

Efficienza, equità e la riforma del welfare state

di Maurizio Franzini

1. *Premessa.*

Non esiste quasi più un solo paese dell'Occidente che, nel corso degli ultimi anni, non abbia realizzato o progettato una riforma, spesso radicale, del proprio welfare state. Movimenti «riformatori» di così vasta portata non possono che nascere da ragioni serie e profonde. La «crisi» del welfare state è, naturalmente, la principale tra tali ragioni, ma anche la più elusiva. Cosa si intende per «crisi» e cosa si intende per welfare state? I due termini vengono frequentemente usati in modi diversi e non confrontabili tra loro.

La «crisi» può essere intesa in senso limitato – ad esempio come crisi finanziaria, organizzativa o produttiva – oppure in modo molto ampio, come vera e propria crisi di identità del welfare state. L'espressione *transfer state*, coniata di recente da Lindbeck¹, intende proprio rappresentare questa crisi di identità: il welfare state sarebbe il mezzo per attuare trasferimenti a favore del ceto medio, in applicazione di poco commendevoli interessi politici.

Il termine welfare state, d'altro canto, viene da taluni utilizzato in modo da comprendervi pressoché ogni forma di intervento dello stato nell'economia, mentre altri, compiendo una scelta che appare più corretta, si limitano ad identificarlo con uno specifico insieme di servizi considerati essenziali per la tutela di alcuni «diritti sociali» e per questo motivo finanziati, prodotti o distribuiti dallo stato.

Rilevare l'esistenza di queste confusioni terminologiche non equivale di certo a negare pregiudizialmente la profondità e la serietà delle ragioni che alimentano l'ondata riformatrice; al contrario, la chiarezza,

¹ A. Lindbeck, *Individual Freedom and Welfare State Policy*, in «European Economic Review», 1988, 32, pp. 295-318.

anche terminologica, dovrebbe aiutare a individuare e a comprendere meglio quelle ragioni e i modelli di riforma proposti.

Tutto ciò è indispensabile per conseguire lo scopo che mi propongo in queste note: contribuire a una discussione, il più possibile razionale, sia delle difficoltà del welfare state che della possibilità di superarle attraverso alcuni dei rimedi più frequentemente citati. Elementi essenziali di una discussione razionale sono: l'enunciazione dei fini che si intendono perseguire; l'individuazione dei legami eventualmente sussistenti tra tali fini; la valutazione della capacità dei diversi strumenti a disposizione di assicurare il conseguimento, nel maggior grado possibile, dei diversi fini enunciati.

L'impostazione prescelta conduce inevitabilmente ad utilizzare uno schema di analisi imperniato sulle nozioni, centrali sebbene controverse, di efficienza ed equità. Le domande di fondo, alle quali si cerca di rispondere, possono essere enunciate con molta semplicità: quali riforme sono in grado di assicurare un concreto miglioramento rispetto alla combinazione di efficienza ed equità permessa dal sistema di welfare state esistente? È possibile migliorare l'efficienza senza danni per l'equità, e con quale tipo di intervento?

Si tratta di domande tanto immediate quanto difficili. Al lettore devo l'avviso che in questo breve scritto troverà, invece che risposte definitive e articolate, una serie di argomenti a favore della seguente, semplice tesi: nessuna riforma potrà permettere di raggiungere una migliore combinazione di efficienza ed equità in mancanza di conoscenze più solide circa i meccanismi dai quali dipende un superamento dei problemi di coordinamento e di incentivo che gravano sul settore pubblico e di conseguenti incisive novità in tale ambito. Mi auguro, inoltre, che i ragionamenti sviluppati in questo scritto aiuteranno il lettore non soltanto a valutare e a confrontare i principali modelli di riforma che sono stati proposti, ma anche a non cadere nell'errore di attribuire a specifici assetti istituzionali responsabilità che nascono, invece, da avversi sviluppi demografici (ad esempio, l'invecchiamento della popolazione) o da immodificabili caratteristiche tecnologiche (ad esempio, la difficoltà ad accrescere la produttività nei servizi caratteristici del welfare state).

2. Una classificazione dei modelli di welfare state.

Prima di entrare nel vivo dell'analisi è bene ricordare brevemente sia le origini del moderno welfare state, sia le diverse modalità con cui

esso è stato attuato nei maggiori paesi occidentali, soprattutto nel corso degli ultimi cinquant'anni¹.

