

Il dibattito sul *welfare state*

di Nicola Acocella

1. Introduzione

Si assiste in questi anni in Italia ad una critica diffusa allo stato sociale, che non soltanto assume connotati teorici, ma è foriera di rilevanti implicazioni pratiche.

Problemi simili si pongono in altri paesi, ma nel nostro la critica allo stato sociale sembra assumere una forza particolare, per svariate ragioni, tra le quali, per il momento, ci limitiamo a menzionare le seguenti:

a) perché la critica neoliberala è arrivata in ritardo in Italia, per motivi che sarebbe interessante analizzare, ma sui quali non possiamo soffermarci in questa sede;

b) perché essa si è sommata: 1) alla critica della prima Repubblica e della sua gestione della cosa pubblica, nonché allo scollamento sociale che ne è derivato; 2) alle pressioni alla riduzione della spesa pubblica miranti ad adempiere ai criteri imposti dagli Accordi di Maastricht; 3) alla crescita in atto della globalizzazione dei mercati e della produzione.

2. La critica allo stato sociale

La critica allo stato sociale era stata vivace già nel corso del lungo periodo di tempo che ha portato alla sua costruzione nei paesi sviluppati.

Le tradizionali argomentazioni contrarie allo stato sociale ponevano in rilievo i rischi di eteronomia, passività, corruzione dell'autonomia personale, svilimento della soggettività agente, riduzione della sfe-

Questo saggio è derivato da un lavoro in onore di Federico Caffè, che appare nel III ed ultimo volume degli scritti a lui dedicati (cfr. Acocella, Rey e Tiberi 1998). Ringrazio Giuseppe Ciccarone, Guido Cozzi, Mario Tiberi e Fernando Vianello per gli utili commenti ad una precedente stesura. Ringrazio il CNR e il MURST per aver finanziato il lavoro.

ra delle libertà personali, evidenziati dai grandi pensatori liberali, da de Tocqueville a von Hayek. Queste stesse argomentazioni sono al fondo di alcune posizioni più recenti come quelle di Assar Lindbeck (cfr. *infra*), pur se presentate in modo apparentemente nuovo.

In Italia erano intervenuti contro lo stato sociale i nostri massimi economisti, fra i quali basti ricordare Pantaleoni ed Einaudi (cfr. Pantaleoni 1924; Einaudi 1964).

La critica allo stato sociale aveva ripreso vigore a partire dalla fine degli anni Settanta, più all'estero che in Italia in termini sia teorici sia pubblicistici e di movimenti politici.

Le conseguenze negative di carattere più strettamente economico scaturenti dallo stato sociale sono state individuate principalmente sul piano dei costi di amministrazione e degli effetti disincentivanti sul risparmio e sull'offerta di lavoro (cfr. più ampiamente il par. 4.2). La loro esistenza è stata ammessa anche da taluni economisti *liberal*, inclini ad accettare l'esistenza del *trade off* tra efficienza ed equità esemplificato dalla parabola del secchio bucato di Okun (1975).

Le preferenze espresse dai cittadini a favore di una riduzione delle imposte necessarie per sostenere le spese dello stato sociale sono indicative di posizioni critiche nei confronti dello stato sociale. Simili preferenze sono evidentemente alla base del sostegno popolare per i governi della signora Thatcher e di Ronald Reagan, per non citare che i primi e più noti esponenti di un movimento comune a vari paesi. Va, tuttavia, rilevato che, richiesti di manifestare le loro preferenze circa un aumento della spesa sociale, i cittadini sono spesso favorevoli ad un suo incremento.

La manifestazione di un consenso per una riduzione delle imposte e di un consenso per un aumento delle spese sociali può essere spiegata razionalmente in due modi diversi: il cittadino non trova un legame fra l'incremento della spesa sociale e l'incremento di imposta necessario per finanziarla (ossia, i due incrementi appaiono disgiunti, *disconnected*); oppure il cittadino assume un atteggiamento di *free rider* (ossia, non è disposto a pagare per un bene riconosciuto tale).

Nel primo caso il cittadino non sarebbe disposto a pagare una lira in più di imposte perché non conosce il capitolo di spesa che essa consente di finanziare e non è pertanto in grado di verificarne il gradimento (o immagina inefficienze nel suo uso, sperperi o destinazioni giudicate dannose), è contrario alla destinazione effettiva o, comunque, non la ritiene preferibile o, addirittura, è favorevole ad una riduzione di imposte, perché pensa che questa non porterà alla riduzione della spesa sociale o di un certo capitolo di spesa sociale. Nel secon-

do caso il cittadino, conoscendo o meno (e condividendo o meno) la destinazione dell'imposta, cerca comunque di sottrarsi.

La prima è per certi versi una spiegazione relativamente più ottimistica della seconda. Quest'ultima sembrerebbe essere esclusa per il fatto che la prospettiva di un aumento della spesa sociale associata ad un aumento dell'imposta sembra comunque essere preferita rispetto allo *status quo* (Lipsey 1994)¹. Se l'intervista non appare lo strumento più idoneo per scartare l'ipotesi di *free riding*², essa costituisce comunque un elemento importante di valutazione. La prima, e più ottimistica, spiegazione consente, infatti, di avere un'idea dell'indisponibilità di molti cittadini a contribuire ad operazioni che possono implicare trasferimenti. Che questo possa accadere quando il volume complessivo dei trasferimenti operati dallo stato raggiunge valori molto elevati, è comprensibile. Un problema diverso è capire: 1) quali siano le ragioni «oggettive» di crisi dello stato sociale e se esistano alternative effettivamente superiori ad esso; 2) quali siano le componenti psicologiche e politiche dell'atteggiamento manifestato dai cittadini. Lasciamo ad altri, più attrezzati in questi campi, l'analisi del secondo problema. Nei prossimi quattro paragrafi ci occuperemo del primo.

3. I fattori non strettamente economici nella crisi dello stato sociale

Vi sono almeno tre fattori non strettamente economici che hanno sottoposto a notevole *stress* lo stato sociale negli ultimi decenni: essi hanno natura tecnologica, demografica e sociale (Dilnot 1995).

