

Origini e conseguenze dello Stato sociale: 1883-1983*

I. Dallo Stato gendarme allo "Welfare State", 1883-1983

L'epoca del capitalismo inizia più o meno in coincidenza con la nascita di Marx; e fino alla sua morte, negli anni 1880, lo Stato ebbe un ruolo soprattutto passivo e permissivo. L'economia politica classica auspicò politiche liberistiche, e queste vennero generalmente perseguite in campo sia economico sia sociale, in un'era in cui la tecnologia offriva ampie prospettive di profitto, i mercati internazionali erano molto più aperti alla concorrenza che nella precedente epoca del capitalismo mercantile, i profitti non venivano tassati ed esisteva un'offerta illimitata di lavoro a salari più o meno di sussistenza.

I vantaggi dello sviluppo capitalistico erano distribuiti in modo ineguale. La borghesia crebbe di importanza e si arricchì, come si arricchirono i più antichi strati sociali dei proprietari terrieri e delle élites professionali. Nella classe operaia i bisogni medi di sussistenza aumentavano con l'aumentare della popolazione urbana rispetto a quella rurale, ma l'analfabetismo, la pressione demografica, una repressiva legislazione sui poveri, gli impedimenti legali all'attività sindacale e la soggezione politica ne perpetuavano la sottoalimentazione, la morbilità, la miseria e lo sfruttamento.¹ Lo Stato era un gendarme che concentrava la sua spesa nell'esercito e nella polizia per proteggere la proprietà e le frontiere nazionali. Sembrava inevitabile che tale sistema

* Una precedente versione di questo articolo è stata presentata al Marx-Keynes-Schumpeter Symposium tenutosi presso l'Università di Groningen nel settembre 1983; sono grato a coloro che vi parteciparono per i loro commenti a quella versione. Sono anche grato a Friedrich Klau e a Riel Miller per le ampie discussioni avute sugli argomenti qui trattati.

¹ Sto semplicemente affermando che la diseguaglianza aumentò, il che sembra incontestabile. Non voglio dire che le condizioni di vita degli operai non migliorarono in termini assoluti tra il 1820 e il 1890.

dovesse un giorno o l'altro crollare, data la sua debole legittimazione di fondo.

Ma il capitalismo non è crollato e il ruolo dello Stato è molto cresciuto in quattro direzioni principali:

a) le spese "per lo Stato sociale" o "Welfare State" (cioè i trasferimenti di reddito e la fornitura di servizi quali l'istruzione e la sanità) sono aumentate enormemente e più o meno continuativamente, arrivando ora a coprire circa il 30% del Pil dei paesi capitalistici avanzati;

b) il coinvolgimento dello Stato nella guida dell'economia, con politiche macroeconomiche attivistiche dirette a promuovere il pieno impiego, è diventato molto consistente tra gli anni '30 e gli anni '70, anche se ora sta diminuendo;

c) il ruolo dello Stato come produttore e datore di lavoro è nel complesso notevolmente aumentato, ma con un processo che non è stato uniforme, né ha assunto le proporzioni che i partiti socialisti europei avevano originariamente sperato o i pessimisti liberali (come Hayek, von Mises e Schumpeter) temuto;

d) gli interventi microeconomici nell'allocazione delle risorse mediante prescrizioni legali, regolamentazioni, imposte, sussidi ed esenzioni fiscali sono molto più ampi rispetto ad un secolo fa, anche se è difficile dire in che misura. Anche qui il ruolo dello Stato è aumentato in modo fluttuante, non inesorabilmente crescente.

Questo lavoro si occupa del primo di questi fenomeni, dove la crescita delle responsabilità dello Stato è stata più spettacolare. Analizzerà cioè le cause dell'emergere dello Stato sociale e le sue conseguenze sulla crescita economica.

Gli economisti classici del secolo precedente gli anni 1880 (Smith, Ricardo, Malthus e J.S. Mill) avevano avuto molte cose da dire sull'intervento statale nella vita economica e sulle sue probabili ripercussioni. Essi propugnavano concordemente il minimo intervento dello Stato, ritenendo che le forze di mercato avrebbero favorito una naturale armonia degli interessi. In particolare, si pensava che qualsiasi interferenza statale nella distribuzione del reddito avrebbe ridotto gli incentivi al lavoro e al risparmio. La concezione malthusiana della popolazione predicava che si sarebbe inevitabilmente tornati alla miseria di massa, giacché la carità avrebbe stimolato la fertilità e la crescita della popolazione.

TABELLA 1

SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA IN PERCENTUALE DEL PNL A PREZZI CORRENTI

	1880	1913	1929	1938	1950	1960	1973	1981
Francia	11,2	9,9 (a)	12,0	21,8	27,6	33,9	38,8	48,7
Germania	10,0 (b)	17,7	30,6	42,4	30,4	33,4	41,2	47,7
Giappone	9,0 (c)	14,2	18,8	30,3	19,8	20,9	22,9	34,1
Olanda	n.d.	8,2 (d)	11,2	21,7	26,8	36,1	49,1	59,0
Regno Unito	9,9	13,3	23,8	28,8	34,2	32,9	41,5	46,4
Stati Uniti	n.d.	8,0	10,1	18,5 (e)	22,5	27,9	32,0	34,4
Medie		11,9	17,8	27,3	26,9	30,9	37,6	45,1

a) 1910-13; b) 1881; c) 1885; d) 1910; e) 1939.