I due fattori principali nell'origine e nello sviluppo del welfare state sono, da un lato, il riconoscimento che i cittadini sono titolari non soltanto di diritti politici e civili, ma anche di diritti sociali e, dall'altro, l'idea che il funzionamento spontaneo dell'economia di mercato non è in grado di assicurare la protezione di tali diritti sociali.

I fattori appena menzionati non sono, però, sufficienti a dar conto dei diversi modi in cui il welfare state è stato concretamente realizzato. La scelta di cosa costituisca un diritto sociale da tutelare dipende da considerazioni etiche, che possono variare sensibilmente da paese a paese; d'altro canto, la capacità del mercato di produrre risultati equi può essere valutata in modi molto diversi, con la conseguenza che il ricorso al welfare state può essere più o meno esteso ed articolato.

Si può quindi affermare che, in generale, le diversità esistenti tra i sistemi di welfare state dipendono essenzialmente dal modo in cui viene valutata la distanza che corre tra i risultati attribuiti all'operare spontaneo del mercato e gli obiettivi sociali considerati desiderabili. Per condurre un esame più approfondito delle varie tipologie di welfare state esistenti è però necessario andare oltre un'affermazione così generale.

Da alcuni decenni, nella letteratura socio-economica, si è soliti distinguere tre tipi diversi di welfare state. Il primo tipo è noto come universalistico o social-democratico. È questo il modello disegnato, all'inizio degli anni quaranta, dal famoso rapporto Beveridge e ad esso si sono ispirati non soltanto i paesi scandinavi, ma anche la Gran Bretagna. Il National Health Service (cioè il Servizio sanitario nazionale), che ha costituito il perno del welfare state britannico, è stato edificato su chiari principi universalistici. Due sono le caratteristiche distintive di questo modello: la prestazione è dovuta a tutti in modo non differenziato e gratuito; tutti contribuiranno al finanziamento del sistema, attraverso il sistema delle imposte dirette. L'insieme di questi due elementi giustifica ampiamente il ricorso al termine «universalistico».

Un'ulteriore caratteristica del welfare state «universalistico» è il ruolo marginale che esso assegna ad altre istituzioni. Mirare all'uniformità di trattamento attraverso l'impegno dello stato, equivale ad escludere, ad esempio, che la famiglia debba svolgere una funzione rilevan-

¹ La letteratura sui modelli di welfare state è molto ampia. Un contributo recente è: G. Ciccarone, *La tipologizzazione dei regimi di Welfare State e il pensiero di Federico Caffè*, in *Federico Caffè. Realtà e critica del capitalismo storico*, a cura di A. Esposito e M. Tiberi, Donzelli, Roma 1995, pp. 123-44.

te in campo sociale. Per questo motivo si può affermare che il ruolo di tutore – e forse anche di interprete – dei diritti sociali ricade sullo stato, che così si guadagna l'appellativo di «paternalista».

Il modello liberale di welfare state è, per molti versi, opposto a quello universalista. Il criterio di equità adottato e il giudizio sul funzionamento del mercato portano a ritenere che lo stato debba intervenire soltanto in presenza di acclarati casi di bisogno; l'attività redistributiva dello stato e, quindi, l'interferenza con i meccanismi di mercato sono ridotte al minimo.

Per questi motivi si usa dire che, nel modello liberale, il ruolo dello stato è residuale. Esso, infatti, dovrebbe intervenire soltanto dopo che sia stata accertata l'insufficienza del mercato e l'inadeguatezza di altre soluzioni «private», come il ricorso alla famiglia. Il paese spontaneamente associato a questo modello sono gli Stati Uniti.

Il terzo modello si può considerare intermedio tra i due precedenti. Esso viene denominato meritocratico o, anche, «conservatore-corporativo» e trova la sua più significativa realizzazione in Germania. Le due principali caratteristiche di questo modello sono, da un lato, il finanziamento mediante contributi obbligatori a carico dei lavoratori, piuttosto che attraverso imposte e, dall'altro, la commisurazione della prestazione al pagamento dei contributi.

Il merito, al quale fa riferimento la denominazione prescelta, è costituito dai contributi versati, che determinano la prestazione alla quale si ha diritto. La carriera lavorativa svolge un ruolo cruciale nel giustificare le differenze di trattamento: chi ha lavorato più a lungo ed ha percepito compensi più elevati otterrà prestazioni migliori, in quanto ha versato maggiori contributi. Il termine corporativo è, invece, giustificato dal fatto che molto spesso questo sistema non dà luogo ad un'unica organizzazione nazionale, ma ad una pluralità di enti di gestione facenti capo a diverse categorie di lavoratori.