Il progresso tecnologico in molti campi come quello sanitario, da un lato, ha favorito la riduzione dei costi, ma, dall'altro, ha dischiuso un ampio ventaglio di innovazioni particolarmente costose. Ne è derivata una domanda di nuovi beni e servizi con elevata elasticità rispetto al reddito. Il *replacement ratio* è perciò teso ad aumentare³.

¹ Il riferimento è ai cittadini inglesi, che dal 1983 in poi hanno manifestato un crescente sostegno (che dalla fine degli anni 1980 è nettamente maggioritario) nei confronti di questa alternativa.

² Vi sono, comunque, altre indicazioni che in qualche misura suffragano l'ipotesi di *free riding*. Infatti, a metà degli anni 1980 circa il 60 per cento degli intervistati ritenevano che l'imposta sul reddito da essi pagata fosse molto (o troppo) elevata. D'altro canto, il diffuso sostegno del pubblico a partiti e governi di orientamento liberista va nello stesso senso.

³ Il rapporto fra spesa sociale e PIL può essere scomposto nel prodotto di tre termini: il *replacement ratio* (ossia, il rapporto fra beneficio sociale medio e salario medio), la quota dei salari nel PIL e il *dependency ratio* (ossia, il rapporto fra numero dei beneficiari della spesa sociale e numero di lavoratori). La scomposizione è importante anche ai fini dell'analisi strettamente economica del *welfare state* (cfr. *infra*). In ogni

L'invecchiamento della popolazione ha accentuato la crescita della spesa sociale in campo sanitario e pensionistico, facendo ulteriormente aumentare il *replacement ratio* e, inoltre, ha accresciuto il *dependency ratio*.

La crisi di alcune istituzioni sociali, come la famiglia, nell'ambito delle quali hanno luogo processi di fornitura di servizi (come la cura dei bambini e degli anziani) e di compensazione dei redditi, almeno in parte alternativi rispetto a quelli garantiti dallo stato sociale, ha implicato un accresciuto ricorso a quest'ultimo, con effetti simili a quelli derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

4. I fattori economici della crisi dello stato sociale

4.1. Gli shock avversi e la disoccupazione come causa esogena

Il verificarsi di shock negativi dal lato sia della domanda sia dell'offerta⁴ tali da portare ad un aumento della disoccupazione tende a causare un peggioramento dei conti pubblici relativi allo stato sociale (European Commission 1995; Dilnot 1995).

Anzitutto, la riduzione dell'occupazione e/o del reddito implica una riduzione dei contributi sociali e delle imposte generali che finanziano lo stato sociale.

Inoltre, essa comporta un aumento delle spese sociali: l'aumento dei sussidi di disoccupazione e simili (nel nostro paese, delle spese per la Cassa integrazione guadagni) è l'effetto più diretto, ma non sembrano irrilevanti gli effetti negativi su altre voci di spesa.

È, infatti, prevedibile che, ad un inasprimento effettivo o atteso del vincolo di bilancio per effetto della disoccupazione, i lavoratori reagiscano con: *a*) un tentativo di ripristinare i livelli di reddito precedenti attraverso prepensionamenti, ricorso a pensioni di anzianità, ricorso all'assistenza pubblica; *b*) una riduzione dei vari capitoli della spesa privata e una sostituzione della domanda di beni privati con la domanda di beni pubblici (ad esempio, educazione).

caso, l'esistenza di diverse componenti del rapporto in esame è indicativa della complessità delle situazioni reali. Un rapporto elevato in un paese può essere attribuito all'elevatezza dell'uno piuttosto che dell'altro dei termini dei quali esso è il prodotto, riflettendo così diverse situazioni (Atkinson 1995).

⁴ Le crisi petrolifere sono soltanto una delle manifestazioni di tali shock.

4.2. Effetti dello stato sociale sugli incentivi e sulla crescita del reddito

I critici dello stato sociale, pur non disconoscendo che la crisi di esso debba essere in parte attribuita agli effetti di shock esogeni, tendono tuttavia ad enfatizzare il carattere non esogeno, ma endogeno, della caduta dell'occupazione e del reddito (o del suo tasso di crescita), attribuendola proprio agli effetti negativi dello stesso stato sociale. Si tratta degli effetti ai quali si è fatto cenno nel paragrafo 2 con riferimento alla dottrina liberale e sui quali conviene ora soffermarsi più a lungo. Essi riguardano gli incentivi al lavoro e al risparmio.

La penosità del lavoro, congiunta alla disponibilità di varie forme di benefici offerte dallo stato sociale (sussidi di disoccupazione, assistenza, pensioni, ecc.), può indurre gli individui a ridurre l'offerta di lavoro, in termini di ore o di partecipazione.

Il principale riferimento è quello agli effetti dei sussidi di disoccupazione, ma taluni autori sottolineano gli effetti disincentivanti dello stato sociale in generale. Così, ad esempio, generalizzando in qualche punto Phelps (1996), si può far riferimento a tre canali attraverso i quali lo stato sociale in generale causa disincentivi al lavoro, in particolare modo per ciò che concerne i segmenti più svantaggiati dell'offerta di lavoro.

1) Il primo canale è costituito dal finanziamento dello stato sociale attraverso contributi sociali che fanno aumentare il costo del lavoro (*payroll taxes*), con ciò riducendo il prezzo di domanda del lavoro; la riduzione del salario netto (diretto) non avrebbe effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro⁵, se i benefici dello stato sociale compensassero la riduzione del salario diretto; ma ci sono varie ragioni per credere che ciò non avvenga (ad esempio, per il fatto che lo stato sociale provvede non soltanto ai bisogni dei lavoratori, ma anche a quelli della parte restante della popolazione).

2) Il secondo canale è costituito dalla presenza di rischio morale, dovuta al possesso di informazione privata da parte delle persone assicurate; questa riduce lo sforzo tendente ad evitare l'evento negativo che costituisce l'oggetto dell'assicurazione sociale; la scissione, poi, fra godimento dei benefici dello stato sociale e condizione lavorativa ag-

⁵ Ai fini di valutare la distorsione che ne deriva per l'efficienza allocativa, l'effetto di sostituzione - che è l'unico da considerare per derivare con certezza dalla riduzione del salario una riduzione dell'offerta di lavoro - è quello rilevante. I *policy makers* però potrebbero essere interessati al livello della quantità prodotta o al suo tasso di crescita, nel qual caso sarebbe necessario considerare anche l'effetto di reddito (cfr. Atkinson 1993).

grava il problema: gran parte di tali benefici viene infatti erogata qualunque sia la condizione lavorativa; se, dunque, il lavoro non è condizione necessaria per il godimento dei benefici dello stato sociale, si contrae l'offerta di lavoro, cade l'impegno profuso nel lavoro e viene meno la lealtà nell'esecuzione della prestazione lavorativa; il risultato è ancora una caduta della produttività (e/o del suo tasso di crescita), con conseguente aumento di costi e riduzione dell'occupazione.

