare gli stessi problemi se si vuole garantire un certo reddito reale alle classi anziane (v. Barr, 2001).

Si può aggiungere che esiste una certa tendenza a drammatizzare gli effetti dell'allungamento della vita media e dell'aumento della quota della popolazione anziana sul totale. Negli Stati Uniti si afferma che il sistema pubblico è insostenibile nel lungo periodo in quanto nel 2042 le prestazioni eccederanno i contributi, essendo esaurito il fondo di riserva accumulato in questi anni (si noti che attualmente le prestazioni sono circa  $\frac{3}{4}$  dei contributi versati). La solvibilità perpetua del sistema sarebbe tuttavia garantita da un aumento immediato dell'aliquota contributiva dell'1,87% del monte salari rispetto al livello attuale del 12,4% (per un'analisi eterodossa delle prospettive del sistema pensionistico americano v. Baker-Weisbrod, 2000).

In Italia, sulla base delle previsioni ufficiali, il monte pensioni in termini di prodotto interno dovrebbe passare dall'attuale 13,5% al 16% nel 2033 per poi ridiscendere nel decennio successivo ad un livello inferiore a quello attuale. Nei prossimi 30 anni la popolazione anziana dovrebbe aumentare di dieci punti percentuali (in un quadro di diminuzione della popolazione di circa 2 milioni dai 58 attuali). Tutto ciò implica che, pur aumentando le pensioni pro capite, il reddito pro capite del resto della popolazione aumenterà in misura superiore: accogliendo l'assunzione dei documenti ufficiali di un tasso di crescita del prodotto interno pari all'1,5% medio annuo e ipotizzando un moderato spostamento in avanti dell'età di pensionamento, in assenza di interventi legislativi il rapporto fra il reddito medio del pensionato e quello del resto della popolazione dovrebbe ridursi dal 44% attuale al 38% nel 2033.

La spesa sanitaria tende a crescere, oltre che per l'allungamento della vita media, per altri due motivi: l'introduzione di tecnologie sempre più avanzate e costose e la domanda qualitativamente sempre più esigente proveniente da utenti evoluti. Per l'impossibilità economica di porre direttamente a carico del singolo gli oneri di cure mediche particolarmente costose (oltre che imprevedibili), due vie possono essere seguite: o si attiva un sistema sostanzialmente discriminante in cui l'accesso a cure qualificate è legato alla storia professionale individuale o si riconosce il diritto universale a cure adeguate. In questa seconda ipotesi devono essere seguite politiche di controllo dei costi insieme a ragionevoli meccanismi di razionamento, riconoscendo peraltro che le risorse destinate al settore non possono scendere al di sotto di un certo limite fisiologico.

Esistono comunque problemi di qualità delle prestazioni garantite dallo stato sociale. Come sottolineava già Hirschman venti anni fa (v., 1981), nella fase iniziale dello sviluppo dello stato sociale lo stesso ampliamento degli accessi era motivo di soddisfazione dell'utente e di accettazione dei meccanismi di finanziamento obbligatorio. Superata la fase iniziale, l'accettazione delle finalità dello stato sociale richiede che sia mantenuto un adeguato livello qualitativo. In caso contrario si porranno in essere fenomeni di rigetto: saranno in particolare ricercati meccanismi di fornitura dei servizi sociali segmentati per le diverse fasce di popolazione, con esiti non sempre positivi per la qualità media dei servizi, in particolare nel comparto sanitario e in quello educativo, come lo stesso Hirschman dimostra in un suo famoso contributo (v., 1970) (per il dibattito corrente v. Cutler, 2002; Hanushek, 2002).

La precedente osservazione ci porta a considerare i conflitti distributivi che lo stesso sviluppo dello stato sociale ha fatto emergere. Molti dei servizi sociali sono riconducibili alla categoria dei cosiddetti beni posizionali (ovverossia dei beni la cui utilità per l'individuo dipende dal consumo che ne fanno gli altri individui) (v. Hirsch, 1976). E' certo che i meccanismi d'integrazione sociale

promossi dallo stato sociale con l'accesso ad alcuni servizi cruciali, secondo modalità che non dipendono dal reddito individuale, pongono in essere dinamiche potenzialmente molto rilevanti per gli equilibri della società. Di nuovo le possibili alternative oscillano fra la riaffermazione dei principi d'integrazione ispiratori dello stato sociale e l'attenuazione della portata dei criteri di giustizia specificamente rilevanti.