Il welfare state «corporativo» riconosce all'operatore pubblico il ruolo di monopolista nell'erogazione delle prestazioni, ma non si rivolge all'intera popolazione; la compresenza di queste due caratteristiche vale a differenziarlo sia dal modello universalista che da quello liberale. La famiglia può svolgere un ruolo molto importante, soprattutto a favore di quanti – pigri, incapaci o sfortunati – hanno acquisito minori «meriti», nel senso chiarito in precedenza.

Ai tre modelli appena ricordati si potrebbe aggiungere, come taluni suggeriscono, il modello di welfare state desumibile dalle encicliche papali del XX secolo e perciò etichettabile come «cattolico». In tale modello le organizzazioni di volontariato, ed in particolare la chiesa,

svolgono un ruolo importante: si ritiene, infatti, che in caso di cattivo funzionamento del mercato e della famiglia, ci si debba rivolgere ad esse prima che allo stato.

Nella letteratura sull'argomento, i modelli appena passati in rassegna costituiscono riferimenti ideali in quanto viene dato per acquisito non soltanto che ciascuno di essi possa realizzarsi con varianti di rilievo, ma anche che modelli diversi possano coesistere all'interno del medesimo paese. Il caso italiano è, a questo proposito, piuttosto istruttivo.

Il welfare state italiano presenta caratteri puri e non è facilmente riconducibile ad alcuno dei «tipi» indicati in precedenza. In realtà, il nostro paese sembra adottare modelli diversi in ciascuno dei settori che caratterizzano l'attività del welfare state e, in alcuni casi, una pluralità di criteri coesiste all'interno dello stesso settore. Analizziamo la questione più in dettaglio.

Il principio universalistico è stato introdotto nella sanità con la riforma del 1978; non è, però, possibile sostenere che in questo settore sia oggi vigente un modello ispirato con nettezza ai principi dell'universalismo. Infatti, dal lato del finanziamento vi è, malgrado la crescente importanza del sistema fiscale generale, un consistente ricorso ai contributi obbligatori. Questi ultimi, come si è detto, sono tipici del modello «corporativo».

Dal lato dell'erogazione dei servizi si è assistito, negli ultimi anni, al tentativo di istituire forme di controllo e di selezione che rappresentano allontanamenti dalla logica dell'universalismo. In particolare, l'accesso al servizio non è libero, ma è *means tested*: in altri termini, occorre accertare lo stato di bisogno del potenziale utente e di norma ciò avviene sulla base del livello del reddito.

Nel sistema sanitario nazionale sono, dunque, presenti tracce di più modelli di welfare state; tuttavia, in accordo con l'originaria ispirazione della riforma, il criterio prevalente è quello universalistico. Tale criterio, come si può facilmente verificare, è nettamente riconoscibile anche nel modo in cui è organizzato il sistema dell'istruzione.

Almeno fino ad oggi, la caratteristica dominante del sistema previdenziale è, invece, quella corporativa: il finanziamento è assicurato dai contributi obbligatori dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro – oltre che delle varie categorie di lavoratori autonomi –; le prestazioni sono differenziate in relazione ai contributi versati; infine, viene adottato il principio della ripartizione che – per il fatto di porre il pagamento delle pensioni correnti a carico degli attuali lavoratori attivi – viene considerato in grado di realizzare la solidarietà fra generazioni.

Nel settore dell'assistenza ai bisognosi, lo stato è complessivamente poco presente, soprattutto se si escludono alcune forme di spesa classificate, forse impropriamente, come previdenziali. Le organizzazioni religiose e la famiglia svolgono un ruolo ben più incisivo dello stato; per questi motivi l'intervento pubblico nel campo dell'assistenza sociale è considerato residuale.

Nelle sue linee di fondo il welfare state italiano è, dunque, corporativo nella previdenza, residuale nell'assistenza e universalista sia nell'istruzione che nella sanità, seppure – in quest'ultimo caso – in modo spurio. Si tratta, quindi, di una variegata combinazione di caratteri che risulta ancora più confusa alla luce di quella che è stata da molti considerata la vera caratteristica del modello italiano: il particolarismo clientelare, cioè il ricorso a criteri clientelari per individuare i beneficiari del servizio erogato dal welfare state.

