

Cambiare verso? Spunti di riflessione su imposte, spesa e futuro del welfare

Gilberto Turati

La politica economica dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni in Italia si è orientata a un taglio delle imposte accompagnato da politiche di contenimento della spesa come ricetta per far ripartire la crescita economica. La direzione di marcia – sostenuta anche da proposte radicali di riforma portate avanti da think-tank privati – sembra essere dunque quella

verso un modello di welfare state con meno Stato e un po' più mercato. L'articolo si sofferma sulle opzioni per l'organizzazione delle politiche sociali, su cosa stiano facendo gli altri paesi, su come conciliare la visione di un welfare «assicurativo» con quella di un welfare «redistributivo», nonché sui vincoli aggiuntivi alla riforma dovuta di un modello corporativo datato per il nostro paese.

RPS

1. La politica economica degli anni di crisi e le proposte di riforma

Nella Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza pubblicata lo scorso 23 settembre, che costituirà la base sulla quale verrà impostata la Legge di Bilancio per il 2018, il Governo Gentiloni elenca i pilastri della politica economica adottata negli ultimi anni e che, a parere dello stesso governo, hanno consentito di uscire dalla profonda recessione generata dalla crisi finanziaria mondiale e di consolidare poi la ripresa. Quali sono questi pilastri? Da un lato la progressiva riduzione della pressione fiscale e dall'altro «l'oculata gestione delle finanze pubbliche, la cui sostenibilità mira a contenere l'onere del debito e a preservare la stabilità finanziaria». Al di là delle questioni semantiche, sembra lecito affermare che la ricetta di politica economica adottata dal Governo Renzi prima e Gentiloni poi si sia orientata in anni recenti a una riduzione del peso del settore pubblico sul Pil per dare una spinta alla crescita. Un approccio certamente non keynesiano standard (pur in presenza di continue richieste di flessibilità sull'indebitamento netto), ma che si basa su ricette per il consolidamento fiscale che sono entrate nel dibattito pubblico sotto il nome di *austerity* (per esempio, Alesina, Favero e Giavazzi, 2015). I dati (Banca d'Italia, 2017) mostrano come le entrate complessive, dopo il picco

del 48,1% del Pil nel 2013, sono scese al 47,1 nel 2016, pur aumentando in termini nominali di una decina di miliardi di euro (il 2% circa sul 2013). Le spese complessive sono scese, sempre nello stesso periodo, dal 51% del Pil al 49,6%, grazie anche alla riduzione di una decina di miliardi della spesa per interessi che ha compensato l'aumento in termini nominali delle spese primarie correnti (il 3% circa sul 2013). All'interno della spesa primaria, alcune componenti, almeno in alcuni anni, si sono ridotte in termini nominali (un esempio è la spesa sanitaria corrente che si è ridotta di un miliardo dal 2012 al 2013, per poi crescere del 2,6% dal 2013 al 2016, cfr. Rgs, 2017). Se di *austerità* si può parlare, certamente la dose è leggera. Peraltro sarebbe forse più corretto parlare di una riqualificazione della spesa attraverso l'attività di *spending review* considerata la retorica con la quale si è affrontato il problema da questo lato del bilancio; ma al di là delle stime del governo (Mef, 2017) non si hanno evidenze a disposizione per capire davvero se la qualità della spesa sia o meno migliorata, o migliorerà in futuro (Imf, 2017). Nell'ambito della spesa sociale, la revisione si è concentrata sulla sanità e in particolare sulla spesa per l'acquisto di beni e servizi; un po' poco, viste anche le proposte del commissario straordinario Cottarelli (2014) per l'indennità di accompagnamento e le pensioni agli invalidi civili. Questa intonazione della politica di bilancio continuerà probabilmente negli anni a venire, dato l'obiettivo programmatico di pareggio di bilancio per il 2020 e un aumento del saldo primario dall'1,6% del Pil nel 2016 fino al 3,3% sempre come obiettivo programmatico per il 2020 (entrambi contenuti nella Nota di Aggiornamento). Non è un caso che la spesa sanitaria – la seconda componente per importanza della spesa per il welfare e quella più malleabile in qualche misura, viste le difficoltà politiche di rivedere la spesa previdenziale in senso restrittivo – sia prevista in diminuzione dal 6,7 al 6,3% del Pil tra il 2016 e il 2020 *a legislazione vigente*. Siccome nel Programma nazionale di riforma 2017 la sanità si considera solo per l'introduzione di tecnologie digitali per migliorare la competitività e non c'è un nuovo Patto per la salute dopo il triennio 2014-2016, è molto probabile che questa sia anche la visione programmatica del governo. Questo orientamento della politica di bilancio (ridurre le imposte e la spesa) Matteo Renzi lo aveva annunciato nel suo documento programmatico per il congresso del Partito democratico nel 2013. Interessante osservare come si allinei (almeno idealmente, la scala è diversa) con la proposta di riforma complessiva dell'intervento pubblico che è stata più dibattuta in tempi recenti, quella dell'Istituto Bruno