3) Il terzo canale è rappresentato dalla condizione di *means-testing* che viene spesso applicata per la concessione dei benefici dello stato sociale; questa condizione costituisce un potente disincentivo all'offerta di lavoro da parte dei lavoratori con un reddito o un patrimonio appena superiore al limite massimo previsto per la fruizione dei benefici.

Le indagini empiriche esistenti, pur pervenendo spesso a risultati diversi, sembrano tuttavia mostrare una scarsa rilevanza dei disincentivi al lavoro prodotti dallo stato sociale (cfr., ad esempio, Atkinson 1993). Con specifico riferimento al sussidio di disoccupazione, non sembra, poi, che vi siano rilevanti effetti negativi relativi all'importo del sussidio, mentre maggiori effetti vanno probabilmente attribuiti alla sua durata (cfr. Layard *et al.* 1991; Layard 1996). La scarsità degli effetti negativi dello stato sociale sugli incentivi al lavoro deriva dal fatto che non sembrano essere interessate le componenti primarie dell'offerta di lavoro (i maschi adulti), ma soltanto quelle secondarie (marginali), in particolare le madri di bambini in età prescolare (Dilnot 1995). Si tratta, pertanto, di effetti limitati (Moffitt 1992), che possono essere ulteriormente circoscritti attraverso opportuni accorgimenti (cfr. *infra*). Secondo alcuni, peraltro, simili accorgimenti sono costosi e, almeno nell'esperienza svedese, hanno implicato sensibili perdite di efficienza (Rosen 1997).

Una seconda tradizionale argomentazione contraria allo stato sociale concerne gli effetti di disincentivo sul risparmio: la disponibilità di pensioni pubbliche, di assistenza generica e di sussidi specifici contro vari eventi negativi (disoccupazione, malattie, ecc.) induce l'individuo a ridurre il livello del suo risparmio, in una misura che dipende dal livello del beneficio offerto dallo stato sociale, dall'affidabilità della promessa e dalle eventuali condizioni richieste per il godimento del beneficio stesso (*means- o asset-testing*). Esiste scarsa evidenza empirica della rilevanza di questo problema, ma, secondo alcuni (Dilnot 1995), essa sarà tanto maggiore quanto maggiore è il valore atteso del beneficio e quanto più stringente è la condizionalità della sua erogazione.

È interessante rilevare che i fattori disincentivanti menzionati, presenti anche in caso di informazione simmetrica, sono accentuati dalla presenza di azzardo morale e dalla conseguente possibilità di *cheating* per l'individuo, con effetti di ritorno negativi sull'individuo stesso: ad esempio, l'esistenza di sussidi di disoccupazione induce l'individuo a compiere scelte che non riducono (e possibilmente accentuano) l'eventualità che egli rimanga disoccupato. La condizionalità dell'erogazione alla indisponibilità di sufficienti mezzi propri, come si è visto, accentua il disincentivo: il fatto che certi servizi o sussidi siano garantiti soltanto ai poveri implica che lo *status* di povero diventa, almeno su questo piano, attraente. Il problema dell'azzardo morale tende ad aggravarsi nel lungo periodo, quando vengono meno le consuetudini sociali che stigmatizzano i comportamenti che ne scaturiscono, vuoi per una lenta erosione delle consuetudini che, raggiunta una massa critica, determina effetti rilevanti ed irreversibili, vuoi per l'influenza di sensibili shock macroeconomici che accelerino il processo (effetto *catch up*). La «corruzione» degli individui trova riflesso e sostegno nel comportamento dei politici che, nel più lungo periodo, tende ad adeguarsi alle preferenze lassiste che si diffondono fra i cittadini. La disoccupazione cessa di esercitare il suo ruolo di elemento prussiano di disciplina, si generano deficit e debito pubblico, si accrescono i saggi di interesse e, come riflesso di ciò, aumenta l'incertezza (Lindbeck 1995a; 1995b). Secondo questa riformulazione di un'argomentazione già presentata nel passato, la crisi dello stato sociale è maturata non immediatamente, ma a distanza di decenni dalla sua istituzione, per le ragioni che sono state evidenziate.

Gli effetti disincentivanti ora descritti e i comportamenti di *moral hazard* dovrebbero portare ad una riduzione del saggio di crescita dell'economia. L'incidenza negativa dello stato sociale sulla crescita potrebbe così spiegare l'aumento del rapporto fra spese sociali e reddito semplicemente con il fatto che ad un certo volume (o tasso di crescita) della spesa sociale fa riscontro un volume (o un tasso di crescita) del reddito in diminuzione, come conseguenza stessa della spesa sociale.

Gli effetti negativi sul reddito attribuiti allo stato sociale andrebbero invero valutati simultaneamente agli effetti di efficienza che sono tradizionalmente portati a sostegno di esso: la possibilità di coprire rischi non assicurabili, come la disoccupazione, le malattie croniche, ecc.; la capacità di risolvere situazioni di asimmetrie informative, o almeno di ridurre le conseguenze negative, attraverso l'obbligatorietà della copertura, la garanzia di standard di qualità, ecc. (Barr 1992;

1993). In termini di crescita, le argomentazioni tradizionali a favore dello stato sociale si riferiscono all'aumento dell'investimento in capitale umano e alla maggiore disponibilità degli individui coperti dallo stato sociale ad assumere attività rischiose (Atkinson 1993).

La recente copiosa letteratura sulla crescita endogena ha notevolmente esaltato la rilevanza di tali argomentazioni: le politiche redistributive consentono, infatti, di superare i limiti alla crescita che derivano da indivisibilità, esternalità, vincoli di bilancio e imperfezioni nel mercato dei capitali, stratificazione e segregazione sociale (Ledebur e Barnes 1992; Banerjee e Newmann 1993; Bénabou 1993; Galor e Zeira 1993; Perotti 1993; Rusk 1993; Bénabou 1996a; 1996b; Durlauf 1996; Aghion e Bolton 1997; Piketty 1997).