È superfluo ricordare che tali criteri violano sia la logica universalistica, che prevede l'eguaglianza di tutti i cittadini nell'ottenimento della prestazione, sia la logica «corporativa», che presuppone un preciso rapporto tra contributi versati e diritti maturati. Alcuni interpreti attribuiscono un'importanza così grande al clientelismo da parlare di una vera e propria variante italiana dei diversi «tipi» di welfare state individuati in precedenza.

Tra i molti effetti del clientelismo, uno in particolare merita di essere sottolineato: sovrapponendosi con le proprie iniquità agli obiettivi alti del welfare state, il clientelismo ha certamente favorito la tendenza verso la crescente disuguaglianza sociale che, secondo studi recenti, si è verificata nel nostro paese a partire dalla metà degli anni ottanta. La tesi, non sempre di facile spiegazione, secondo cui sarebbe il ceto medio-alto a trarre il massimo beneficio dal welfare state poggia, in questo caso, su solide basi.

3. Le molteplici dimensioni della crisi del welfare state.

La classificazione dei tipi di welfare state alla quale ho appena fatto cenno, benché utile, non risulta priva di difetti. In realtà, ogni classificazione ha i propri limiti ed in una materia come quella qui trattata, complessa e soggetta a mutamenti nel corso del tempo, non è facile stilare una lista completa e corretta delle diverse soluzioni possibili. Ad esempio, l'evoluzione dei sistemi di welfare state, dovuta anche alla crisi che ha colpito ciascuno di essi, ha creato numerose situazioni intermedie; ciò ha spinto studiosi come Ferrera a distinguere tra versioni «pure» e versioni «miste» dei vari tipi elencati in precedenza.

Piuttosto che entrare nel merito di questa più sottile distinzione è opportuno porsi una semplice domanda: i vari modelli di welfare state perseguono fini diversi o, invece, scelgono strade diverse per raggiungere i medesimi fini?

Per dare risposta al quesito appena formulato adotterò una linea espositiva estremamente semplificata: descriverò un ipotetico, ma non troppo, caso di crisi del welfare state e analizzerò le possibili vie di uscita. Questo esame mi consentirà di illustrare le caratteristiche di equità ed efficienza delle principali opzioni disponibili e, quindi, di comprendere se le differenze riguardino i mezzi ovvero i fini che si intendono perseguire.

Si supponga che un paese abbia deciso di organizzare, sulla base di principi universalistici, l'offerta pubblica di un servizio costitutivo dei diritti sociali dei cittadini e perciò essenziale per il loro benessere. Il primo passo da compiere consiste nel formulare previsioni sull'utilizzazione del servizio basandosi non soltanto sul numero di possibili utenti ma anche sulla domanda che verrà espressa da ciascuno di essi; a quest'ultimo riguardo si rende necessario stabilire quali bisogni potranno essere soddisfatti. Una simile decisione ha un evidente aspetto etico; essa contribuisce, pertanto, a individuare il criterio di equità al quale si ispira il paese in esame.

Il secondo passo da compiere riguarda le modalità, tecnologiche ed organizzative, adottate nella fase di «produzione» del servizio. Se queste ultime sono tali da ridurre al minimo il costo da sopportare per erogare ciascuna unità del servizio si dirà che il servizio viene offerto in modo efficiente.

La conoscenza sia dell'utilizzazione complessiva del servizio da parte dei cittadini che del costo unitario di produzione permette di determinare il costo complessivo da sopportare e, quindi, l'entità dei finanziamenti richiesti. Si può così compiere l'ultima scelta: quella diretta ad individuare chi, ed in che misura, debba contribuire al finanziamento del welfare state. L'impostazione universalista, per ipotesi prescelta dal nostro paese immaginario, implica il ricorso alla fiscalità ordinaria; se dividessimo rozzamente la popolazione in «ricchi» e «poveri» potremmo dire che il peso del finanziamento cadrà soprattutto – per semplicità dirò: soltanto – sui «ricchi».

Le modalità di finanziamento permettono di individuare un altro importante aspetto dei principi di equità adottati. In termini sommari si può dire che, nel nostro caso, la scelta compiuta rende evidente un forte intento redistributivo del reddito dai «ricchi» ai «poveri»: solo (o soprattutto) i primi finanziano il sistema; tutti (o, soprattutto) i «poveri» ne traggono benefici.