Leoni, un *think tank* liberale (Rossi, 2017a). È vero che il messaggio politico sul quale ci si è concentrati nel dibattito è quello della trasformazione dell'Irpef in una *flat tax* al 25%, un'idea invero non nuova nel panorama italiano ma che in questo caso viene studiata con un qualche grado di dettaglio attraverso modelli di microsimulazione. Al di là degli aspetti redistributivi (è previsto un meccanismo di restituzione agli incapienti e di deduzioni decrescenti nel reddito), è importante notare però come la proposta punti a una riduzione sostanziale del peso del settore pubblico: la riduzione del gettito Irpef è solo parzialmente bilanciata da un aumento del gettito Iva e da un nuovo contributo per il Servizio sanitario nazionale, che diventa facoltativo per i nuclei con reddito familiare superiore a una certa soglia (vista la possibilità di *opting out* rispetto alla soluzione pubblica, un po' come in Germania). Inoltre, il taglio delle imposte si finanzia soprattutto con un taglio della spesa assistenziale (una pluralità di prestazioni per invalidi, assegni familiari, pensioni di guerra) e la solita *spending review*. Le cifre della proposta sono discusse, per esempio, in Baldini e Gianini (2017), che ne mettono a nudo anche i limiti. Tuttavia, come suggerito dal suo proponente, la riforma è un «sasso nello stagno» per riflettere su come riformare le politiche fiscali e sociali del paese, in altre parole su come riformare l'intervento pubblico (anche Rossi, 2017b).

2. Quali alternative per l'organizzazione delle politiche sociali e dove si colloca storicamente l'Italia

In un lavoro molto noto, ormai un classico, Gosta Esping-Andersen ha proposto una classificazione dei sistemi di protezione sociale dei paesi a economia di mercato (Esping-Andersen, 1990). Come in tutti gli esercizi di tassonomia, accettando le dovute semplificazioni, nel lavoro di Esping-Andersen si identificano sostanzialmente tre modelli alternativi per l'organizzazione del welfare state *nei paesi capitalistici*. Esping-Andersen quindi si concentra sui mondi dove c'è un'alternativa tra Stato e mercato: i tre modelli sono quello socialdemocratico, tipico della Scandinavia; il secondo quello liberale, antitetico al precedente, tipico degli Stati Uniti d'America; il terzo quello corporativo, caratteristico dell'Europa continentale. Questi tre approcci alla protezione sociale si differenziano lungo una pluralità di profili: il più evidente (che è anche quello che ci interessa di più) è legato al ruolo relativo dello Stato rispetto al mercato, quindi alla spesa che implicita-

mente si genera e alle coperture garantite da ciascuno. Il modello socialdemocratico è quello che offre maggiori protezioni, avendo cura del cittadino «dalla culla alla tomba»; questo vuol dire anche che costa più degli altri in termini di quota di Pil da destinare alla spesa sociale e conseguentemente richiede un ammontare maggiore di imposte che debbono essere prelevate dai cittadini. Il cittadino è il soggetto della tutela e gli istituti del welfare costituiscono veri e propri diritti di cittadinanza, che quindi debbono essere garantiti a tutti coloro che ne godono. All'estremo opposto dell'impostazione socialdemocratica, il modello liberale è quello che offre le minori protezioni e che spinge – in tutte le situazioni nelle quali è possibile – verso una soluzione di mercato, sulla base dell'idea che ci si debba aiutare da sé e solo nei casi estremi (o nei quali il mercato palesemente non funziona) ricorrere all'intervento pubblico. In questo quadro, il soggetto della tutela sono coloro i quali si trovano in situazioni disperate (identificati in base a una qualche soglia di reddito e/o patrimonio) o in situazioni di difficoltà oggettiva se si dovessero cercare delle coperture sui mercati (per esempio gli anziani nel caso delle coperture sanitarie); tutti gli altri ci pensano da sé, se ritengono utile farlo. Offrendo poche prestazioni, il modello liberale è quello che costa di meno e che richiede un livello di tassazione relativamente basso. In una sorta di posizione intermedia, per volume di spesa (e di tassazione), si colloca infine il modello corporativo, che guarda al lavoratore, meglio ai lavoratori divisi in corporazioni, come soggetti da tutelare. I familiari dei lavoratori naturalmente si trovano in posizione subordinata rispetto alle protezioni sociali; anzi, i tipici servizi di cura (di bambini e anziani) vengono lasciati alla famiglia che in questo modello si deve auto-produrre i servizi di welfare che non vengono offerti dallo Stato. Una caratteristica tipica del modello corporativo è quella di offrire coperture diverse per corporazioni diverse, con una frammentazione dei programmi di spesa per categorie di lavoratori che non a caso si traduce in un finanziamento dei programmi di spesa basati sui contributi sociali: un meccanismo di assicurazione sociale che identifica un modello di stampo *bismarckiano* opposto rispetto al modello socialdemocratico di stampo invece *beveridgeano*, che finanzia il welfare con la fiscalità generale. Nella logica della classificazione di Esping-Andersen, l'Italia ha adottato un modello corporativo, o secondo alcuni mediterraneo, che accentua ancora di più la frammentazione delle coperture e il ruolo di vero e proprio ammortizzatore sociale giocato dalle famiglie. A ciò si aggiunga che la categorialità (la frammentazione dei programmi di

