

## Prefazione

Ruggero Paladini

Il secolo scorso è stato definito “il secolo breve”; potrebbe essere anche definito il secolo dell’espansione dello Stato. Possiamo guardare all’insieme della normativa pubblica, ai diversi livelli di governo – compreso anche quello dell’Unione Europea – o al peso del bilancio pubblico sul reddito nazionale, e confrontare con la situazione a fine ’800, per renderci conto della dimensione del fenomeno. In buona misura questa grande espansione è dovuta al *welfare state*, cioè al settore della sicurezza sociale, dell’assistenza, e della sanità. Nella *Ricchezza delle Nazioni* Adam Smith individua i compiti del Sovrano nell’amministrazione della giustizia, gestione dell’ordine pubblico e difesa della sicurezza dello Stato. Oltre a ciò aggiungeva anche “alcune opere pubbliche e pubbliche istituzioni” che potevano essere di grande utilità per la società ma a cui i privati non si sarebbero dedicati.

Non c’è dubbio che la crescita del settore pubblico e della normativa sia andata molto oltre ciò che Smith riteneva fosse il campo dell’intervento pubblico, e da tempo c’è chi pensa che si sia andati troppo oltre. Delle problematiche connesse al *welfare* si sono occupati studiosi di diverso orientamento e formazione: economisti, giuristi, politologi e sociologi. L’intervento pubblico è in effetti uno degli argomenti che si presta ad essere esaminato da molteplici punti di vista, che vanno da questioni di ordine filosofico a problemi tecnici di efficienza nell’erogazione di servizi pubblici.

In questi saggi studiosi di diritto e di economia approfondiscono alcuni temi connessi al mondo del *welfare*; possiamo raggruppare i lavori in due distinti ambiti, uno di analisi economica e uno di analisi giuridica. Il primo è costituito da quattro lavori che esaminano, dal punto di vista dell’analisi economica, tre temi, uno più generale, e due più specifici: nei primi due lavori, Antonelli e De Bonis forniscono un’analisi delle principali variabili economiche dei sistemi di *welfare* europei e costruiscono degli indicatori per valutarne le relative *performances* e i possibili “*clusters*” tra paesi individuabili all’interno dell’area europea; Marini analizza criticamente i determinanti della spesa sanitaria, e gli effetti della implementazione dei patti di rientro; Villani esamina le politiche a favore del lavoro femminile ed il sistema di *welfare*.

Nella parte giuridica è possibile individuare due diversi livelli di indagine che approfondiscono, rispettivamente, i rapporti tra *welfare* e famiglia e la concezione filosofica dello Stato Sociale. Nel primo gruppo Graziano esamina i risvolti giuridici della stabilità familiare, Razzano i rapporti tra Costituzione e *welfare* familiare, Serra il tema, strettamente legato al ruolo della famiglia nelle identità religiose e culturali, dei rapporti tra i migranti ed i servizi sanitari. Il secondo gruppo di saggi è costituito dalla discussione critica di alcune teorie sullo Stato e la società contemporanei; così Avitabile analizza criticamente il *Rechtssystem* del sociologo Niklas Luhmann, e le molteplici funzioni dello Stato del *welfare*; Bartoli discute il pensiero critico di Pietro Barcellona sulla “ragione funzionalista” della sua interpretazione dello Stato sociale; Petrocco esamina il *welfare* come bene giuridico comune.

Il pregio dei lavori consiste nella individuazione di temi specifici che permettono agli studiosi interessati di acquisire conoscenze maggiori su aspetti importanti di questo mondo complesso, quale è il *welfare state*.

PARTE I  
SPESA PUBBLICA E *WELFARE*



## CAPITOLO 1

### I sistemi europei di *welfare*: dimensioni, struttura, finanziamento

Maria Alessandra Antonelli \*, Valeria De Bonis \*\*

.....  
SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dimensioni dei sistemi di *welfare*: spesa sociale lorda e netta, pubblica e totale. – 3. La composizione della spesa sociale pubblica. – 4. Finanziamento. – 5. Disuguaglianza e povertà. – 6. Conclusioni. – *Riferimenti bibliografici*.  
.....

#### 1. *Introduzione*

I sistemi di *welfare* europei presentano numerosi aspetti di diversità: dimensioni, composizione della spesa, modalità di finanziamento, ecc. Ciò deriva dalla differente importanza riconosciuta ai singoli obiettivi di protezione sociale, che la letteratura (cfr., per tutti, Bertola *et al.*, 2001) individua nell'assicurazione contro i rischi sociali, nell'aumento della coesione sociale, e nell'uguaglianza, ai quali corrispondono i target intermedi della lotta all'esclusione sociale, della riduzione della disuguaglianza, e dell'aumento della remunerazione per la partecipazione al mercato del lavoro. Il primo target è tradizionalmente più importante nella tradizione beveridgiana anglosassone, il secondo in quella scandivana, il terzo in quella bismarckiana. Gli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi possono suddividersi in due grandi categorie: trasferimenti e regolamentazione. Se il costo del primo è nell'imposizione, a carattere progressivo, necessaria a finanziarli, quello del secondo è il costo implicito dell'interferenza con il mercato. I sistemi di *welfare* differiscono inoltre anche per l'ammontare di risorse devolute al raggiungimento degli obiettivi.

---

\* Professore Aggregato e Ricercatore confermato di Scienza delle finanze, DIGEF, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

\*\* Professore Ordinario di Scienza delle finanze, DIGEF, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