Riassumendo: le scelte circa i bisogni da soddisfare, i soggetti che beneficeranno del servizio e le modalità di finanziamento denotano i principi di equità adottati; essi definiscono quella che chiamerò l'equità «costituzionale» del sistema. Le decisioni riguardanti la produzione del servizio, di tipo tecnologico e organizzativo, incidono, invece, sull'efficienza e determinano il costo unitario (o medio) del servizio.

Supponiamo che nella fase iniziale della sua esistenza un simile sistema funzioni perfettamente: il costo del servizio è in linea con l'obiettivo dell'efficienza; l'equità «costituzionale» viene perfettamente realizzata e, poiché le entrate e le uscite sono state correttamente previste, i conti finanziari sono in un tranquillizzante stato di pareggio.

Con il trascorrere del tempo, però, iniziano a manifestarsi numerose disfunzioni che finiscono per condurre alla crisi il sistema di welfare state adottato dal nostro ipotetico paese. In particolare:

a) una parte dei «ricchi», che avrebbe dovuto finanziare il sistema, ha scoperto le virtù dell'evasione fiscale e trova conveniente apparire «povero» nei confronti del welfare state;

b) nella sfera della produzione del servizio alcuni trovano conveniente massimizzare il proprio riposo (ed il proprio reddito) piuttosto che seguire i criteri imposti dall'efficienza; altri, a livelli gerarchici più elevati, non riescono ad adottare le migliori tecnologie di produzione e le più efficienti modalità organizzative. Come conseguenza di tutto ciò, il costo unitario del servizio cresce e l'efficienza cessa di essere realizzata;

c) tra i beneficiari del servizio si diffonde l'abitudine di domandare (ed ottenere) la soddisfazione di bisogni non previsti dai principi «costituzionali» di equità.

In sintesi: da un lato, crescono i costi – sia perché aumenta il costo unitario del servizio, sia perché aumenta la lista dei bisogni da soddisfare –; dall'altro, diminuiscono i fondi disponibili a causa della comparsa degli evasori. Il welfare state incappa in una crisi dalle molteplici dimensioni.

Anzitutto vi è la crisi finanziaria, la più evidente e sottolineata nella realtà, che nasce dallo squilibrio tra entrate ed uscite. Vi è, poi, una crisi di efficienza: il costo del servizio è più alto del minimo possibile. Infine, vi è una crisi di equità: nella pratica – attraverso l'evasione e la soddisfazione di bisogni non considerati meritevoli di tutela da parte della società – vengono violati i principi posti a fondamento del sistema. Benché le crisi di equità e di efficienza possano, anche singolarmente, spiegare la crisi finanziaria, non si deve pensare che esse siano indispensabili per il manifestarsi di quest'ultima; è, infatti, possibile

che mutamenti di altro genere (ad esempio, il progressivo invecchiamento della popolazione) determinino uno squilibrio tra entrate ed uscite senza alcuna crisi di efficienza o di equità.

Nella nostra ipotetica storia il ruolo centrale è svolto dalle crisi di efficienza e di equità; in particolare, non vengono esplicitamente considerati i problemi derivanti dalla bassa dinamica della produttività del lavoro nel settore dei servizi di welfare quando i salari e gli stipendi tendono a muoversi uniformemente al tasso medio di crescita della produttività nell'economia¹, né altre difficoltà determinate, ad esempio, dalla crescita della disoccupazione. La scelta compiuta risponde, in primo luogo, all'esigenza di mettere in risalto le differenze istituzionali tra i vari modelli e non le difficoltà che nascono da sviluppi esogeni alla sfera istituzionale; essa, inoltre, permette di valutare meglio il dibattito italiano.

In tale dibattito è pressoché unanime il riconoscimento della rilevanza dei fenomeni elencati ai punti a), b) e c) e, parallelamente, l'accordo sulla necessità di intervenire a correggere sia la crisi di equità che quella di efficienza. Sfortunatamente, un simile accordo non dà luogo a identiche raccomandazioni circa la strada da imboccare e ciò, come vedremo, dipende non soltanto dalla diversità di valutazione sulle alternative a disposizione ma anche da opinioni diverse circa la preferibile combinazione di efficienza ed equità.