spesa) è uno dei grandi problemi nel processo di modernizzazione e riforma del welfare italiano: basti pensare alle regole che hanno governato e governano il sistema previdenziale o le tutele sul mercato del lavoro. È del tutto evidente che il percorso verso un maggiore universalismo comporta la riduzione di privilegi per alcuni a vantaggio almeno del mantenimento delle tutele per altri. Per esempio, è difficile oggi credere che ancora all'inizio degli anni novanta i lavoratori pubblici potevano godere del privilegio di una pensione a un'età alla quale si fanno figli; mentre per i lavoratori del privato la pensione arrivava molti anni dopo. Con storture evidenti generate dal modello adottato sulle percezioni dei diritti individuali: molti pensionati, ancora oggi, faticano ad ammettere la generosità implicita nelle regole precedenti soprattutto a favore di certe categorie di lavoratori (p.e., Galasso, 2015). Il modo di valutare la generosità non è il livello assoluto delle prestazioni, quanto la mancanza di una eguaglianza attuariale tra quanto si è contribuito e quanto si sta ricevendo dal sistema previdenziale pubblico. Le prime riforme previdenziali degli anni novanta si sono preoccupate proprio di rimuovere queste differenze macroscopiche per avviare un percorso verso regole più uniformi; così che oggi è difficile trovare nel bilancio spazi di razionalizzazione così ampi e si deve agire col bisturi della *spending review*. Peraltro, come ricordato all'inizio, le classificazioni di Esping-Andersen impongono necessariamente delle semplificazioni: in Italia, il Servizio sanitario nazionale è certamente un pezzo di universalismo in un mondo di tutele che rimane largamente corporativo. Anzi, il Ssn rappresenta il caso più chiaro in Italia di transizione da una impostazione corporativa a una universale, visto che è stato creato come fondo nazionale marcatamente rivolto alla ricerca di una maggiore equità nella salute dei cittadini per sostituire il precedente sistema basato su mutue categoriali. Ma dopo il 1978 si è dovuto attendere il Governo Monti per vedere qualche altro timido tentativo (l'Assicurazione sociale per l'impiego) di transizione verso un modello meno corporativo e più universale. Questa tendenza verso un maggiore universalismo, soprattutto nell'ambito delle politiche assistenziali, è proseguita anche in anni recenti e di questo va dato atto ai governi che si sono succeduti negli ultimi anni alla guida del paese: il Reddito di inclusione che partirà a gennaio 2018 nasce proprio come strumento universale di lotta alla povertà (per esempio, Baldini e Lusignoli, 2017). È vero che in fase di prima applicazione sono ammesse al beneficio solo alcune categorie di famiglie (quelle con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza e disoccu-

RPS

Gilberto Turati

pati ultracinquantenni); ma è già previsto un meccanismo di allargamento della platea dei beneficiari verso il pieno universalismo.