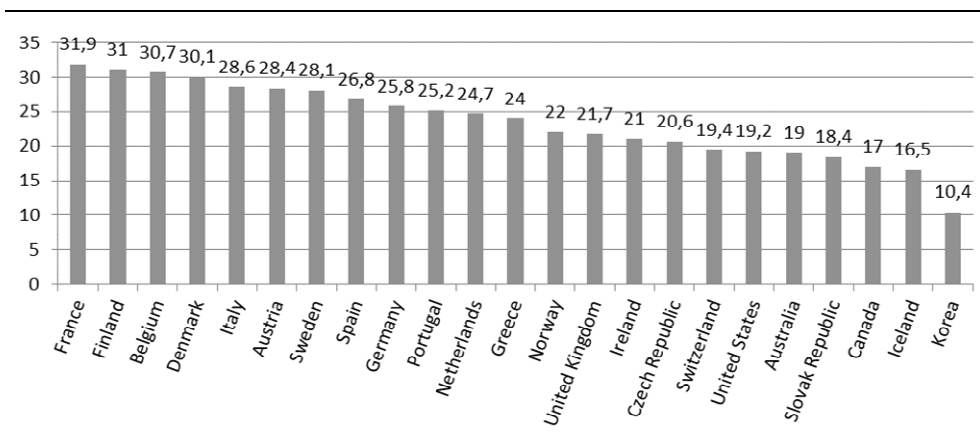
In questo lavoro confrontiamo i sistemi di *welfare* europei rispetto: all'entità della spesa sociale – distinguendo, da un lato, tra lorda e netta, dall'altro tra pubblica e privata (sezione 2); alla composizione – per branche, trasferimenti monetari o in natura, finalità della spesa (sezione 3); alle modalità di finanziamento (sezione 4); e alla situazione dei diversi paesi rispetto a disuguaglianza e povertà (sezione 5). La sezione 6 riassume i risultati principali.

Il nostro studio è incentrato su 19 paesi, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Svezia, Regno Unito (in alcuni casi, Grecia e Lussemburgo non sono inclusi per mancanza di dati), estendendosi per confronto anche agli altri paesi OCSE.

## 2. Dimensioni dei sistemi di welfare: spesa sociale lorda e netta, pubblica e totale

La Figura 1 rappresenta i livelli di spesa sociale pubblica lorda dei Paesi OCSE in rapporto al PIL nell'anno 2014.

**Figura 1.** – Spesa sociale pubblica lorda (%GDP) 2014



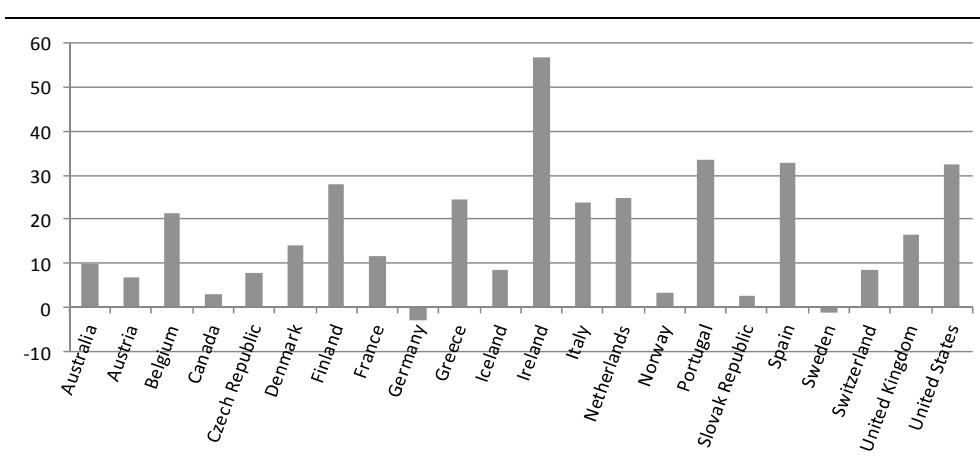
Fonte: nostre elaborazioni su dati OECD, *Social Expenditure Database (SOCX)*.

Bertola *et al.* (2001) rilevano come nel 1996 si delineassero tre gruppi di paesi europei: i nordici, con un livello di spesa pubblica sociale lorda pari a circa 1/3 del PIL; i continentali, con un rapporto spesa sociale pubblica lorda/PIL intorno al 29%; i meridionali e l'Irlanda, con un rapporto inferiore a 1/4; il Regno Unito si collocava in posizione intermedia tra questi ultimi e i paesi continentali.

Dall'analisi della Figura 1 emerge invece che non sussiste più una differenza netta tra paesi nordici, continentali e meridionali e che Regno Unito e Irlanda tendono a costituire un gruppo insieme a Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Islanda (non considerati nell'analisi di Bertola *et al.*, 2001).

Ciò è il risultato di una convergenza nei livelli della spesa pubblica sociale lorda, oltre che di un'evoluzione in larga parte comune ai paesi OCSE (Figura 2).

**Figura 2.** – Tasso di crescita del rapporto tra spesa pubblica sociale lorda e PIL (2000-2014)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX.

Adema *et al.* (2011) forniscono una descrizione di questi trend comuni: dal 1980 la spesa sociale pubblica è cresciuta, in media, di oltre il 20% nell'OCSE, dal 15,6% del GDP nel 1980 al 19,2% nel 2007. I due motivi principali di questa evoluzione sono l'aumento della spesa per pensioni e di quella sanitaria.

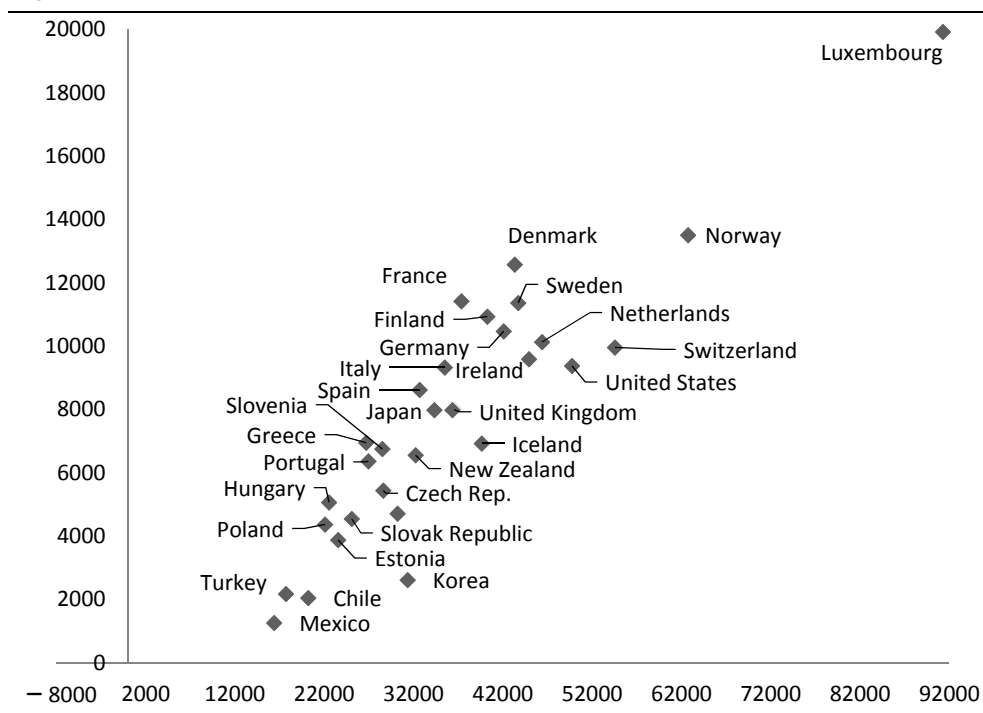
Tra il 2008 e il 2012 la crisi economico-finanziaria ha comportato un aumento del rapporto tra spesa pubblica sociale e PIL dal 19,2% nel 2007 al 22,5% nel 2009; poi il rapporto è diminuito, stabilizzandosi a un livello più elevato di quello del 2007. Tra il 1990 e il 2007 la spesa reale è cresciuta più del PIL, in seguito anche a causa della crisi. Il trend 2007-2012 è stato caratterizzato dall'aumento della spesa pensionistica, dei sussidi alla popolazione in età lavorativa a causa della crisi economica, dei servizi socio-sanitari a causa dell'invecchiamento della popolazione.