Con specifico riguardo all'istruzione, Glomm e Ravikumar (1992) hanno mostrato che in presenza di elevate sperequazioni distributive l'istruzione pubblica può produrre più elevati livelli di reddito *pro capite* dell'istruzione privata. Bénabou (1993) e Fernandez e Rogerson (1994) sono arrivati alla conclusione che il finanziamento decentrato dell'istruzione può comportare gravi inefficienze anche in presenza di deboli sperequazioni iniziali.

Un modello che incorpori effetti positivi e negativi dello stato sociale sull'efficienza e sulla crescita consentirebbe di dirimere la controversia sul piano teorico. La disponibilità di un tale modello è, peraltro, problematica. Gli schemi teorici che consentono di valutare gli incentivi al lavoro o al risparmio sono normalmente del tipo Arrow-Debreu e, non incorporando i fattori sottostanti i fallimenti del mercato, associano normalmente a questa istituzione esiti di *first best*. Con ciò è automaticamente preclusa la possibilità di giustificare in termini di efficienza i trasferimenti connessi con l'esistenza dello stato sociale (Atkinson 1995).

In un modello a generazioni sovrapposte Atkinson (1995) ha mostrato che l'esistenza di un sistema generalizzato di pensioni pubbliche riduce il risparmio privato, ma la sostituzione di un tale sistema con un sistema di benefici specifici per i non abbienti (assistenza *means-tested*, *assistance pensions*) non migliora necessariamente il risultato, perché può creare una «trappola del risparmio». L'erogazione condizionale di pensioni introduce, infatti, una scelta binaria (*either-or*): gli individui o risparmiano in misura tale da poter essere indipendenti o non risparmiano affatto e confidano nella pensione sociale. È, dunque, incerto l'effetto netto della condizionalità sul risparmio privato.

Più in generale, ogni sistema istituzionale fornisce un insieme di

incentivi e disincentivi, cosicché, suggerendo il passaggio da un sistema ad un altro, non vanno valutati soltanto i benefici (ad esempio, in termini di maggiori incentivi), ma si deve anche tener conto dei costi (ad esempio, in termini di maggiori disincentivi). Così pure, quando un sistema pubblico di pensioni viene sostituito da un sistema pensionistico privato obbligatorio, vanno considerati tutti gli (o almeno i principali) elementi di diversità legati alle due differenti istituzioni. Nel sistema privatistico la presenza di investitori istituzionali attivi può, ad esempio, introdurre rilevanti mutamenti nel funzionamento del mercato dei diritti proprietari, ponendo vincoli al tasso di crescita desiderato nelle imprese manageriali (*ibidem*).

In una materia, come quella della quale ci occupiamo, in cui gli effetti di diverse soluzioni istituzionali sono variegati e contrastanti, i risultati delle indagini empiriche sono essenziali per accertare il segno netto degli effetti.

Fino a poco tempo fa le indagini stesse non apparivano conclusive. Dei nove studi considerati da Atkinson (1995) due rilevavano un effetto non significativo della variabile che misura lo stato sociale sul saggio di crescita del reddito; quattro trovavano una correlazione negativa fra tali variabili e tre una correlazione positiva. Le ragioni di ciò possono essere numerose e fra queste vale la pena di ricordare i fattori tecnologici, demografici e sociali dei quali si è trattato nel par. 4 e che hanno avuto diversa influenza nei vari paesi.

Più di recente, è apparso uno studio, quello di Perotti (1996), che rappresenta attualmente l'indagine empirica più accreditata in materia di relazioni fra diseguaglianza e crescita. La verifica, condotta su un campione di 49 paesi con accorgimenti tali da evitare interpretazioni fondate su nessi causali invertiti, mostra fra l'altro che l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito ha un effetto positivo significativo sul tasso di crescita del reddito. Similmente, altre variabili distributive, come la spesa pubblica per prestazioni sociali e assistenziali, la spesa pubblica per la sanità e le abitazioni, hanno anch'esse effetti positivi e significativi sulla crescita economica.

Simili risultati empirici mostrano con tutta evidenza il carattere parziale e unilaterale di molte argomentazioni critiche nei confronti del *welfare state*. Pur in presenza di effetti contrastanti di cui l'analisi teorica non riesce a valutare bene il segno complessivo, i risultati stessi costituiscono un argomento decisamente favorevole allo stato sociale sul piano dell'efficienza dinamica, mostrando l'infondatezza dei timori sorti, anche in ambienti non sospetti di conservatorismo, in relazione alla «parabola del secchio bucato».

4.3. Le esigenze di riduzione della spesa pubblica nei paesi dell'Unione europea

La critica dello stato sociale ha trovato da ultimo fondamento in Europa nel vincolo esterno al quale sono sottoposte le economie dei paesi membri, strette fra la necessità di soddisfare i «parametri» di Maastricht in un ambito di politiche monetarie restrittive e le esigenze dell'accresciuta competitività imposte dal processo di globalizzazione.

Le argomentazioni portate a sostegno della riduzione dei deficit pubblici sono ben note. L'impopolarità di aumenti delle imposte fa sì che la riduzione possa essere realizzata largamente mediante tagli alla spesa pubblica. In un tale ambito un posto di rilievo assumono quelli relativi alla spesa sociale. La corsa al rispetto dei parametri sembra assumere taluni connotati di una sorta di follia collettiva, un gioco a somma negativa del quale non si sono valutate appieno le conseguenze, per economie altamente interdipendenti quali quelle europee. La riduzione della spesa sociale in paesi come l'Italia, nei quali essa non è particolarmente elevata si presta anche ad altre spiegazioni, non necessariamente alternative, come la presenza di notevoli interessi costituiti. Uno degli indizi di ciò è dato dalla constatazione che alcuni provvedimenti apparentemente giustificati per il loro contributo al risanamento del bilancio pubblico, in realtà non implicano una riduzione né della spesa sostenuta dall'intera collettività né del deficit pubblico (Pizzuti 1996).