## BIBLIOGRAFIA

Adema, W., *Revisiting Real Social Spending Across Countries: A Brief Note*, in "OECD Economic Studies", No.30, 2000, pp.191-197

Alesina, A., Perotti, R., *The Welfare State and Competitiveness*, in "American Economic Review", 1997, LXXXVII, pp.91-939

Alesina, A., Glaeser, E., Sacerdote B., *Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?*, in "Brookings Papers on Economic Activity", XXXII, 2001, pp.1-69

Arrow, K.F., *Uncertainty and the Welfare Economics of the Welfare State*, in "American Economic Review", 1963, LIII, pp.941-973

Artoni, R., *Gli economisti e le origini della sicurezza sociale*, in "Rivista di storia economica", 1985, II, pp.211-235.

Artoni, R., Casarico, A., *The Italian Pension System in the European Context*, in "Econpubblica", Working Papers, No.75, 2001

Atkinson, A.B., *The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State*, Cambridge, Mass., 1999

Atkinson, A.B., Stiglitz, J.E., *Lectures on Public Economics*, New York 1980

Baker, D., Weisbrod, M., *Social Security: the Phony Crisis*, Chicago 2000

Barr, N., *The Economics of the Welfare State*, Oxford 2001

Bernheim, B.D., *Taxation and Saving*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di), "Handbook of Public Economics", volume 3, Amsterdam 2002, pp. 1173-1250

Blanchard, O.J., Fischer, S., *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Mass., 1989

Blöndal, S., Scarpetta, S., *Early Retirement in OECD Countries: The Role of Social Security Systems*, in "OECD Economic Studies", 1999, no.29, pp.7-49

Boadway, R., Keen, M., *Redistribution*, in Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (a cura di), "Handbook of Income Distribution", Amsterdam 2000

Bosworth, B., Burtless, G., *Pension Reform in the Presence of Financial market Risk*, Center for Retirement Research, Working Paper 2002-1, Boston, Mass., 2002

Brugiavini A., Peracchi F., *Reforming Italian social Security: Should we Switch from PAYG to Fully Funded?*, Paper presented at the Conference “Le nuove frontiere della politica economica”, Roma 1999

Burtless, G., *Social Security Privatization and Financial Market Risk: Lessons from U.S Financial History*, DIW Discussion Paper No.211, Berlino 2000

Bureau of Labor Statistics, *Employee Benefits in Private Industry, 2000*, Washington, DC, 2002

Casarico, A., *Pension Reform and Economic Performance under Imperfect Capital Markets*, in “The Economic Journal”, 1998, CVIII, pp.344-362

Castellino, O., *Il labirinto delle pensioni*, Bologna 1976

Cherubini, A., *Storia della previdenza sociale*, Roma 1977

Ciocca P., Toniolo G. (a cura di), *Storia economica d'Italia, vol.2, Annali*, Roma-Bari 1999

Cutler, D.M., *Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical-Care Reform*, in “Journal of Economic Literature”, 2002, XL, pp.881-906

Cutler, D.M., Johnson, R., *The Birth of the Social Insurance State*, mimeo, Cambridge, Mass., 2001

Diamond, P.A., *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, in “American Economic Review”, 1965, LV, pp. 1126-1150

Diamond, P.A. (a cura di), *Issues in Privatizing Social Security*, Cambridge, Mass. 1999

Diamond, P.A., *What stock market returns to expect for the future*, in “Social Security Bulletin”, 2000, LXIII (2), pp.38-52

Diamond, P.A., *Social Security Reform*, Oxford 2002

Estevez-Abe, M., Iversen T., Soskice D., *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*, in Hall, P., Soskice, D. (a cura di), “Varieties of Capitalism: The Challenges Facing Contemporary Political Economies”, Oxford 2001

EUROSTAT, *European Social Statistics. Social Protection 1980-1998*, Lussemburgo 2000

Feldstein, M., Liebman, J.B., *Social Security*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di ), “Handbook of Public Economics”, volume 4, Amsterdam 2002, pp. 2245-2324

Flora, P., Heidenheimer, A.J., *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, NJ, 1981 (trad .it. *Lo sviluppo dello stato sociale in Europa e in America*, Bologna 1983)

Gruber, J., *Taxes and Health Insurance*, in “NBER Working Papers”, No. 8657, 2001

Gruber J., Wise D.A., *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation*, in “NBER Working Papers”, No. 9407, December 2002

Hanushek, E.A., *Publicly Provided Education*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di), “Handbook of Public Economics”, volume 3 , Amsterdam 2002, pp. 2045-2142

Harberger, A.C., *The Incidence of the Corporation Income Tax*, in “Journal of Political Economy”, 1962, LXX, pp.215-240

Hayek, F.A., *The Constitution of Liberty*, Londra 1960

Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, Londra 1976 (trad. it. *I limiti sociali dello sviluppo*, Milano 1981)