La Figura 1 mostra come il rapporto spesa sociale pubblica/PIL vari tra paesi, dal 10,4 della Corea al 31,9 della Francia. Una prima spiegazione di queste differenze è nel livello del PIL pro-capite, positivamente correlato alla spesa sociale (Figura 3).

Pur indicando una correlazione positiva tra spesa sociale e PIL pro-capite, la Figura 3 mostra il permanere di differenze tra paesi a uno stesso livello di sviluppo economico. Una prima spiegazione di queste differenze è nella misura della spesa

sociale adottata, esaminata in particolare dalla letteratura a partire da Adema *et al.* (1996). In effetti, la spesa pubblica lorda non permette di tenere conto del diverso livello di tassazione dei trasferimenti sociali, essendo così un indicatore imperfetto dell'intervento di protezione sociale.

**Figura 3.** – Spesa sociale pubblica lorda pro-capite e PIL pro-capite 2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX.

Vi sono tre canali di impatto del sistema fiscale sui livelli di spesa sociale (cfr. Adema *et al.*, 2011): 1) l'imposizione diretta sul reddito risultante dai trasferimenti sociali; 2) l'imposizione indiretta sul consumo dei percettori dei trasferimenti; 3) le agevolazioni fiscali per finalità sociali (*tax breaks for social purposes*, TBSP).

1. In alcuni paesi i trasferimenti sono tassati come reddito, in altri con aliquota minore, in altri ancora sono distribuiti già al netto delle imposte. L'imposizione può variare per tipo di beneficiario. In sintesi, il livello di imposte pagate varia molto da paese a paese.

2. L'imposizione indiretta è più importante in Europa che negli altri paesi OCSE.

3. I TBSP svolgono la stessa funzione di trasferimenti che sarebbero classificati spesa sociale o sono volti a stimolare la spesa sociale privata. Sono in genere meno rilevanti dove le imposte dirette sono più elevate.



Per i paesi europei in esame, la Tabella 1 mostra, in rapporto al PIL, l'onere fiscale che grava sui trasferimenti sociali, scomposto in quello derivante dall'imposizione diretta e quello derivante dall'imposizione indiretta, e i valori della spesa sociale pubblica lorda e netta.

In generale, i paesi con un livello di spesa lorda basso tassano meno i trasferimenti sociali, ma non è sempre vero il contrario. Francia, Belgio e Spagna hanno livelli di spesa relativamente elevati e livelli di imposizione relativamente bassi, quindi una spesa netta più alta.

**Tabella 1.** – *Imposte sui trasferimenti sociali (anno 2011)*

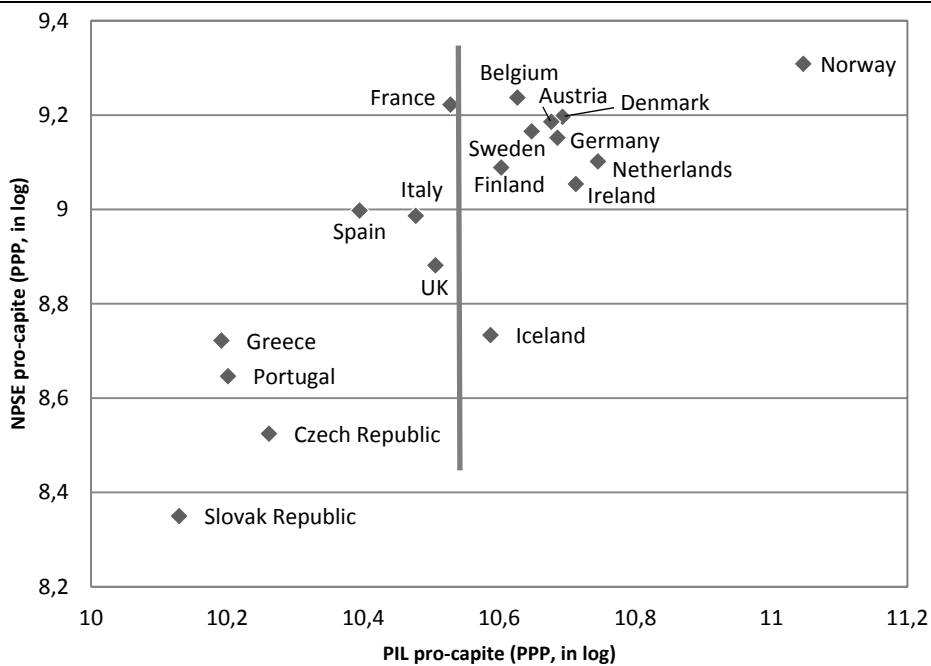
|                 | % GDP            | % GDP       | % GDP       |  |  | % GDP       | % GDP       |
|-----------------|------------------|-------------|-------------|--|--|-------------|-------------|
|                 | <i>Tax on SE</i> | <i>Dir.</i> | <i>Ind.</i> |  |  | <i>GPSE</i> | <i>NPSE</i> |
| Austria         | 5,5              | 2,7         | 2,8         |  |  | 27,8        | 22,5        |
| Belgium         | 4,5              | 1,8         | 2,7         |  |  | 29,4        | 25,2        |
| Czech Republic  | 2,4              | 0,0         | 2,4         |  |  | 20,1        | 17,7        |
| Denmark         | 9,0              | 5,5         | 3,5         |  |  | 29,9        | 23,1        |
| Finland         | 6,1              | 3,1         | 3,0         |  |  | 28,4        | 22,7        |
| France          | 4,4              | 1,7         | 2,7         |  |  | 31,3        | 27,0        |
| Germany         | 4,5              | 2,2         | 2,2         |  |  | 25,6        | 21,4        |
| Iceland         | 3,7              | 1,6         | 2,1         |  |  | 18,2        | 15,8        |
| Ireland         | 2,8              | 0,4         | 2,4         |  |  | 22,4        | 19,8        |
| Italy           | 5,1              | 2,9         | 2,2         |  |  | 27,5        | 22,5        |
| Netherlands     | 5,8              | 3,2         | 2,6         |  |  | 23,5        | 19,6        |
| Norway          | 4,8              | 2,4         | 2,3         |  |  | 21,9        | 17,5        |
| Portugal        | 3,9              | 1,1         | 2,8         |  |  | 24,7        | 20,9        |
| Slovak Republic | 1,8              | 0,0         | 1,8         |  |  | 18,2        | 16,5        |
| Spain           | 2,7              | 0,9         | 1,8         |  |  | 26,8        | 24,1        |
| Sweden          | 5,8              | 3,4         | 2,5         |  |  | 27,1        | 22,2        |
| United Kingdom  | 3,2              | 1,0         | 2,2         |  |  | 22,9        | 20,9        |

Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.

La spesa sociale pubblica netta rappresenta una misura più adeguata delle dimensioni dell'intervento pubblico di protezione sociale; ciò si riflette in una correlazione tra spesa netta e PIL pro-capite più forte di quella tra spesa lorda e PIL pro-

capite (cfr. Bertola *et al.*, 2001; Caminada *et al.*, 2010), come illustrato nella Figura 4, che mette in relazione la spesa sociale netta pro-capite e il PIL pro-capite. La Tabella 2 riporta il risultato di una regressione lineare che utilizza gli stessi dati.

**Figura 4.** – Spesa sociale pubblica netta (NPSE) pro-capite e PIL pro-capite 2011



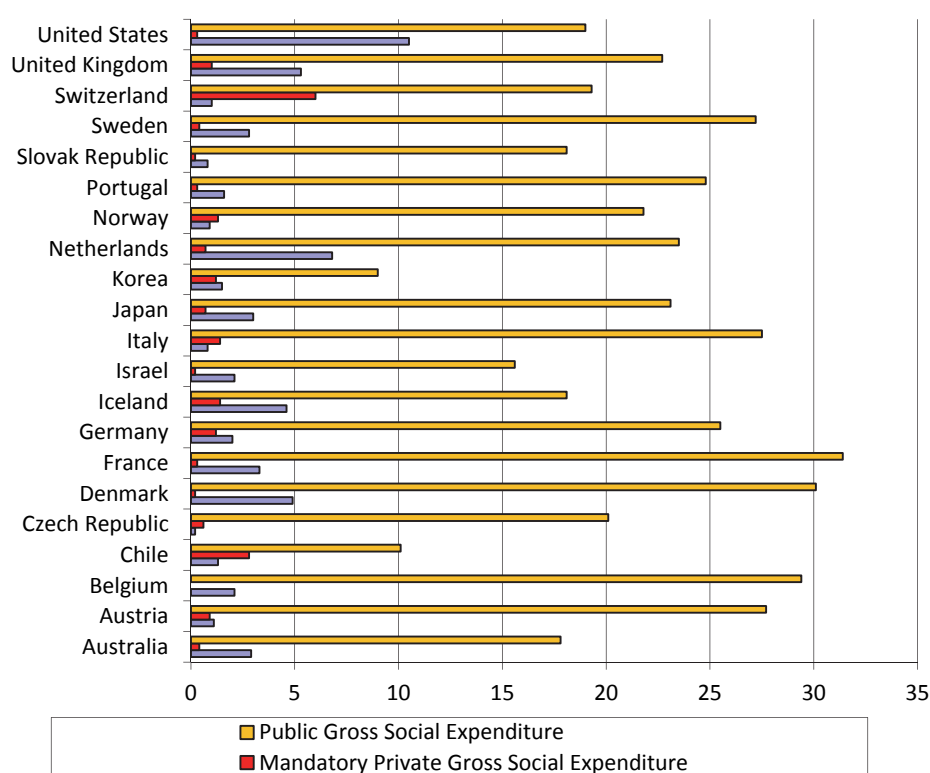
Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.



Anche considerando la spesa netta invece della lorda, permangono differenze tra paesi con il medesimo livello di PIL pro-capite, che possono essere ricondotte a diversità nelle preferenze, nella struttura demografica, nella partecipazione al mercato del lavoro e nel ruolo del settore privato.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, gli accordi privati possono sostituire i programmi pubblici nel settore sociale (cfr., però, la sezione 5, per un confronto degli effetti redistributivi). I livelli della spesa sociale privata variano molto tra i paesi OCSE; in particolare, detta spesa è molto rilevante negli USA e, tendenzialmente, nei paesi anglosassoni (Figura 5).

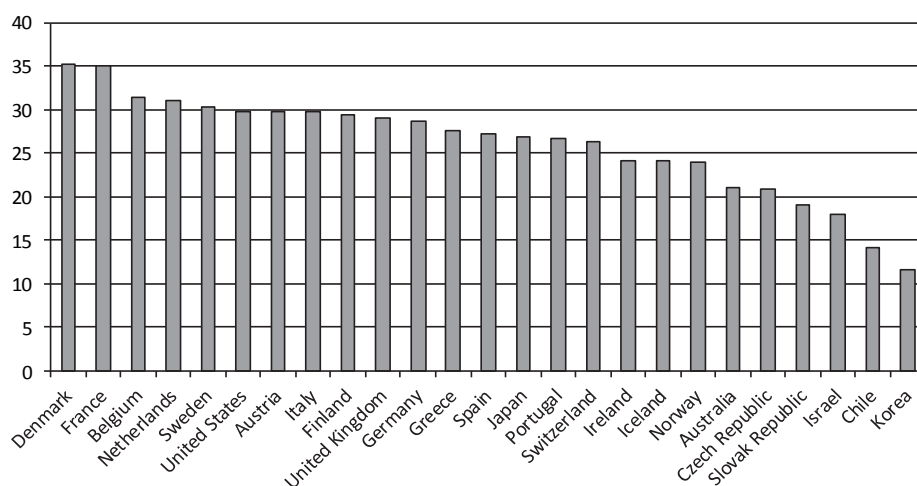
**Figura 5.** – *Composizione della spesa sociale per settore da cui proviene il finanziamento (2011)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.