4. *Le vie di uscita dalla crisi. Questioni di equità e di efficienza.*

La prima alternativa a disposizione, per porre rimedio alla crisi del welfare state, è quella proposta tradizionalmente dai liberali; essa, come è ben noto, è imperniata sul rafforzamento del mercato. Per illustrare le tesi dei difensori di questa soluzione è opportuno tenere distinti due problemi: quello del superamento della crisi di equità e di efficienza, come qui definite; e quello dell'eventuale modifica dell'equità «costituzionale».

Con riferimento alla crisi di efficienza, i liberali sostengono che l'organizzazione su base privatistica del servizio in un contesto suffi-

¹ Questi problemi sono stati illustrati, per primo, da Baumol negli anni sessanta. Cfr. W. J. Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis*, in «American Economic Review», 1967, 57, pp. 415-24. Snower, tra gli altri, li ha di recente riproposti. Cfr. D. J. Snower, *Possiamo permetterci il Welfare State?*, in *Equità, efficienza e crescita. Il futuro del Welfare State*, a cura di M. Baldassarri, L. Paganetto e E. S. Phelps, SIPI, Roma 1995, pp. 13-41.

cientemente concorrenziale permette di conseguire un significativo abbassamento dei costi unitari di produzione. Essi, infatti, ritengono che la crisi di efficienza nasca dalla mancanza di incentivi nel settore pubblico e che, d'altro canto, la ricerca del profitto da parte dell'impresa privata garantisca risultati efficienti.

Inoltre, con il passaggio al privato ed al mercato, la crisi di equità scomparirebbe del tutto o quasi: nessuno potrebbe ottenere il servizio senza pagare e, d'altro canto, il forte ridimensionamento – se non proprio l'annullamento – dell'imposizione fiscale impedirebbe il manifestarsi di forme significative di evasione. Anche la crisi finanziaria dello stato dovrebbe scomparire. In realtà, la necessità di proteggere i più «poveri» impone di continuare a tassare i «ricchi», cosicché non è scongiurata la possibilità di una crisi finanziaria; l'entità di questi fenomeni dipenderà, però, dalle eventuali modifiche introdotte nei principi di equità posti alla base del precedente welfare state, soprattutto per quel che riguarda la difesa dei più «poveri».

Il mercato, secondo i suoi difensori, sarebbe in grado di risolvere le crisi di equità e di efficienza senza intaccare i diritti dei più deboli. Il ragionamento è piuttosto semplice: attraverso il sistema fiscale lo stato può trasferire ai «poveri», dopo averlo prelevato dai «ricchi» sotto forma di imposte, quanto è loro necessario per poter beneficiare del servizio. In altri termini, il mercato sarebbe uno strumento abbastanza «neutro» rispetto all'equità, e risulterebbe in grado di combinare l'efficienza con qualsiasi grado di redistribuzione dei redditi che si volesse realizzare. Tutto ciò agli economisti è ben noto: si tratta infatti della proposizione centrale del cosiddetto «secondo teorema dell'economia del benessere».

In conclusione, per il modello liberale, lo stato dovrebbe limitarsi a trasferire redditi monetari dai «ricchi» ai «poveri», mentre l'erogazione e l'organizzazione del servizio verrebbero effettuate dai privati. Si ritiene, dunque, che la redistribuzione tra «ricchi» e «poveri» debba avvenire in moneta e non tramite il finanziamento del servizio. Benché, come si è appena detto, il modello liberale venga ritenuto compatibile con ampie redistribuzioni del reddito dai «ricchi» ai «poveri» esso, nella sua formulazione originaria, raccomanda di limitare ai casi di mera necessità siffatti trasferimenti. Sono essenzialmente due le ragioni che spiegano questa presa di posizione.

Da un lato, si teme che protezioni troppo generose dei «poveri» possano finire per incidere negativamente sull'incentivo a lavorare; dall'altro, si ritiene che la dimensione principale dell'equità sia quella della libertà di scelta. L'equità del mercato, più che nei risultati ottenibili

agendo al suo interno, risiede nella libertà formale di scelta che esso permette a ciascuno. Alla luce di queste considerazioni si comprende l'importanza attribuita ai trasferimenti monetari: l'individuo è il miglior giudice di se stesso e la società deve limitarsi a mettere i più bisognosi nella condizione di raggiungere un minimo livello di benessere. La sua funzione non può spingersi oltre e, soprattutto, occorre resistere alle tentazioni paternalistiche. La predilezione per il sistema dei «buoni» nel settore della scuola o della sanità, si spiega anche in questo modo.