3. Come si stanno muovendo i paesi e perché

Le modifiche recenti al welfare italiano, in particolare alle tutele del mercato del lavoro, risentono dell'impostazione che si è diffusa in Europa ormai da un po' di tempo di disegnare sistemi di protezione sociale universali e coerenti con gli incentivi individuali. Certo, non bastano per contrastare la diffusa sensazione di inadeguatezza che offre ai cittadini lo Stato sociale italiano. Esistono almeno due ragioni oggettive per spiegare le difficoltà: la prima è la demografia. Lo Stato sociale, in Italia ma non solo, è stato disegnato per un mondo che ormai non c'è più, dove tanti giovani lavoratori con carriere stabili contribuivano alla tutela di un numero relativamente contenuto di anziani. L'invecchiamento della popolazione sperimentato negli ultimi decenni è un fenomeno che ha due facce, come noto: si allunga l'aspettativa di vita alla nascita, una conquista del welfare stesso, figlia del miglioramento nell'accesso ai servizi e nella qualità della vita; si fanno però anche meno figli, per una pluralità di ragioni (alcune legate proprio al disegno delle istituzioni del welfare come si dirà tra poco). Se le regole che governano l'accesso alle tutele non si modificano, si devono necessariamente rivedere i conti per non incorrere in problemi finanziari: a parità di condizioni, l'allungamento della vita impone un aumento della spesa (perché i cittadini incassano le pensioni e utilizzano i servizi sanitari per un numero maggiore di anni) mentre la riduzione del numero di figli riduce contemporaneamente la capacità di finanziamento del sistema (di qui le discussioni sul ruolo, importante e innegabile, che possono giocare i lavoratori immigrati e sul disegno delle politiche per l'immigrazione). L'esempio più eclatante e più discusso da questo punto di vista è quello delle regole di accesso alle pensioni: una risposta comune a tutti i paesi è stata l'innalzamento dell'età pensionabile e l'introduzione di regole via via più restrittive. Al di là degli impatti finanziari, l'invecchiamento della popolazione ha anche conseguenze dal punto di vista politico: se gli anziani sono sempre più rappresentativi, inevitabilmente finiranno per essere anche più rappresentati, così che diventa sempre più difficile riformare il sistema di protezione sociale senza un patto politico fra generazioni. Una seconda ragione di insoddisfazione è il mutamento del ruolo

delle donne e della famiglia come soggetto auto-produttore di alcuni servizi di welfare. Abbiamo osservato negli anni un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, pur con dinamiche differenti nelle diverse regioni del paese. Ma se le donne lavorano di più, la capacità della famiglia di produrre servizi di cura per bambini e anziani si riduce. Se non vengono più auto-prodotti, questi servizi saranno dapprima richiesti sul mercato, ma genereranno poi una domanda politica di tutele: si chiederà allo Stato di aumentare l'offerta di asili nido, di strutture per gli anziani o di servizi di assistenza domiciliare. E dove questa domanda non trova risposta, rimarrà l'insoddisfazione verso l'intervento pubblico: se pago tributi per servizi e tutele che favoriscono altri, forse è meglio pagare di meno. Si apre cioè una richiesta di *riduzione* dell'intervento pubblico così come è disegnato da parte delle famiglie più giovani che si scontra con le pretese degli anziani e accende la miccia di un conflitto intergenerazionale senza precedenti. Il fenomeno della «fuga dei cervelli» (della «fuga dei *giovani* cervelli») è uno specchio di questo scontro, è la *exit* di Hirschmann di fronte a un paese che fatica a intercettare le domande e le attese dei giovani. Spero sia evidente il rischio connesso con l'incapacità di una sintesi politica su questo fronte: se buona parte dei giovani se ne va, gli anziani che non hanno concesso nulla rischiano di trovarsi con una pretesa di diritti che non possono più essere soddisfatti in un sistema a ripartizione perché non c'è un numero sufficiente di lavoratori che contribuisce adeguatamente.

È interessante notare come più o meno tutti i paesi a economia di mercato stiano sperimentando modifiche del loro assetto di protezione sociale verso un modello in qualche misura più simile, con le connesse difficoltà politiche di arrivare a una nuova sintesi. Nell'ambito delle socialdemocrazie nordiche, ad esempio, Lindbeck (1997) ha parlato di *esperimento svedese*: un paese che ha esteso troppo la rete di protezione sociale, che è cresciuto meno degli altri partner Ocse e che ha minato le prospettive di crescita modificando le attese dei cittadini, che si sono seduti ad aspettare un aiuto da parte del governo, rinunciando a offrire lavoro e a investire capitale. Non a caso la Svezia ha sperimentato governi di centro-destra in tempi recenti dopo decenni di governi socialdemocratici, governi moderati che hanno adottato politiche di riduzione delle imposte finanziate con una riduzione delle tutele. Nell'ambito dell'impostazione liberale, l'esempio più eclatante è l'*Affordable Care Act*: la riforma della sanità americana da parte dell'amministrazione Obama va esattamente nella direzione opposta rispetto