Considerare la spesa sociale totale (pubblica e privata) costituisce un ulteriore elemento di correzione della misurazione della spesa sociale e anche di diminuzione delle differenze tra i paesi OCSE, come appare confrontando la Figura 6 con la Figura 1.

**Figura 6.** – Spesa sociale lorda totale/PIL (2011)



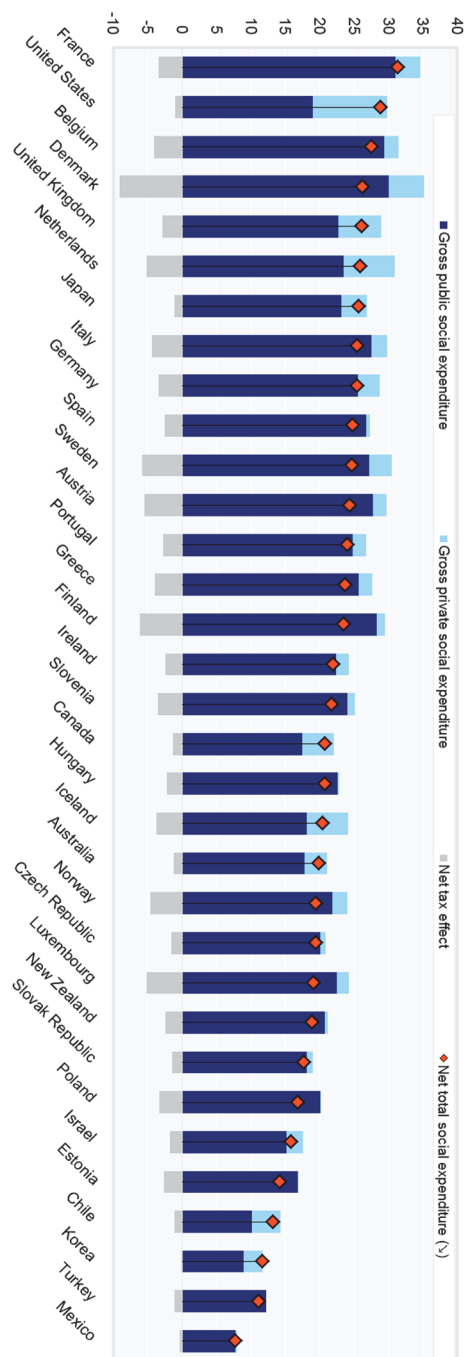
Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.

Ciò è ancora più vero se si considera la spesa sociale netta (Adema *et al.*, 2011). In conclusione, i livelli della spesa sociale pubblica netta sono significativamente inferiori a quelli della spesa lorda, in particolare per i paesi europei. Tenendo conto di questo fattore e della spesa sociale privata, si nota come la spesa di protezione sociale in rapporto al PIL sia simile in paesi altrimenti molto distanti tra loro.

La Figura 7 riassume i dati relativi a spesa pubblica lorda, spesa privata lorda, onere fiscale e spesa totale netta dei paesi OCSE.

Per quanto riguarda le variazioni della spesa lorda e netta, nel periodo 2001-2011 i cambiamenti nei livelli della spesa netta sono stati inferiori a quelli della spesa lorda e, in genere, dello stesso segno. In particolare, si sono avuti aumenti percentuali della spesa netta maggiori di quelli della spesa lorda in corrispondenza di variazioni negative del peso fiscale (Tabella 3).

Figura 7. – Spesa sociale lorda e netta



**Tabella 3.** – *Variazioni spesa sociale lorda, spesa sociale netta e peso fiscale nel periodo 2001-2011*

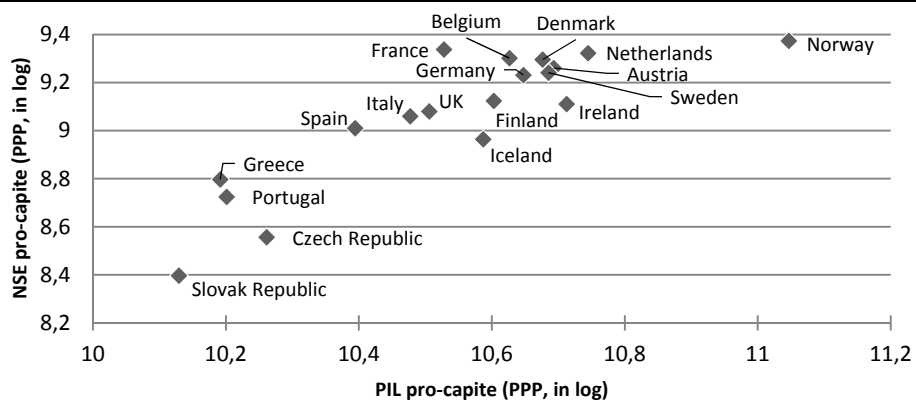
| <i>Paesi</i>    | <i>Variazione % spesa sociale lorda 2001-2011</i> | <i>Variazione % del peso fiscale = (peso fiscale 2011- peso fiscale 2001)/ peso fiscale 2001 × 100</i> | <i>Variazione % spesa sociale netta 2001-2011</i> |
|-----------------|---|--|---|
| Austria         | 46,09556907                                       | - 15,2025  | 51,92   |
| Belgium         | 66,43475661                                       | - 6,2705   | 68,15   |
| Czech Republic  | 70,86477926                                       | 9,0857   | 69,64   |
| Denmark         | 62,83496545                                       | - 4,2947   | 65,45   |
| Finland         | 63,82932497                                       | - 16,5696  | 72,10   |
| France          | 50,60491115                                       | 8,2137   | 49,24   |
| Germany         | 21,21221389                                       | 38,2572  | 16,33   |
| Iceland         | 162,058112  | 8,4861   | 158,46  |
| Ireland         | 117,4148461                                       | 24,4848  | 111,24  |
| Italy           | 47,69960491                                       | - 6,1740   | 49,36   |
| Netherlands     | 52,48829983                                       | - 14,4804  | 57,71   |
| Norway          | 81,2494998  | - 3,5458   | 83,01   |
| Portugal        | 35,51696332                                       | 13,8105  | 33,68   |
| Slovak Republic | 112,4761315                                       | 1,1878   | 112,27  |
| Spain           | 110,9670416                                       | - 49,8189  | 127,47  |
| Sweden          | 44,87205238                                       | - 14,2861  | 50,66   |
| United Kingdom  | 64,11903086                                       | 29,9902  | 58,20   |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.