4.4. Lo stato sociale e la globalizzazione

Le argomentazioni che fanno appello alla globalizzazione appaiono degne di qualche considerazione più approfondita. Si afferma spesso che la globalizzazione, ossia l'estensione su scala mondiale dei movimenti delle merci, del lavoro, del capitale finanziario e produttivo, impone alle imprese un'accresciuta competitività; essa impone anche flessibilità, al fine sia di adeguare più prontamente i livelli di produzione ai livelli di domanda (maggiormente variabili in un'economia più integrata internazionalmente), nel breve periodo, sia di introdurre le necessarie ristrutturazioni e riconversioni, nel più lungo periodo.

Ne consegue una compressione e maggiore variabilità del salario e, più in generale, una riduzione del potere negoziale dei lavoratori, in particolare di quelli meno specializzati, che sono maggiormente soggetti alla concorrenza internazionale (si veda, ad esempio, Rodrik 1997).

Chi consideri lo stato sociale soltanto dal punto di vista dei costi che esso implica (salario indiretto) giunge facilmente alla conclusione che la sua esistenza e la sua estensione determinano perdita di competitività, riduzione delle esportazioni nette, deflusso di investimenti diretti, ricorso alla subfornitura internazionale, ecc., implicando, così, riduzione dell'occupazione all'interno del paese (con specifico riferimento alle conseguenze in termini di commercio, si veda Alesina e Perotti 1996).

Conseguenze simili derivano dalle norme poste a protezione del lavoro.

I numerosi studi finora compiuti hanno mostrato tutti, con pochissime eccezioni, che i problemi di occupazione che affliggono le economie europee non trovano fondamento nel processo di globalizzazione sia delle merci che della produzione, se non in misura molto scarsa (cfr., tra i numerosi studi, Slaughter e Swagel 1997; Feenstra e Hanson 1996). E che ciò abbia significato è dimostrato dal fatto che le economie europee nel loro complesso hanno un grado di apertura simile a quello dell'economia statunitense. I principali responsabili dei problemi di occupazione sono invece il progresso tecnico e le politiche deflazioniste adottate dai paesi europei. Ciò non esclude, secondo questi studi, che la globalizzazione non possa in prospettiva causare problemi di competitività e di occupazione più rilevanti.

Tuttavia, il problema non può essere posto soltanto in termini dei costi che lo stato sociale comporta, ma anche dei benefici che ne scaturiscono e che possono essere particolarmente rilevanti nel processo di globalizzazione. In termini più generali, poi, ciò che interessa non è soltanto il livello, ma anche la struttura, dello stato sociale: i costi e i benefici del *welfare state* dipendono, infatti, non soltanto dal livello della spesa, ma dalla sua composizione e, inoltre, dalle fonti di finanziamento e dall'articolazione concreta delle provvidenze (cfr. Atkinson 1993 e, più di recente, Franzini e Milone 1997). La globalizzazione pone dei problemi di competizione fra sistemi-paese e lo stato sociale certamente concorre a determinare i caratteri dei vari sistemi. Ma non esiste un rapporto univoco fra le caratteristiche di competitività di un sistema-paese e il livello della sua spesa sociale.

5. Le soluzioni

I fattori suggeriti come responsabili della crisi dello stato sociale sono numerosi. Non tutti sembrano importanti (nella realtà attuale o in prospettiva) e ad alcuni di quelli che appaiono tali sembra difficile porre rimedio, almeno con semplici misure.

I fattori non economici assumono notevole rilevanza e sono forse quelli per i quali è più difficile trovare una soluzione.

Così, non sembra sensato, e perciò agevole, rispondere al progresso tecnologico, che implica un ampliamento delle possibilità offerte all'umanità, con restrizioni, ad esempio, nel campo delle opzioni aperte alle persone bisognose di cura ed assistenza. È certo, però, che un ricorso più oculato a soluzioni più tradizionali, aventi pari efficacia o con un rapporto costo-efficacia notevolmente più basso, può contribuire a ridurre notevolmente il costo dello stato sociale. È ampiamente riconosciuto, infatti, che al ricorso ad alcune cure più sofisticate e più costose non corrisponde necessariamente una apprezzabilmente maggiore efficacia terapeutica ed è soltanto il *moral hazard* del paziente e del medico che induce a preferirle. Si badi che, da questo punto di vista, l'esistenza di un sistema sanitario pubblico può costituire un elemento di vantaggio rispetto ad un sistema privatistico, in quanto nel primo, con un opportuno sistema di incentivi nei confronti degli operatori sanitari ed una accresciuta educazione sanitaria nei confronti dei cittadini si potrebbero ottenere notevoli miglioramenti, nel senso di una riduzione della spesa, senza perdita di efficacia.

I fattori demografici di crisi dello stato sociale sono anch'essi difficilmente contrastabili. Un'ovvia soluzione sarebbe rappresentata dall'immigrazione, che riduce il *dependency ratio*, ma questa soluzione induce opposizioni e resistenze sociali particolarmente accanite, tali da suggerire un ricorso moderato ad essa.

I rimedi che è possibile attuare rispetto ai fattori sociali di crisi del *welfare state* sono, se possibile, ancora più ardui: la crisi della famiglia è dovuta ad un complesso di cause di difficile controllo.

Le cause economiche di crisi dello stato sociale sembrano assumere una rilevanza minore e, anzi, a giudicare dai risultati della ricordata verifica di Perotti (1996), non avrebbero fondamento. In ogni caso, la riduzione dei benefici suggerita da molti come soluzione dei problemi di incentivo derivanti dallo stato sociale non costituisce l'unica, né la migliore, soluzione. Ad esempio, gli effetti disincentivanti possono essere ridotti o eliminati attraverso un aumento di alcuni benefici netti, da erogare ai soli lavoratori, o con una riduzione dei costi connessi con l'occupazione (in particolare, cura dei bambini) (Dilnot 1995), come si vedrà fra poco.

Quanto alla globalizzazione, è diffusa l'affermazione secondo la quale il processo di apertura internazionale delle varie economie richiede profonde riconversioni e sostanziosi contributi pubblici che lasciano poco spazio alla spesa sociale. Peraltro, una considerazione di notevole rilevanza pratica, apparentemente assente nella letteratura in

materia, è che sono proprio alcune funzioni tipiche dello stato sociale che possono meglio consentire ai paesi sviluppati esposti alla concorrenza dei paesi emergenti di ristrutturare le loro economie e di riorientare la produzione verso i settori a più elevata intensità di lavoro qualificato: non tanto interventi minuti di riqualificazione professionale quanto un potenziamento delle strutture scolastiche ed accademiche, una maggiore cura del capitale umano dal punto di vista sia fisico che intellettuale.