La critica al modello liberale è stata condotta a vari livelli. Anzitutto, si è posta in discussione la capacità del mercato di risolvere la crisi di efficienza abbassando il costo sociale del servizio. Ad esempio, se la soluzione consiste nell'effettiva creazione di un mercato concorrenziale possono sorgere costi aggiuntivi – quali, ad esempio, quelli connessi alla pubblicità – della cui effettiva utilità sociale è lecito dubitare. Se, invece, prevalesse una soluzione monopolistica o oligopolistica, si andrebbe incontro a tutte le note inefficienze caratteristiche di queste forme di mercato.

I rilievi critici nei confronti del mercato riguardano soprattutto le questioni di equità; in particolare, viene posta in serio dubbio la possibilità di combinare il mercato con la salvaguardia dei criteri di equità «costituzionale» del welfare state universalista. Si sostiene, ad esempio, che limitarsi ad assegnare un reddito monetario ai «poveri», che sono tipicamente in possesso di poche informazioni sulle possibilità offerte dal mercato, equivale ad esporli a rischi enormi e, in definitiva, a ridurre – a parità di costo per la società – la possibilità che essi risultino effettivamente protetti¹.

Si afferma, inoltre, che la logica stessa del sistema di mercato contrasta con la possibilità di attuare le ampie redistribuzioni di reddito necessarie a difendere in modo pieno ed adeguato i più «poveri» come suggeriscono le considerazioni precedenti circa i loro presunti effetti disincentivanti. In altri termini, il passaggio al mercato comporterà inevitabilmente una revisione dei principi equitativi del welfare state.

Se queste critiche sono fondate, e vi sono motivi per crederlo, non è possibile concepire la soluzione liberale alla crisi del welfare state come l'individuazione di un mezzo diverso per conseguire i medesimi

¹ Più in generale, sulla preferibilità dei trasferimenti in natura rispetto a quelli in denaro quando si tratta di preservare la libertà «positiva», cfr. P. Dasgupta, *Positive Freedom, Markets and the Welfare State*, in *The Economic Borders of the State*, a cura di D. Helm, Oxford University Press, Oxford 1990, pp. 122-6.

fini di equità. Una società meno equa, perché più diseguale, è il prezzo inevitabile di un accrescimento, peraltro non garantito, dell'efficienza.

Queste considerazioni obbligano a porsi un'altra domanda: esiste uno strumento, diverso dal mercato, capace di realizzare una migliore combinazione di efficienza ed equità? È possibile superare la crisi di efficienza e di equità in cui versa il welfare state senza modificare in modo sostanziale i principi di equità che lo hanno ispirato? Ci si può opporre al mercato in nome di un'equità che non è stata realizzata e che nessuno ha dimostrato essere realizzabile attraverso il migliore dei welfare states?

I sempre meno numerosi difensori a oltranza dell'attuale welfare state mostrano di ritenere poco rilevanti queste domande; occorre, perciò, rivolgere altrove la propria attenzione. Moltissime posizioni ispirate a una sorta di riformismo moderato condividono la convinzione che le risposte debbano consistere in una combinazione di maggiore ricorso – nella fase di produzione di taluni servizi – al settore *non profit* e di modifica del funzionamento della Pubblica amministrazione; in molti casi viene anche invocata l'introduzione di un maggior grado di decentralizzazione nell'intervento pubblico.

Più in dettaglio si sostiene che per fronteggiare la crisi di equità occorre combattere l'evasione fiscale e dotarsi di sistemi – possibilmente non troppo costosi – capaci di assicurare che il servizio non verrà erogato a chi non ne ha diritto o, quanto meno, non ha diritto a riceverlo nel modo richiesto. Per rispondere alla crisi di efficienza è necessario selezionare e gestire meglio le risorse umane; devono essere definiti standard quantitativi e qualitativi, prevedendo sanzioni per il loro mancato raggiungimento; è opportuno valutare la possibilità di un ampio ricorso alle associazioni di volontariato, fortemente motivate rispetto agli obiettivi di equità sociale. La pacatezza di simili proposte non basta a mascherare la loro principale debolezza: come si fa a realizzare tutto ciò? Con quali strumenti è possibile conseguire l'obiettivo della riforma di efficienza della macchina pubblica? Rispondere a simili domande è essenziale per evitare che risultino vincenti gli scetticismi di quanti ritengono non migliorabile l'apparato pubblico, fondamentalmente a causa della debolezza degli incentivi, che talvolta si trasforma in «perversione».