Hirschman, A., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., 1970 (trad.it. *Lealtà, defezione e protesta* Milano 1980)

Hirschman, A., *The Welfare State in Trouble: Systemic Crisis or Growing Pains*, in “American Economic Review”, 1980, LXX, pp.113-116

Howard, C., *The Hidden Welfare State. Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, Princeton N.J. 1997

Iversen, T., Cusack, R., *The Causes of Welfare State Expansion. Deindustrialization or Globalization?*, in “World Politics”, 2000, LII, pp.313-349

Joint Committee on Taxation, *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2001-2005*, Washington, DC, 2001

Kaganovich, M., Zilcha, I., *Education, Social Security and Growth*, in “Journal of Public Economics”, 1999, LXXI, pp. 289-309

Krueger, A.B., Meyer, B.D., *Labor Supply Effects of Social Insurance*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di ), “Handbook of Public Economics”, volume 4, Amsterdam 2002, pp. 2327-2392

Lindbeck, A., *Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms*, in “Scandinavian Journal of Economics”, 1995, XCVII, pp.477-494

Lindert P.H., *Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch*, mimeo, Cambridge, Mass., 2002

Lumsdaine, R.L., Mitchell, O.S., *New Developments in the Economic Analysis of Retirement*, in Ashenfelter, O., Card, D. (a cura di), “Handbook of Labor Economics”, volume 3C, Amsterdam 1999, pp. 3261-3308

Lund, B., *Understanding State Welfare*, Londra 2002

Lusardi, A., Skinner, J., Venti, S., *Savings Puzzles and Savings Policies in the United States*, NBER Working Papers, No. 8237, 2001

Marshall., T.H., *Citizenship and Class Structure*, Londra 1963 [1950], (trad.it. *Cittadinanza e classi sociali*, Torino 1976)

Moffitt, R.A., *Welfare Programs and Labor Supply*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di ), “Handbook of Public Economics”, volume 4, Amsterdam 2002, pp. 2393-2430

Moss, D.A.. *When All Else fails*, Cambridge, Mass., 2002

Mueller, D., *Public Choice II*, Cambridge UK 1989

Munnell, A.H., Sunden, A., *Private Pensions: Coverage and Benefit Trends*, paper prepared for “Conversation on Coverage”, Washington DC 2001

OECD, *Health at a Glance*, Parigi 2001

OECD, *Education at a Glance*, Parigi 2002a

OECD, *OECD Social Expenditure Database*, Parigi 2002b

Orszag P.R., Stiglitz, J.E., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, in Holzman, R., Stiglitz, J.E. (a cura di), “New Ideas about Old Age Security”, Washington 2001.

Persson, T., Tabellini, G., *Political Economics and Public Finance*, in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (a cura di), “Handbook of Public Economics”, volume 3 , Amsterdam 2002, pp. 1549-1660

Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement, 2001*, Washington 2002

Salerno, N.C., *Sistema pensionistico ed accumulazione di capitale umano in un approccio teorico*, in “Economia politica”, 2001, XVIII, pp.55-86

Schumpeter, J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londra 1954 (trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano 1964)

Sinn, H.W., *A Theory of the Welfare State*, in “Scandinavian Journal of Economics”, 1995, XCVII, pp.495-526

Thompson, L.H., *The Social Security Reform Debate*, in “Journal of Economic Literature”, 1983, XXI, pp.1425-1467

Titmuss, R.M., *Essays on “The Welfare State”*, Londra 1976 (trad. it. “Saggi sul «welfare state»”, Roma 1986)

Wagstaff, A., van Doorslaer, E., *Equity in Health Care Finance and Delivery*, in Culyer, A.J., Newhouse, J.P., (a cura di), “Handbook of Health Economics”, volume 1B, Amsterdam 2000, pp. 1803-1862

Walzer, M., *Spheres of Justice*, New York, 1983 (trad. it. *Le sfere di giustizia*, Milano 1987)

| tab. 1: spesa sociale   |                             |  |               |                 |               |  |                     |  |
|---|-----------------------------|--|---------------|-----------------|---------------|--|---------------------|--|
|   | eurostat*                   |  |               | oecd**          |               |  | adema ***           |  |
|   | spese di protezione sociale |  | spese sociali | spese pubbliche | spese private |  | spese sociali nette |  |
| francia   | 30,5                        |  | 29,6          | 28,9            | 0,7           |  | n.d.                |  |
| germania  | 29,3                        |  | 29,2          | 27,2            | 2,0           |  | 27,7                |  |
| italia  | 25,2                        |  | 26,9          | 25,5            | 1,4           |  | 22,3                |  |
| svezia  | 33,3                        |  | 34,1          | 30,9            | 3,2           |  | 27                  |  |
| regno un.   | 26,8                        |  | 25,6          | 24,7            | 0,9           |  | 26                  |  |
| stati uniti   | ...                         |  | 14,9          | 14,5            | 0,4           |  | 24,5                |  |
| fonte: * Eurostat 2000 (dati 1998);<br>** OECD 2000 (dati 1998);<br>***Adema 2000 (dati 1995) |                             |  |               |                 |               |  |                     |  |