Ma soltanto un'ottica miope confinerebbe gli interventi dello stato sociale nel campo dell'istruzione e della sanità. Il vero problema dello stato sociale è quello di apprestare le condizioni per lo sviluppo della persona. E se queste condizioni esistono, ne scaturisce in molti casi anche la soluzione dei numerosi problemi pratici ai quali è interessato più specificamente l'economista⁶. Un problema simile è quello posto recentemente da Rodrik (1997), ma già introdotto in Caffè (1948): pur in forma e in occasioni diverse entrambi gli autori sottolineano l'importanza del *welfare state* come strumento per assicurare la coesione sociale, che appare come preconditione di ogni fruttuosa attività economica.

La probabile scarsa rilevanza dei fattori economici di crisi dello stato sociale non implica l'inesistenza di problemi, appunto perché, come si è detto, i fattori extraeconomici sembrano comunque di un certo rilievo, almeno in alcuni paesi, come l'Italia. In ogni caso, la scarsa disponibilità a pagare per gli ampliamenti dello stato sociale derivanti da tali fattori o dai vincoli di competitività di breve periodo connessi con la globalizzazione rende impellente l'esigenza di un contenimento dei costi relativi.

Ciò pone il problema di una ristrutturazione dello stato sociale. Il dibattito relativo ha suggerito numerosi raffinamenti o modifiche, aventi vario grado di realizzabilità, efficacia e coerenza con i principi ispiratori dello stato sociale. Tra questi ci limitiamo a menzionare:

- 1) la sostituzione dei contributi sociali con imposte sul reddito o sul valore aggiunto (Phelps 1996);
- 2) l'introduzione o il rafforzamento del legame fra alcune presta-

⁶ È esemplare, anche se poco noto fra gli economisti, il caso delle famiglie che, in un esperimento condotto da psicologi dell'Università di Yale, per effetto di un'opportuna assistenza ricevuta in occasione della nascita del primo figlio, hanno acquisito migliori capacità di decisione, tali da portare sia a migliori risultati economici sia a una maggiore socializzazione dei figli, un loro più elevato rendimento scolastico, una minore incidenza di comportamenti predelinquenziali, un minor ricorso all'assistenza parascolastica (cfr. Seitz *et al.* 1985, citato in Vianello 1993).

zioni e la condizione lavorativa, in poche parole l'adozione di sistemi di *workfare* (ad esempio, la stessa erogazione di sussidi per la cura dei bambini condizionata alla condizione di lavoro di entrambi i genitori, già realizzata in alcuni paesi come la Svezia; cfr. Freeman *et al.* 1997);

3) la riduzione della durata del sussidio di disoccupazione e la sua trasformazione in sussidio all'occupazione, dopo un certo periodo di tempo (Layard 1996);

4) l'ampliamento del *means-testing*, suggerito per ridurre il volume complessivo delle spese sociali, limitandone l'erogazione ai soli casi di (estremo?) bisogno;

5) l'*earmarking* (*byothecation*), ovvero la destinazione specifica a certe voci di spesa di fondi ottenuti con alcune imposte o contributi (Hills 1995);

6) l'*opting out*, ovvero la possibilità per ogni cittadino di rinunciare ad uno o più benefici offerti dallo stato sociale, in cambio del rimborso di una aliquota (da definire) del loro costo, con il proposito di indurre una concorrenza fra lo stato sociale e i privati fornitori degli stessi servizi (Snower 1996).

Alcune soluzioni sembrano fattibili, relativamente efficaci e non incoerenti con i principi dello stato sociale. Pare questo il caso della trasformazione dell'imposta *payroll* in imposta sul valore aggiunto e dell'introduzione calibrata della condizionalità allo stato di occupato dell'erogazione di alcuni servizi. Anche la riduzione della durata dei sussidi di disoccupazione veri e propri, se accompagnata dal mantenimento di altri provvedimenti che assicurino una rete sociale di protezione nei confronti delle condizioni di bisogno (programmi di assistenza eventualmente *means-tested*), potrebbe rivelarsi fattibile, efficace e coerente.

L'introduzione della condizionalità dei benefici al reddito o alla ricchezza o l'assistenza *means-tested*, suggerite per ridurre l'ammontare complessivo delle spese sociali, possono sollevare perplessità in chi, coerentemente con gli intendimenti originari, concepisca i benefici dello stato sociale come frutto del godimento di un vero e proprio diritto di cittadinanza. Ove, peraltro, esista un sistema organico di *workfare* e di *welfare*, queste, che individualmente appaiono come delle limitazioni, possono essere superate.

Similmente, l'*earmarking* può introdurre una parcellizzazione del *welfare state* pericolosa dal punto di vista dell'affievolimento degli elementi comunitari presenti nello stato sociale. È forse questa, e non la difficoltà tecnica di *matching* delle fonti di entrata e delle necessità di spesa sottolineate da alcuni (cfr. Wilkinson *et al.* 1994), la principale

critica che può essere mossa a tale proposta. D'altro canto, va considerato che questa costituirebbe un modo per superare quella «sfiducia nella politica» che è stata posta da alcuni alla base dei problemi sollevati dall'azione pubblica. Ove la soluzione dell'*earmarking* fosse vista come un temporaneo banco di prova per la costruzione di rapporti di maggiore fiducia fra cittadini e responsabili della cosa pubblica, nei paesi nei quali questi siano seriamente compromessi, essa potrebbe essere accettata nello spirito che ha animato la costruzione dello stato sociale.

L'*opting out* costituisce un sistema in apparenza capace di ridurre i costi dello stato sociale e/o di migliorare la qualità e la quantità dei servizi erogati, incentivando opportunamente i responsabili governativi. Esso, peraltro, presenta difficoltà di attuazione simili a quelle evidenziate per l'*earmarking*, che non hanno soltanto natura tecnica, ma interessano i fondamenti stessi dello stato sociale.