Per affrontare simili questioni occorre abbandonare l'idea che la riforma del pubblico sia un mero problema legislativo; esso è, in realtà, un serissimo problema organizzativo che non può essere risolto senza un'analisi attenta e rigorosa dei problemi di incentivo e di coordinamento che caratterizzano il funzionamento delle organizzazioni pubbliche.

Il ritardo che si registra nella predisposizione e nell'attuazione e nell'attuazione di convincenti progetti di riforma del settore pubblico è, probabilmente, imputabile anche a una scarsa consapevolezza della natura organizzativa del problema. Di certo, non ha giovato la scarsa attenzione degli economisti verso il funzionamento di organizzazioni diverse dal mercato.

Il recente sviluppo della teoria economica delle organizzazioni permette di nutrire una ragionevole fiducia sulla possibilità di elaborare un *corpus* di nozioni utili per dare risposta ai problemi di coordinamento e di incentivo anche nelle burocrazie pubbliche². Al momento, questi problemi costituiscono la principale ragione di debolezza dei progetti di «riforma moderata» del welfare state; essi pongono un serio limite anche alla possibilità di conseguire buoni risultati attraverso il mercato. Il cattivo funzionamento della Pubblica amministrazione, come si è visto in precedenza, genera non soltanto la crisi di efficienza, ma anche, attraverso il venir meno di controlli accurati, la crisi di equità. Se il ricorso al mercato non annulla l'esigenza dei controlli (ad esempio sulla qualità del servizio o sull'identità di coloro che hanno diritto al trasferimento monetario) il funzionamento del pubblico svolge un ruolo decisivo anche in questo caso.

Ciò vuol dire che invocare uno stato «regolatore» anziché produttore non vale a risolvere i problemi: un cattivo «regolatore» può causare danni non minori di un cattivo produttore³.

Dare soluzione ai problemi organizzativi che gravano sul settore pubblico è, dunque, indispensabile per allentare un fondamentale vincolo all'azione del welfare state. Sia che il mercato debba funzionare da «neutrale» strumento di efficienza – come suggerisce la versione ideale del modello liberale – sia che lo stato debba conservare rilevanti funzioni di finanziatore e produttore, è indispensabile che lo stato stesso risolva i propri problemi di coordinamento ed incentivo.

5. Una semplice conclusione.

Il ragionamento sviluppato nelle pagine precedenti porta ad una conclusione che cercherò di enunciare con semplicità. La «frontiera»

² Sulla teoria economica delle organizzazioni cfr.: P. Milgrom-J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, London 1992 (trad. it. Il Mulino, Bologna 1994). Per un recente tentativo di applicare tale teoria alle burocrazie pubbliche, cfr. J. Tirole, *The Internal Organization of Government*, in «Oxford Economic Papers», 1994, 46, pp. 1-29.

³ Queste tematiche sono trattate più estesamente in M. Franzini-F. R. Pizzuti, *La «sfiducia nella politica» e le scelte economiche*, in *L'economia italiana dagli anni 70 agli anni 90*, a cura di F. R. Pizzuti, McGraw Hill, Libri Italia, Milano 1994, pp. 157-84.

delle combinazioni raggiungibili di efficienza ed equità, quale che sia il compito affidato al mercato, non può essere «spinta in avanti» senza che lo stato abbia risolto i propri problemi di coordinamento e di incentivo. In assenza di queste condizioni, ricorrere alla soluzione di mercato vuol dire compiere una scelta tutt'altro che neutrale rispetto all'equità – oltre che di dubbio impatto sull'efficienza; d'altro canto, puntare su una «riforma» imperniata su una non ben motivata maggiore funzionalità del settore pubblico rischia di condurre a risultati deludenti.

In assenza dello «spostamento della frontiera» occorre riconoscere che ogni soluzione ha i propri costi; tali costi sono qualitativamente e quantitativamente diversi ma obbligano sempre a sacrificare almeno uno dei «fini». In relazione ai propri valori (ed ai propri interessi) ciascuno sarà propenso a sopportare il costo rappresentato dalla perdita di equità piuttosto che quello costituito dal mancato recupero dell'efficienza. È bene essere consapevoli di questi conflitti e considerare che le nostre scelte saranno meno tragiche soltanto se lo stato, sia esso grande o piccolo, saprà essere pienamente efficiente e realmente autonomo dall'economia privata.