Usando come misura dello sforzo di protezione sociale la spesa netta totale pro-capite si ottiene una minore variazione tra paesi posti a uno stesso livello di sviluppo, come evidenziato dalla correlazione con il PIL pro-capite (0,867033) e dal confronto tra la Figura 8 e la Figura 6 e tra i risultati delle regressioni della Tabella 4 e della Tabella 3.

Oltre che sui livelli della spesa sociale, e sul mix pubblico-privato, le diversità di preferenze, struttura demografica e partecipazione al mercato del lavoro si riflettono anche sulla composizione della spesa pubblica, intesa come dimensioni delle diverse branche, dei trasferimenti monetari rispetto alla spesa in natura, e della spesa per i diversi obiettivi di protezione sociale.

**Figura 8.** – Spesa sociale netta (NSE) pro-capite e PIL pro-capite 2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX e OECD, *Statistical Database*.



**Tabella 4.** – Regressione tra spesa sociale netta per capita in PPP ln (variabile Y) e GDP per capita in PPP ln 2011 (variabile X)

|                                     |                     | correlazione                     | 0,867033               |
|-------------------------------------|---------------------|----------------------------------|------------------------|
| OUTPUT RIEPILOGO                    |                     |                                  |                        |
| <i>Statistica della regressione</i> |                     |                                  |                        |
| R multiplo                          | 0,867032944         |                                  |                        |
| R al quadrato                       | 0,751746127         |                                  |                        |
| R al quadrato corretto              | 0,736230259         |                                  |                        |
| Errore standard                     | 0,144929942         |                                  |                        |
| Osservazioni                        | 18                  |                                  |                        |
| ANALISI VARIANZA                    |                     |                                  |                        |
|                                     | <i>Gdl</i>          | <i>SQ</i>                        | <i>MQ</i>              |
| Regressione                         | 1                   | 1,017680345                      | 1,01768                |
| Residuo                             | 16                  | 0,336075011                      | 0,021005               |
| Totale                              | 17                  | 1,353755356                      |                        |
|                                     | <i>Coefficienti</i> | <i>Errore standard</i>           | <i>Stat t</i>          |
| Intercepta                          | -1,983553267        | 1,587809329                      | -1,24924               |
| Variabile X                         | 1,048393852         | 0,150618005                      | 6,960614               |
|                                     |                     | <i>Valore di significatività</i> | <i>Inferiore 95%</i>   |
|                                     |                     | 48,45015                         | -5,34956               |
|                                     |                     | <i>Superiore 95%</i>             | 0,729098               |
|                                     |                     | <i>Inferiore 95%</i>             | 1,382452               |
|                                     |                     | <i>Superiore 95,0%</i>           | 1,36769                |
|                                     |                     | <i>Significativ. F</i>           | <i>Superiore 95,0%</i> |
|                                     |                     | 3,21043E-06                      | 1,382452               |
|                                     |                     |                                  | 1,36769                |

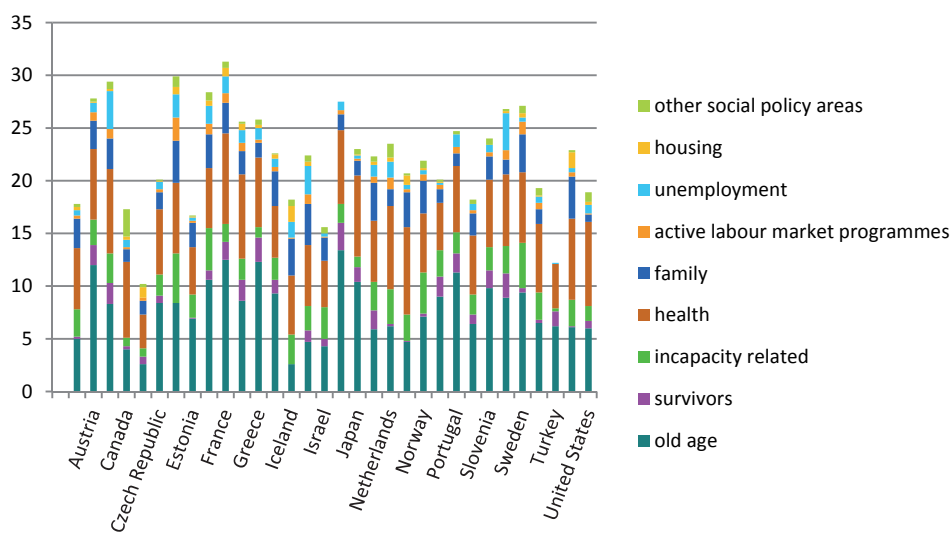
### 3. La composizione della spesa sociale pubblica

La Figura 9 mostra il rapporto della spesa sociale, suddivisa per 9 sotto-settori (famiglia, sanità, politiche attive del lavoro, anziani, superstiti, disoccupati, disabili, abitazioni, altre aree di politica sociale), così come definite nel database OCSE per la spesa sociale, e il PIL nell'anno 2011, per i paesi OCSE, mentre la Tabella 5 la quota di ciascuno di essi all'interno della spesa sociale totale per i paesi europei in esame.

La spesa nei diversi sotto-settori varia significativamente tra i diversi paesi, sia considerando l'intero gruppo OCSE, sia all'interno dei paesi europei: ad esempio, la spesa per gli anziani (prevalentemente costituita da spesa pensionistica) varia dal 13,4% del PIL dell'Italia al 2,6% di Cile e Islanda; la spesa per la famiglia è inferiore all'1% in Turchia e Stati Uniti, mentre raggiunge il 4% in Danimarca.