6. Lo stato sociale in Italia

Consideriamone, anzitutto, la dimensione relativa. Se si rapporta la spesa sociale al prodotto nazionale, il nostro paese non è fuori della norma europea. E, anzi, con l'eccezione della previdenza, le altre voci di spesa sociale sono tutte più basse, ciò che implica che, con la menzionata eccezione, il livello dei servizi sociali in termini monetari è più basso in Italia che nell'Unione europea. Se, poi, facciamo riferimento alle note maggiori inefficienze dell'amministrazione pubblica italiana nelle prestazioni sanitarie, previdenziali, scolastiche, universitarie, ciò implica un livello di servizi sociali in termini reali ben inferiore.

Quanto alla previdenza, la nostra specificità sta tutta nelle pensioni di anzianità, che sono state spesso strumento di gestione politica, ma anche la conseguenza di errori di valutazione compiuti dalle parti sociali, che attraverso i prepensionamenti andavano non a favorire, ma ad ostacolare la domanda di lavoro giovanile. Se da valutazioni aggregate passiamo a considerazioni disaggregate, ci rendiamo conto delle iniquità insite nelle disparità di trattamento che portano a coesistere le normali pensioni di vecchiaia con le *baby*-pensioni e con i pensionamenti a 75 anni, frutto contorto anch'essi di un trattamento iniquo.

Lo stato sociale italiano richiede senza dubbio di essere riformato per eliminare iniquità ed inefficienze del genere al quale si è fatto cenno. Ma la riforma auspicabile può essere molto diversa da quella di chi, invece, ne propone un ridimensionamento sulla base di argo-

mentazioni del tipo di quelle presentate all'inizio di questo lavoro, di esigenze macroeconomiche di rispetto dei parametri per l'UEM, o più semplicemente, sotto la pressione di enormi interessi privati.

Si badi bene che la riduzione dello stato sociale non implica una riduzione della spesa che la collettività sostiene per procurarsi le prestazioni corrispondenti. Anzi, per certi versi la spesa della collettività tende ad accrescersi quando esse siano fornite in regime privatistico, perché – come si è detto in precedenza e come è ben noto fra gli specialisti, ma non emerge nel dibattito pubblico – lo stato sociale costituisce un modo notevolmente più efficiente del mercato di provvedere a certi bisogni⁷. L'unica opportunità di ridurre la spesa della collettività in presenza di produzione privata di certi beni e servizi è costituita dalla compensazione dell'aggravio di costi che ne scaturisce con una riduzione di costi dovuta al venir meno del carattere universale delle prestazioni: una parte dei cittadini, verosimilmente, i meno abbienti, in difetto di potere di acquisto, saranno scacciati dal mercato e ridurranno i loro consumi sociali⁸.

7. Conclusioni

Il problema di fondo che le proposte di riforma del *welfare state* devono affrontare è il tipo di società che lo stato sociale deve aiutare a costruire: se una comunità o un insieme di individui altamente *self-interested*, non solidali e segregati gli uni dagli altri. Che questo secondo tipo di società sia più umano e più equo certamente non è vero. Che sia più efficiente è almeno materia di dubbio.

Lo stato sociale non è che uno dei pilastri per la costruzione di una società più giusta, più piacevole e, con tutta probabilità, non meno efficiente.

Da un canto, come sottolineava il Rapporto Beveridge, il sistema

⁷ Un aspetto collegato è quello della qualità relativa del servizio offerto in regime pubblicistico e privatistico. Non sembra esserci evidenza contraria ad una qualità media del servizio pubblico non peggiore di quella del servizio privato. Questo risultato sembra dipendere in qualche misura dal carattere universale dello stato sociale: in particolare, l'utilizzo del servizio anche da parte dei ceti più abbienti (e, quindi, più informati ed esigenti) contribuisce a migliorarne la qualità, in quanto riduce il rischio morale del dipendente pubblico al quale è affidata la produzione del servizio stesso.

⁸ I numerosi problemi connessi con la compresenza o sovrapposizione di componenti private e di componenti pubbliche nella fornitura di certi servizi sono trattati in Artoni (1993).

di assicurazione obbligatoria preserva la dignità dell'individuo, il quale ottiene sicurezza, «non come carità, ma come un diritto» (cfr. UK 1942). Dall'altro, lo stato sociale costituisce uno degli strumenti per attuare ciò che Rowthorn (1992) chiama «la solidarietà del mercato del lavoro, ossia l'idea che i costi e i benefici dell'azione economica debbano essere distribuiti sull'intera popolazione». Esso è, perciò, strettamente funzionale ad altre istituzioni e politiche⁹.

Vi sono, dunque, molte ragioni per pensare che la maggiore dignità ed equità resa possibile dallo stato sociale non si accompagnino alla perdita di efficienza evidenziata dalla «parabola del secchio buco». A questa conclusione non concorrono soltanto le numerose ragioni di carattere, per così dire, «tecnico» evidenziate dai primi sostenitori del *welfare state* e ribadite e rafforzate, sia nelle motivazioni sia nella espressione analitico-formale, dalla letteratura più recente sulla crescita endogena, ma anche quelle che pertengono alla sfera del sociale.

Riferimenti bibliografici

- Acocella, N., Rey, G.M. e Tiberi, M. (a cura di) (1998), *Saggi di politica economica in onore di F. Caffè*, vol. III, Milano, Angeli (di prossima pubblicazione).
- Aghion, P. e Bolton, P. (1997), *A theory of trickle-down growth and development*, in «Review of Economic Studies», 64, pp. 151-172.
- Alesina, A. e Perotti, R. (1996), *Income distribution, political instability and investment*, in «European Economic Review», 40, pp. 1203-1228.
- Artoni, R. (1993), *Federico Caffè e lo stato del benessere*, in G.M. Rey e G.C. Romagnoli (a cura di), *In difesa del Welfare State*, Milano, Angeli.
- Atkinson, A.B. (1993), *Conclusions*, in A.B. Atkinson e G.V. Morgensen (a cura di), *Welfare and work incentives. A North European perspective*, Oxford, Clarendon Press.
- (1995), *The welfare state and economic performance*, in «National Tax Journal», 48, pp. 171-198.
- Banerjee, A. e Newman, A. (1993), *Occupational choice and the process of development*, in «Journal of Political Economy», 101, pp. 274-298.
- Barr, N. (1992), *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, in «Journal of Economic Literature», 30, pp. 741-803.