RPS

Gilberto Turati

alle riforme svedesi, estendendo le coperture sanitarie obbligatorie in un paese dove solo gli anziani e i poveri avevano in precedenza una copertura pubblica. Pur rimanendo il sistema largamente basato sui mercati assicurativi privati, l'obbligo di coperture e un sistema di sussidi pubblici per i meno abbienti per la sottoscrizione delle polizze hanno reso il sistema invisibile a una parte del paese e hanno portato alla vittoria di Trump alle ultime elezioni, che subito ha proposto di smantellare l'*Obamacare*; non è chiaro tuttavia se l'operazione potrà avere o meno successo. Per quanto attiene al modello corporativo, la riforma Hartz del mercato del lavoro ha rivoluzionato in modo restrittivo il sistema di protezione sociale tedesco attraverso una riduzione dei sussidi per i disoccupati di lungo periodo, che ha sì ridotto il numero dei disoccupati ma ha anche originato la categoria dei «lavoratori poveri» e ha portato all'introduzione di un salario minimo per evitare lavori pagati uno o due euro l'ora. Insomma, negli Stati Uniti, si è cercato di riformare un po' il modello liberale estendendo le tutele; laddove invece la spesa era elevata (e, a parere di alcuni, penalizzava la crescita), si è cercato di riformare i modelli europei riducendo le tutele, disegnano sistemi di protezione che incentivano l'*attivazione* di chi si trova in età lavorativa.

Un tema chiave per ragionare sulle riforme è capire da dove viene il supporto politico per l'uno piuttosto che per l'altro modello idealtipico. Semplificando un po', da un lato abbiamo i modelli europei (alta spesa, alta pressione fiscale), dall'altro gli Stati Uniti (con meno spesa e una pressione fiscale più bassa). Ci sono sicuramente ragioni storiche per spiegare questi due approcci al welfare: per esempio, a differenza che in Europa, negli Stati Uniti non ci sono mai stati forti partiti di ispirazione comunista o socialista, partiti che invece proprio in Europa hanno giocato un ruolo chiave nella rappresentanza dei più deboli e nella richiesta di tutele. Una spiegazione importante viene a mio avviso da Alesina e Glaeser (2005), che si concentrano sulle credenze della gente in merito alla determinante principale del reddito di un individuo. La questione è perché i poveri si trovano nella condizione in cui sono: è perché non si impegnano? O per le circostanze sfortunate della vita? Conta di più l'impegno o conta di più la fortuna? Ecco, qui le due sponde dell'Atlantico si dividono nettamente: le risposte degli statunitensi alla World Values Survey – i questionari sui quali si basa la ricerca di Alesina e Glaeser – suggeriscono che per gli americani conta di più l'impegno, per gli europei la fortuna. Quello che fanno vedere i due economisti è che c'è una correlazione positiva

tra la percentuale di individui in ciascun paese che pensa che la fortuna sia una determinante importante del reddito e l'importanza della spesa sociale sul Pil. L'intuizione è semplice: se il mio reddito è influenzato dalla (s)fortuna, voglio che lo Stato mi aiuti nel caso la sorte avversa mi colpisca. Di qui il supporto politico verso una maggiore protezione sociale.

Se questa storia delle credenze è vera (e credo che lo sia), allora per capire le direzioni delle riforme del welfare nei diversi paesi diventa importante capire come e se cambiano queste credenze; e come e se si differenziano nei diversi strati della società. Mi limito a due osservazioni su questo punto. La prima è che ormai da anni si è sviluppata anche in Europa la retorica della «responsabilità individuale», l'idea cioè che lo Stato debba intervenire ad aiutare gli individui *solo* quando le circostanze che li hanno colpiti sono al di fuori del loro controllo (in altre parole, sono *davvero* sfortunati). È una retorica che si ritrova nel manifesto del *Labour Party* di Tony Blair già nel 1997. È la retorica dell'impegno, diciamo così, che ha preso piede anche nel nostro paese in modo esplicito. Per fare un esempio, Mario Calabresi, oggi direttore di *Repubblica*, ha sostenuto che «la fortuna non esiste» raccontando storie di americani che si sono aiutati da sé nonostante le avversità della vita e la crisi più spaventosa dal dopoguerra (Calabresi, 2009). La seconda è che questa retorica è alimentata anche dall'esperienza di continui episodi di assistenzialismo che vengono raccontati dalla stampa e dall'incapacità (quando non dalla mancanza di volontà) di porvi rimedio: un recentissimo esempio è il ricorso al Consiglio di Stato da parte della Regione Calabria per bloccare l'accentramento presso l'Inps dei controlli sui falsi invalidi di cui ha parlato per esempio Gian Antonio Stella sul «Corriere della Sera» (*Il muro della Regione Calabria ferma i controlli sui falsi invalidi*, 9 settembre 2017); una regione, la Calabria, con la più alta percentuale di invalidi civili: cosa penseranno i cittadini italiani di un episodio del genere? Come cambieranno le preferenze verso lo Stato sociale?