Restringendo l'analisi ai paesi europei in esame e concentrandosi sulla quota dei sotto-settori nella spesa sociale totale in rapporto alla spesa sociale pubblica totale, la composizione è significativamente diversa tra paese e paese. Ad esempio, per la spesa per gli anziani, Austria, Repubblica Ceca, Italia e Portogallo sono sopra il 40%, mentre Irlanda e Islanda non raggiungono il 21%; la spesa sanitaria è al 20% in Finlandia, ma supera il 30% in Germania, Islanda, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Regno Unito. Le politiche attive del lavoro non arrivano all'1% in Islanda, mentre superano il 4% in Svezia, Paesi Bassi e Danimarca.

**Figura 9.** – *Composizione della spesa pubblica sociale lorda 2011 (%PIL)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX.

**Tabella 5. – Quota dei sotto-settori nella spesa pubblica sociale totale**

| <i>Paesi</i>        | <i>Anziani</i> | <i>Superstiti</i> | <i>Disabili</i> | <i>Sanità</i> | <i>Famiglia</i> | <i>Politiche attive del lavoro</i> | <i>Disoccupati</i> | <i>Casa</i> | <i>Altre aree</i> |
|---------------------|----------------|-------------------|-----------------|---------------|-----------------|------------------------------------|--------------------|-------------|-------------------|
| Austria             | 0,431655       | 0,068345          | 0,086331        | 0,241007      | 0,097122        | 0,028777                           | 0,032374           | 0,003597    | 0,010791          |
| Belgio              | 0,282313       | 0,068027          | 0,095238        | 0,272109      | 0,098639        | 0,030612                           | 0,122449           | 0,006803    | 0,02381           |
| Repubblica Ceca     | 0,41791        | 0,034826          | 0,099502        | 0,308458      | 0,079602        | 0,014925                           | 0,034826           | 0,004975    | 0,004975          |
| Danimarca           | 0,280936       | 0                 | 0,157191        | 0,22408       | 0,133779        | 0,073579                           | 0,073579           | 0,023411    | 0,033445          |
| Finlandia           | 0,373239       | 0,03169           | 0,140845        | 0,200704      | 0,112676        | 0,035211                           | 0,059859           | 0,017606    | 0,028169          |
| Francia             | 0,399361       | 0,054313          | 0,054313        | 0,27476       | 0,092652        | 0,028754                           | 0,051118           | 0,025559    | 0,019169          |
| Germania            | 0,335938       | 0,078125          | 0,078125        | 0,3125        | 0,085938        | 0,03125                            | 0,046875           | 0,023438    | 0,007813          |
| Islanda             | 0,142857       | 0                 | 0,153846        | 0,307692      | 0,192308        | 0,005495                           | 0,082418           | 0,082418    | 0,032967          |
| Irlanda             | 0,209821       | 0,049107          | 0,102679        | 0,258929      | 0,174107        | 0,040179                           | 0,120536           | 0,017857    | 0,026786          |
| Italia              | 0,487273       | 0,094545          | 0,065455        | 0,254545      | 0,054545        | 0,014545                           | 0,029091           | 0           | 0                 |
| Paesi Bassi         | 0,26383        | 0,008511          | 0,140426        | 0,33617       | 0,068085        | 0,046809                           | 0,06383            | 0,017021    | 0,055319          |
| Norway              | 0,324201       | 0,013699          | 0,178082        | 0,255708      | 0,141553        | 0,027397                           | 0,018265           | 0,009132    | 0,031963          |
| Portugal            | 0,45749        | 0,072874          | 0,080972        | 0,255061      | 0,048583        | 0,024291                           | 0,048583           | 0           | 0,012146          |
| Repubblica Slovacca | 0,351648       | 0,049451          | 0,104396        | 0,307692      | 0,115385        | 0,016484                           | 0,032967           | 0           | 0,021978          |
| Spagna              | 0,33209        | 0,085821          | 0,097015        | 0,253731      | 0,052239        | 0,033582                           | 0,130597           | 0,007463    | 0,007463          |
| Svezia              | 0,346863       | 0,01476           | 0,158672        | 0,247232      | 0,132841        | 0,04428                            | 0,01476            | 0,01476     | 0,02583           |
| Regno Unito         | 0,266376       | 0,004367          | 0,10917         | 0,336245      | 0,174672        | 0,017467                           | 0,017467           | 0,065502    | 0,008734          |

Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX.

Queste differenze riflettono, da un lato, fattori strutturali, quale la diversa struttura per età o l'incidenza della non occupazione tra diversi gruppi della popolazione; dall'altro, diversi disegni e modalità di implementazione dell'intervento di protezione sociale.

Ciò riguarda, in primo luogo, il ruolo attribuito ai tre obiettivi intermedi: aumento della remunerazione per la partecipazione al mercato del lavoro; lotta all'esclusione sociale; riduzione della disuguaglianza. Il primo obiettivo è tipicamente perseguito con misure volte a proteggere i lavoratori dai rischi del mercato del lavoro e del proprio ciclo di vita, quali i sussidi di disoccupazione e le pensioni, trasferimenti in genere legati all'occupazione pregressa, ma anche interventi attivi sul mercato del lavoro. Il secondo obiettivo è perseguito con trasferimenti di natura assistenziale, volti a garantire la sussistenza dei bisognosi. Il terzo obiettivo è perseguito con interventi di natura redistributiva.

In pratica è difficile assegnare ciascuna voce di spesa a un singolo obiettivo, in quanto gli strumenti utilizzati possono mirare a più di uno dei tre obiettivi. Sulla base della finalità prevalente, abbiamo tripartito la spesa sociale per i paesi europei in esame (Tabella 6).