⁹ Rowthorn fa notare, fra l'altro, che l'accentramento della contrattazione salariale è pienamente efficace soltanto se accompagnato da politiche attive del lavoro, ivi inclusi gli schemi di stato sociale.

- (1993), *The economics of the welfare state*, 1^a ed. 1987, Stanford, Stanford University Press.
- Bénabou, R. (1993), *Workings of a city: location, education and production*, in «Quarterly Journal of Economics», 108, pp. 619-652.
- (1996a), *Equity and efficiency in human capital investment: the local connection*, in «Review Economic Studies», 63, pp. 237-264.
- (1996b), *Inequality and growth*, NBER Working Paper n. 5658.
- Caffè, F. (1948), *La politica delle priorità e il pensiero degli economisti inglesi*, in «Critica economica», 5/6, riprodotto in *Orientamenti nella letteratura contemporanea*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1953.
- Dilnot, A.W. (1995), *The assessment: the future of welfare state*, in «Oxford Review of Economic Policy», 11, pp. 1-10.
- Durlauf, S. (1996), *A theory of persistent income inequality*, in «Journal of Economic Growth», 1, pp. 75-93.
- Einaudi, L. (1964), *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi.
- European Commission (1995), *Social protection in the member states of the Community*, Brussels.
- Feenstra, R.C. e Hanson, G. (1996), *Globalization, outsourcing and wage inequality*, in «American Economic Review», 86, pp. 240-245.
- Fernandez, R. e Rogerson, R. (1994), *Public education and the dynamics of income distribution: A quantitative evaluation of education finance reform*, NBER Working Paper n. 4883.
- Franzini, M. e Milone, L.M. (in questo volume), *I dilemmi del welfare state nell'epoca della globalizzazione*.
- Freeman, R.B., Topel, R. e Swedenborg, B. (1997), *The welfare state in transition. Reforming the Swedish model*, Chicago, University of Chicago Press.
- Galor, O. e Zeira, J. (1993), *Income distribution and macroeconomics*, in «Review of Economic Studies», 60, pp. 35-52.
- Glomm, G. e Ravikumar, B. (1992), *Public vs private investment in human capital; endogenous growth and income inequality*, in «Journal of Political Economy», 100, pp. 818-834.
- Hills, J. (1995), *Funding the welfare state*, in «Oxford Review of Economic Policy», 11, pp. 27-43.
- Layard, R. (1996), *Subsidising employment rather than unemployment*, in M. Baldassarri, L. Paganetto e E.S. Phelps (a cura di), *Equity, efficiency and growth: the future of the welfare state*, London, Macmillan.
- Layard, R., Nickell, S. e Jackman, R. (1991), *Unemployment macroeconomic performance and the labour market*, Oxford, Oxford University Press.
- Lawrence, R.Z., Rodrik, D. e Whalley, J. (1996), *Emerging agenda for global trade: High stakes for developing countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ledebur, L. e Barnes, W. (1992), *City distress, metropolitan disparities and economic growth*, National League of Cities Research Report.
- Lindbeck, A. (1995a), *Hazardous welfare-state dynamics*, in «American Economic Review», 85, pp. 9-15.

- (1995b), *Welfare state disincentives with endogenous habits and norms*, in «The Scandinavian Journal of Economics», 97, pp. 477-494.
- Lipsey, D. (1994), *Do we really want more public spending?*, in Jowell R. et al. (a cura di), *British social attitudes: the 11th report*, Dartmouth, Aldershot.
- Moffit, R. (1992), *Incentive effects of the U.S. welfare system*, in «Journal of Economic Literature», 30, pp. 1-61.
- Okun, A.M. (1975), *Equality and efficiency*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Pantaleoni, M. (1924), *Il secolo ventesimo secondo un individualista*, in *Erotemi di economia*, vol. I, Bari, Laterza; rist. 1963, Padova, CEDAM.
- Perotti, R. (1993), *Political equilibrium, income distribution and growth*, in «Review of Economic Studies», 60, pp. 755-776.
- (1996), *Growth, income distribution and democracy: What the data say*, in «Journal of Economic Growth», 1, pp. 149-187.
- Phelps, E.S. (1996), *On the damaging side effects of the welfare state: how, why and what to do*, in M. Baldassarri, L. Paganetto e E.S. Phelps (a cura di), *Equity, efficiency and growth; the future of the welfare state*, London, Macmillan.
- Piketty, T. (1997), *The dynamics of the wealth distribution and interest rate with credit rationing*, in «Review of Economic Studies», 64, pp. 173-189.
- Pizzuti, R. (1996), *La riforma pensionistica fra stato, mercato e politica di risanamento*, in «Quaderni di Economia e Finanza», 5, pp. 69-98.
- Rodrik, D. (1997), *Has globalization gone too far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Rosen, S. (1997), *Public employment and the welfare state in Sweden*, in R.B. Freeman, R. Topel e B. Swedenborg (a cura di), *The welfare state in transition. Reforming the Swedish model*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rowthorn, B. (1992), *Corporatism and labour market performance*, in J. Pekkarinen, M. Pohjola e B. Rowthorn (a cura di), *Social corporatism. A superior economic system?*, Oxford, Clarendon Press.
- Rusk, D. (1993), *Cities without suburb*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Seitz, V., Rosenbaum, L.K. e Apfel, N.H. (1985), *Effects of family support intervention: A ten-year follow-up*, in «Child Development», pp. 376-391.
- Slaughter, M. e Swagel, P. (1997), *The effect of globalisation on wages in the industrial countries*, IMF, Staff studies for the World Economic Outlook.
- Snowder, D.J. (1996), *What is the domain of the welfare state?*, ripr. in M. Baldassarri, L. Paganetto e E.S. Phelps (a cura di), *Equity, efficiency and growth; the future of the welfare state*, London, Macmillan.
- UK (1942), *Social insurance and allied services*, Cmd 6404, London, HMSO.
- Vianello, F. (1993), *Umanesimo del Welfare: qualche riflessione*, in G.M. Rey e G.C. Romagnoli (a cura di), *In difesa del Welfare State*, Milano, Angeli.
- Wilkinson, M. et al. (1994), *Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes?*, in «Fiscal Studies», 15, pp. 119-135.