4. Assicurazione e/o redistribuzione?

La retorica dell'impegno, per un economista, identifica immediatamente un problema di «comportamento opportunistico» (di *moral hazard* per usare un anglicismo). Si tratta di un problema tipico dei mercati assicurativi che ha a che fare con la presenza di asimmetrie infor-

mative tra assicuratori e soggetti assicurati. Per fare un esempio banale e semplificando un po', immaginiamo di ragionare su una qualche forma di assicurazione contro il rischio di disoccupazione: se un certo soggetto perde il lavoro, l'assicuratore paga e continua a pagare finché l'assicurato non ne trova un altro. Per mettere in luce i malfunzionamenti dei mercati nell'allocazione di questo rischio, l'economista fa tipicamente il confronto con una situazione nella quale non ci sono asimmetrie informative e l'assicuratore può osservare l'impegno che il disoccupato mette nella ricerca di un nuovo posto di lavoro. Questo permette all'assicuratore di fissare un premio commisurato all'impegno dell'assicurato e di allocare il rischio nel migliore dei modi. Il problema è che, nel mondo che conosciamo, non è possibile osservare l'impegno dei disoccupati nella ricerca del nuovo posto di lavoro. I modelli economici, a questo punto, prevedono che se l'assicuratore continua a risarcire l'assicurato, costui non abbia alcun *incentivo* a cercare un nuovo posto di lavoro. Un assicuratore privato decide quindi di non offrire coperture di questo tipo, lasciando che se ne occupi lo Stato. Ma i termini del problema non cambiano se lo Stato sostituisce il mercato: la possibilità di un comportamento opportunistico rimane e per provare a risolverlo occorre disegnare le istituzioni del welfare in modo tale da incentivare il lavoratore a cercarsi un lavoro. Questa è la matrice culturale alla base delle recenti riforme delle protezioni sul mercato del lavoro in giro per l'Europa, riforme che hanno rivisto in senso restrittivo le coperture.

Consideriamo ora un altro problema assicurativo: immaginiamo una polizza che aiuti i genitori di figli disabili. Anche in questo caso l'assicuratore soffre di una asimmetria informativa, ma di tipo diverso: qui non è l'impegno, ma il rischio (genetico) per ciascuna coppia di avere un figlio con una qualche forma di disabilità. È una *caratteristica* della coppia al di fuori del controllo individuale che identifica un problema di «selezione avversa»: è *davvero* un problema di (s)fortuna e non di impegno (qui qualcuno potrebbe argomentare che con esami appropriati, con l'impegno, si può risolvere pure questo problema; ma per ragioni etiche non prenderò in considerazione un argomento simile). La storia che raccontano gli economisti è simile alla precedente: se gli assicuratori potessero osservare le caratteristiche genetiche delle coppie (e oggi lo possiamo fare, di qui le riflessioni sulla regolamentazione all'accesso di queste informazioni; vedi per esempio Joly, Braker e Le Huynh, 2010), avremmo mercati diversi per rischi diversi. Al momento, però, continua ad esserci asimmetria informativa: in questo ca-

so, in presenza di un unico contratto che mette insieme tutti i rischi, saranno più propense ad assicurarsi le coppie ad alto rischio di avere un figlio disabile. Come in precedenza, l'assicuratore privato si tira indietro e lascia l'allocazione della copertura di questo rischio allo Stato. Il meccanismo pubblico in questo caso funziona anche in presenza di un'asimmetria informativa a differenza del mercato privato, perché mette insieme tutti i rischi: le coppie ad alto rischio vengono «sussidiate» dalle coppie a basso rischio. Funziona in altre parole perché lo Stato *redistribuisce* dai più fortunati ai meno fortunati. Questi due esempi evidenziano come dietro al binomio impegno/fortuna ci siano anche due visioni alternative del welfare state: la prima è quella dello Stato sociale come meccanismo assicurativo, la seconda quella dello Stato sociale come meccanismo redistributivo. Il problema è che – se dal punto di vista teorico possiamo scindere selezione avversa e comportamento opportunistico in modo relativamente semplice – il mondo suggerisce che, molto spesso, questi due problemi si intersecano. Torniamo all'esempio dell'assicurazione contro il rischio di disoccupazione: a parità di impegno nella ricerca di un nuovo posto di lavoro è del tutto plausibile che lavoratori con *caratteristiche* diverse abbiano probabilità diverse di ottenere un nuovo impiego; e se queste caratteristiche non sono osservabili, abbiamo anche un problema di selezione avversa che si mischia con il problema del comportamento opportunistico. Una tipica caratteristica non osservabile dei lavoratori sono le loro capacità: osserviamo il livello di scolarizzazione e l'età, ma queste caratteristiche osservabili sono solo in parte correlate con le abilità individuali. Pensare solo in termini di impegno, con una visione puramente assicurativa dello Stato sociale, rischia di penalizzare gli individui che non ce la fanno *davvero* da soli a causa delle loro caratteristiche individuali slegate dall'impegno. Ecco perché le politiche di attivazione molto spesso uniscono al sussidio programmi per migliorare le abilità individuali, attraverso corsi di formazione dei disoccupati. Lo Stato sociale moderno deve evitare l'assistenzialismo, deve assicurare i cittadini in modo da evitare i comportamenti opportunistici, ma deve essere anche solidale con chi non riesce a uscire da solo dalle difficoltà: insomma, deve fare redistribuzione e non limitarsi ad assicurare, visto anche l'aumento delle disuguaglianze che abbiamo osservato con la crisi economica; *ma deve farlo in modo efficiente*. Fare proposte su come redistribuire in modo efficiente è la sfida di chi oggi vuole riformare senza tagliare lo Stato sociale (*en passant*, quindi, chi vuol fare la redistribuzione efficiente non può non essere d'accordo sulla revisione della spesa).