tab. 2: spesa sociale pubblica e privata

|              | istruzione |          |         | sanità |          |         | welfare |          |         | totale |          |         | totale al netto istruzione |
|--------------|------------|----------|---------|--------|----------|---------|---------|----------|---------|--------|----------|---------|----------------------------|
|              | totale     | pubblico | privato | totale | pubblico | privato | totale  | pubblico | privato | totale | pubblico | privato |                            |
| francia      | 6,2        | 5,8      | 0,4     | 9,4    | 7,3      | 2,1     | 22,3    | 21,6     | 0,7     | 37,9   | 34,7     | 3,2     | 31,7                       |
| germania     | 5,6        | 4,4      | 1,2     | 10,3   | 7,8      | 2,5     | 21,4    | 19,5     | 2,0     | 37,3   | 31,7     | 5,6     | 31,7                       |
| italia       | 4,8        | 4,4      | 0,4     | 8,2    | 5,5      | 2,7     | 21,4    | 20,1     | 1,4     | 34,4   | 30,0     | 4,4     | 29,6                       |
| svezia       | 6,7        | 6,5      | 0,2     | 7,9    | 6,6      | 1,3     | 27,5    | 24,3     | 3,2     | 42,1   | 37,4     | 4,6     | 35,4                       |
| regno unito  | 5,2        | 4,5      | 0,7     | 6,8    | 5,7      | 1,1     | 20,0    | 19,1     | 0,9     | 32,0   | 29,2     | 2,7     | 26,8                       |
| regno unito^ | 5,2        | 4,5      | 0,7     | 6,8    | 5,7      | 1,1     | 22,8    | 19,1     | 3,7     | 34,8   | 29,2     | 5,5     | 29,6                       |
| usa          | 6,5        | 4,9      | 1,6     | 12,9   | 5,8      | 7,1     | 9,2     | 8,8      | 0,4     | 28,6   | 19,4     | 9,1     | 22,1                       |
| usa (1994)   | 6,4        | 5,0      | 1,4     | 13,5   | 6,0      | 7,5     | 14,6    | 10,0     | 4,6     | 34,5   | 21,0     | 13,5    | 28,1                       |

nota: regno unito^ comprende le pensioni personali  
fonti: istruzione: OCSE, Education at a Glance, 2002  
sanità: OCSE, Social Expenditure Database; OCSE, Health at a Glance  
welfare: OCSE, Social Expenditure Database;  
Artoni-Casarico, 2001, per le pensioni personali del Regno Unito  
Tutti i dati relativi a Usa (1994) sono tratti da Social Security Supplement, 2001, tabb. 3.A1 e 3.A4

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
| tab.3   |   |  |   |   |
| <b>Il sistema sanitario in alcuni paesi dell'OCSE</b> |   |  |   |   |
| <b>Indicatori di fabbisogno e di spesa</b>            |   |  |   |   |
|   |   |  |   |   |
|   | quota di popolazione di età superiore ai 65 anni (%)*** | spesa sanitaria pro capite in US\$ corretta per le PPP** | mortalità infantile (morti per 1000 nati vivi)*** | mortalità prematura per gli uomini di età inferiore ai 70 anni (per 100000 uomini)* |
|   |   |  |   |   |
|   |   |  |   |   |
| francia   | 15,9  | 2043   | 4,3   | 5760  |
|   |   |  |   |   |
| germania  | 16,8  | 2361   | 4,6   | 5499  |
|   |   |  |   |   |
| italia  | 17,6  | 1824   | 5,1   | 4856  |
|   |   |  |   |   |
| svezia  | 17,8  | 1732   | 3,4   | 3773  |
|   |   |  |   |   |
| regno unito   | 15,7  | 1510   | 5,8   | 4897  |
|   |   |  |   |   |
| stati uniti   | 12,3  | 4165   | 7,2   | 6852  |
|   |   |  |   |   |
|   |   |  |   |   |
| * dati riferiti al 1997                               |   |  |   |   |
| ** dati riferiti al 1998                              |   |  |   |   |
| *** dati riferiti al 1999                             |   |  |   |   |
| Fonte: OECD, Health at a Glance, 2002                 |   |  |   |   |
|   |   |  |   |   |