**Tabella 6.** – *Tripartizione (anno 2011)*

| <i>% GDP</i>    | <i>Mercato del lavoro</i> | <i>Universale</i> | <i>Assistenziale</i> |
|-----------------|---------------------------|-------------------|----------------------|
| Austria         | 14,7                      | 11,7              | 1,1                  |
| Belgium         | 15,4                      | 12,8              | 1,1                  |
| Czech Republic  | 10,9                      | 8,7               | 0,6                  |
| Denmark         | 12,1                      | 16,3              | 1,7                  |
| Finland         | 14,5                      | 12,5              | 1,4                  |
| France          | 16,9                      | 12,7              | 1,7                  |
| Germany         | 13,2                      | 11,5              | 0,9                  |
| Iceland         | 4,2                       | 11,8              | 2,3                  |
| Ireland         | 10,1                      | 10                | 2,3                  |
| Italy           | 16,8                      | 9,9               | 0,8                  |
| Netherlands     | 8,9                       | 12,8              | 1,7                  |
| Norway          | 8,1                       | 12,7              | 1                    |
| Portugal        | 15,2                      | 8,9               | 0,6                  |
| Slovak Republic | 8,9                       | 8,7               | 0,6                  |
| Spain           | 15,5                      | 10,1              | 0,9                  |
| Sweden          | 10,4                      | 15,6              | 1,2                  |
| United Kingdom  | 6,1                       | 12,8              | 4                    |

*Segue*

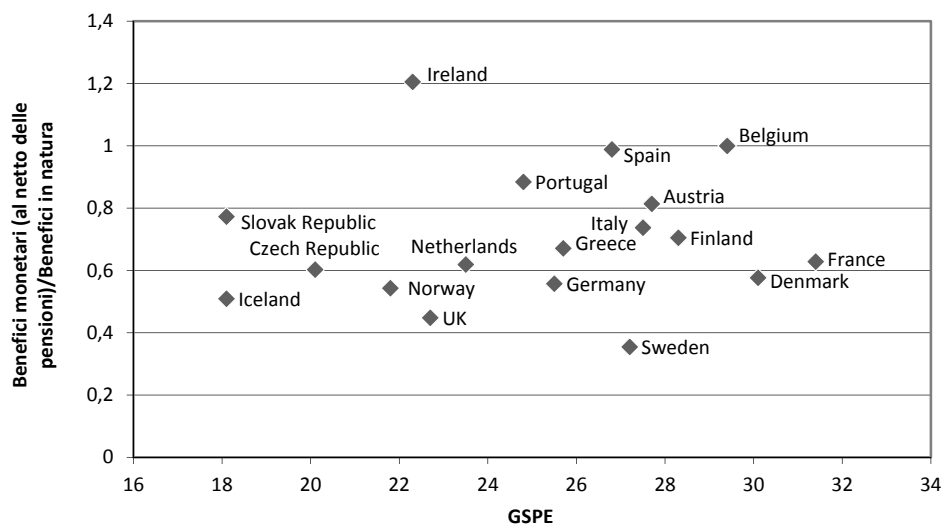
| <i>% Gross Social Public Expenditure</i> | <i>Mercato del lavoro</i> | <i>Universale</i> | <i>Assistenziale</i> |
|--|---------------------------|-------------------|----------------------|
| Austria                                  | 0,528777                  | 0,420863          | 0,039568             |
| Belgium                                  | 0,52381                   | 0,435374          | 0,037415             |
| Czech Republic                           | 0,542289                  | 0,432836          | 0,029851             |
| Denmark                                  | 0,404682                  | 0,545151          | 0,056856             |
| Finland                                  | 0,510563                  | 0,440141          | 0,049296             |
| France                                   | 0,539936                  | 0,405751          | 0,054313             |
| Germany                                  | 0,515625                  | 0,449219          | 0,035156             |
| Iceland                                  | 0,230769                  | 0,648352          | 0,126374             |
| Ireland                                  | 0,450893                  | 0,446429          | 0,102679             |
| Italy                                    | 0,610909                  | 0,36              | 0,029091             |
| Netherlands                              | 0,378723                  | 0,544681          | 0,07234              |
| Norway                                   | 0,369863                  | 0,579909          | 0,045662             |
| Portugal                                 | 0,615385                  | 0,360324          | 0,024291             |
| Slovak Republic                          | 0,489011                  | 0,478022          | 0,032967             |
| Spain                                    | 0,578358                  | 0,376866          | 0,033582             |
| Sweden                                   | 0,383764                  | 0,575646          | 0,04428              |
| United Kingdom                           | 0,266376                  | 0,558952          | 0,174672             |

Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE.

I dati indicano una prevalenza dell'obiettivo collegato alla partecipazione al mercato del lavoro in Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna; e di quello collegato alla redistribuzione in Danimarca, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia; l'obiettivo dell'assistenza sociale è relativamente importante in Islanda, Irlanda e Regno Unito, dove supera il 10% della spesa complessiva.

Altra prospettiva da cui guardare alla composizione della spesa è la differenza tra trasferimenti monetari e fornitura diretta di servizi sociali. In media, il rapporto tra benefici monetari (considerati al netto delle pensioni, che riflettono i contributi versati e la struttura demografica della popolazione) e benefici in natura nei paesi OCSE è del 70%. Svezia (0,35), Regno Unito (0,45), Islanda (0,51), Norvegia (0,54), Germania (0,56), Danimarca (0,58) presentano rapporti inferiori al 60%. La Figura 10 indica la presenza di una, anche se debole, correlazione positiva tra il rapporto trasferimenti monetari/trasferimenti in natura e la spesa pubblica lorda (0,098).

**Figura 10.** – *Composizione dei benefici e spesa sociale pubblica lorda (GSPE) 2011*



Fonte: nostre elaborazioni su dati SOCX.

#### 4. Finanziamento

Altro aspetto caratteristico dei sistemi di *welfare* è costituito dalle fonti di finanziamento della spesa, sia per le dimensioni del gettito totale, sia per la sua composizione. Alesina *et al.* (2001) distinguono tra il sistema di *welfare* degli USA e quello europeo soprattutto con riferimento alla maggiore efficacia redistributiva del secondo, connessa a un maggior gettito da contributi sociali e IVA e alla maggiore progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che consentono una maggiore copertura finanziaria per politiche di supporto al reddito e interventi nel mercato del lavoro.

Bertola *et al.* (2001), con particolare riferimento ai paesi europei, individuano nell'imposizione generale e nella contribuzione sociale le principali fonti di finanziamento dei sistemi di protezione sociale, questi ultimi più importanti nei paesi continentali e meridionali che in quelli nordici e anglosassoni (cui si aggiungono, in base ai dati del 2011, l'Islanda e il Portogallo – cfr. Tabelle 7 e 8).

Con riferimento all'anno 2011, il rapporto gettito totale/PIL era del 24% negli USA, un livello inferiore a quello dei paesi europei, che però mostrano al loro interno significative differenze, variando dal 26,7% dell'Irlanda (con il Regno Unito al 33,6% e la Repubblica Slovacca al 28,3) al 46,6% della Danimarca (con Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Italia, Norvegia e Svezia al di sopra del 40%) (Tabella 7).