RPS

Gilberto Turati

Purtroppo il nostro paese non dà grande prova di sé nemmeno sul versante della redistribuzione: per esempio, in un esercizio di comparazione internazionale di nove paesi occidentali basato su dati di qualche anno fa che si concentra sui capifamiglia maschi tra i 25 e i 40 anni (Lefranc, Pistolesi e Trannoy, 2008), si evidenzia come in termini di diseguaglianza delle opportunità il nostro paese sia più simile agli Stati Uniti che non ad altri paesi europei; il gradiente sociale (misurato dall'istruzione del padre) in Italia ha un'importanza simile a quella che gioca negli Stati Uniti pur di fronte a un modello di protezione sociale completamente diverso. Ma la diseguaglianza delle opportunità si riflette anche in una diseguaglianza dei redditi che ci allontana dai paesi europei. Ovviamente, il costo in termini di efficienza (misurabile dalle differenze nel Pil pro capite) è piuttosto salato: facciamo poca redistribuzione pur con una pressione fiscale elevata e con un sistema di tutele esteso; e questo penalizza la crescita. Interessante notare come uno dei fattori che si associa alle difficoltà nella redistribuzione sia la corruzione (Padovano, Scervini e Turati, 2016).

5. *La finanza pubblica dello Stato sociale e alcune conclusioni provvisorie*

C'è un ulteriore elemento che complica la capacità di riformare in Italia: la situazione della finanza pubblica. Finora abbiamo dato per scontato che la scelta di un modello dovesse implicare la coerenza tra entrate e spese: l'approccio keynesiano è per la stabilizzazione del ciclo, non per problemi strutturali. In realtà, l'accumulo del debito pubblico fatto registrare dall'Italia negli anni ottanta suggerisce che si possono anche tentare altre vie: una di queste è rinviare al futuro i problemi. Per tutti gli anni ottanta si sono gestiti i conflitti sociali col debito, andando avanti a registrare disavanzi superiori ai dieci punti percentuali per un intero decennio. Si è speso tanto e male: basti pensare alle pensioni *baby*. I dati suggeriscono tuttavia che il paese era disallineato rispetto ai principali paesi europei non tanto sul versante della spesa quanto su quello delle entrate, che hanno cominciato a rincorrere le medie europee nella seconda metà del periodo. Semplificando, si può dire che il patto che ha retto il paese – storicamente diviso tra Nord e Sud – sia stato quello di dividere in qualche modo i benefici: al Sud i vantaggi di una occupazione pubblica inefficiente (non rivolta alla produzione di servizi, ma alla mera creazione di posti di lavoro

spesso inutili) che a sua volta generava altra spesa inefficiente con le regole pazzesche di pensioni in giovane età; al Nord i vantaggi di una tassazione relativamente contenuta e di un atteggiamento accondiscendente nei confronti dell'evasione fiscale. Questo patto esplode nel 1992, quando il paese sottoscrive il Trattato di Maastricht e le regole europee mettono a nudo tutti i limiti di un modello solo italiano. Si acuisce a questo punto anche la conflittualità tra le due aree del paese, che hanno attese diverse in termini di riforma e fanno diagnosi diverse dei problemi del paese: la retorica dei territori settentrionali è tutta legata alla spesa inefficiente del Sud finanziata coi soldi del Nord; ne discende che le riforme da fare sono quelle rivolte a rivedere la spesa ed eliminare gli sprechi per ridurre la pressione fiscale. La retorica dei territori meridionali è invece legata all'evasione fiscale e alle ricchezze nascoste; le riforme da fare riguardano allora le entrate e devono cercare di far pagare a tutti il dovuto, così da poter continuare a finanziare la spesa. Queste due visioni sono inconciliabili tra di loro: guardano allo stesso problema ma da versanti opposti. Identificano l'altra grande frattura che percorre il paese dopo quella generazionale di cui abbiamo parlato sopra. Le riforme degli anni novanta che vanno nella direzione di concedere un maggior grado di autonomia a Regioni ed enti locali possono essere viste come un tentativo di ricomporre la frattura: maggiore autonomia nella gestione della spesa in presenza di una maggior responsabilità dei territori anche dal lato delle entrate, non trascurando la perequazione delle risorse; ma queste riforme vengono di fatto cancellate con interventi a più riprese da parte della Corte costituzionale. Siamo in piena confusione; conviene però trovare in fretta una direzione, perché l'età del denaro a poco prezzo prima o poi potrebbe concludersi e per l'Italia, visto l'elevato debito, ciò significa una spesa per interessi più elevata. Questo ci ricorda anche che abbiamo un altro vincolo: se non riduciamo il debito rispetto ad altri paesi europei, dobbiamo dedicare almeno un paio di punti di Pil al servizio del debito invece che alla spesa sociale.

Che fare dunque? Credo serva una grande operazione di chiarezza: si tratta di capire se vogliamo continuare ad essere un paese con tutele relativamente estese (e alta pressione fiscale) o se vogliamo transitare verso un modello simile agli Stati Uniti. La risposta a questa domanda condiziona il percorso di riforma: il modello statunitense richiede scelte draconiane perché dovrebbe comportare una sensibile riduzione della tassazione in prospettiva e un taglio della spesa; la discussione da fare è quanti anni ci vogliono per arrivare a regime e la risposta è

RPS

Gilberto Turati

condizionata soprattutto dalle pensioni. Continuare con un modello europeo richiede invece scelte meno drastiche: le riforme devono concentrarsi sul disegno di un sistema di prelievo e di spesa più efficiente. Ma poi le riforme vanno fatte: per fare esempi banali, rivedere il sistema di detrazioni dell'Irpef o i controlli e le regole di accesso alle pensioni per invalidi e alle indennità di accompagnamento (temi sui quali discutiamo e scriviamo rapporti ponderosi da un po' di anni) sono cose che vanno fatte. Senza atteggiamenti schizofrenici, con un grande patto nazionale tra generazioni, territori e poteri dello Stato. L'alternativa è continuare a non fare chiarezza, a vivacchiare con una politica di piccoli passi senza una precisa direzione di marcia, fino a che la prossima crisi farà crollare tutto.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A. e Glaeser E., 2005, *Un mondo di differenze*, Laterza, Roma-Bari.
- Alesina A., Favero C. e Giavazzi F., 2015, *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, «Journal of International Economics», vol. 96, n. 1, pp. S19-S42.
- Baldini M. e Giannini S., 2017, *Flat tax: riforma strategica o salto nel buio?*, «davoce.info», 11 luglio.
- Baldini M. e Lusignoli L., 2017, *Con il Rei un po' di ossigeno a 500 mila famiglie*, «davoce.info», 23 giugno.
- Banca d'Italia, 2017, *Relazione annuale*, Roma.
- Calabresi M., 2009, *La fortuna non esiste*, Mondadori, Milano.
- Cottarelli C., 2014, *Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Galasso V., 2015, *Pensioni: dove nascono i diritti acquisiti*, «davoce.info», 28 aprile.
- Imf - International Monetary Fund, 2017, *Italy - Selected issues*, «Imf Country Report», n. 17/238, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/27/Italy-Selected-Issues-45140>.
- Joly Y., Braker M. e Le Huynh M., 2010, *Genetic Discrimination in Private Insurance: Global Perspectives*, «New Genetics and Society», vol. 29, n. 4, pp. 351-368.
- Lefranc A., Pistolesi N. e Trannoy A., 2008, *Inequality of Opportunities vs. Inequality of Outcomes: Are All Western Societies Alike?*, «Review of Income and Wealth», vol. 54, n. 4, pp. 513-546.
- Lindbeck A., 1997, *The Swedish Experiment*, «Journal of Economic Literature», vol. 35, n. 3, pp. 1273-1319.
- Mef - Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017, *Revisione della spesa: obiettivi, attività, risultati 2014-2016*, Camera dei deputati, Roma.
- Padovano F., Scervini F. e Turati G., 2016, *How Do Governments Fare about Redis-*

tribution? New Evidence on the Political Economy of Redistribution, «CESifo Working Paper Series», n. 6137.

Rgs - Ragioneria generale dello Stato, 2017, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n. 4, disponibile all'indirizzo internet: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf.

Rossi N. (a cura di), 2017a, *Ventacinque per tutti*, Ibl Libri, Milano.

Rossi N., 2017b, *Proposta flat tax: è solo l'inizio*, «davoce.info», 14 luglio.

RPS

Gilberto Turati