Fonte: 1950-81 generalmente dai National Accounts of OECD Countries, varie annate.

Altrimenti come segue:

Francia, 1880-1938, numeratore da L. FONTVIELLE, *Evolution et Croissance de l'Etat Française 1815-1969*, ISMEA, Parigi, 1976, pp. 2118 e 2124-9. Il prodotto fisico a prezzi correnti, utilizzato per il denominatore (p. 1473 per gli anni 1880-1929) è stato moltiplicato per un coefficiente pari a 1,45 per convertirlo in Pil, e le medie quinquennali sono state aggiustate per interpolazione.

Germania: 1881 e 1913 da S. ANDJIC e J. VEVERKA, "The Growth of Government Expenditure in Germany since Reunification" *Finanzarchiv*, gennaio 1964, pp. 241-3.

Giappone: 1885-1960 da K. OHKAWA e M. SHINOHARA, *Patterns of Japanese Development*, Yale, 1979, pp. 251-4 e 370-2.

Olanda: 1910-38, stime molto approssimate tratte da *Tachtig Jaar Statistiek in Tijdscheen*, CBS, L'Aia, 1979, pp. 144 e 150. La tendenza di fondo è stata ottenuta dividendo il "rijksuitgaven" per il prodotto nazionale netto a prezzi di mercato, e utilizzando il coefficiente relativo al 1950 ottenuto dai National Accounts of OECD Countries per il 1950 per passare al rapporto tra spesa pubblica e Pil.

Regno Unito: 1880, spesa pubblica da J. VEVERKA, "The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790", *Scottish Journal of Political Economy*, 1963; 1913 da A.T. PEACOCK e J. WISEMAN, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, NBER, Princeton, 1961, p. 164. Pil a prezzi di mercato da C.H. FEINSTEIN, *National Income Expenditure and Output of the United Kingdom 1885-1965*, Cambridge, 1972, pp. 114-8.

Stati Uniti: 1913-39, spesa pubblica da S. FABRICANT, *The Trend in Government Activity in the United States since 1900*, NBER, New York, 1952, p. 27. Pil per il 1913 da W. KENDRICK, *Productivity Trends in the United States*, NBER, Princeton, 1961, p. 297; Pil per il 1929 e il 1939 da "The National Income and Product Accounts of the United States: An Introduction to the Revised Estimates for 1929-80", *Survey of Current Business*, dicembre 1980.

Il problema dell'assistenza pubblica era stato ampiamente dibattuto in Inghilterra nel XVI secolo, quando il prevalere dei Protestanti ridusse la capacità "caritativa" della Chiesa. Gli economisti classici riproponevano tesi già emerse nelle discussioni da cui scaturì la legislazione elisabettiana, o negli scritti di Locke e di Defoe nel XVII e XVIII secolo.² Le concezioni classiche vennero espresse nel modo più aspro da Malthus, ed in quello più generoso da Mill.³ Rispetto alla situazione d'oggi, tuttavia, tra i due non vi era una grande differenza. Entrambi ritenevano che l'assistenza, a meno che non fosse mantenuta a livelli minimi (che prevedessero privazioni materiali e limitazioni alla libertà dei poveri), avrebbe prodotto conseguenze economiche disastrose. Nel 1883, quindi, la maggior parte degli osservatori si aspettava che il ruolo dello Stato nella vita economica rimanesse minimo. La concezione ufficiale dominante era il liberismo dell'economia politica classica.

Marx considerò lo Stato come un apparato destinato a rafforzare lo sfruttamento delle masse da parte delle classi dominanti: egli non pensò mai che lo Stato capitalistico potesse in misura significativa promuovere la crescita o attenuare le tensioni sociali. Quando sostenne l'opportunità di un'azione politica in un contesto capitalistico, non fu per sollecitare alla spesa sociale, ma per un intervento regolatore che portasse la giornata lavorativa a 10 ore. Gli altri socialisti della prima metà del XIX secolo (ad es. Robert Owen) volevano per lo più risolvere il problema sociale con esperimenti utopistici spontanei, che non richiedevano l'intervento statale.

Adolph Wagner fu un'eccezione rispetto all'opinione corrente: egli nel 1883 enunciò la sua "legge", che prevedeva la stabile crescita della quota della spesa pubblica. Wagner era un "socialista della cattedra" (*Kathedersozialist*) che, come molti altri professori prima e dopo di lui, indicava una tendenza che si augurava di vedere realizzata, piuttosto che descrivere un fenomeno basandosi su osservazioni empiriche.⁴ Wagner

² Per le testimonianze del XVI secolo cfr. A.E. BLAND, P.A. BROWN, e R.H. TAWNEY, *English Economic History: Select Documents*, Bell, Londra 1914; per le concezioni del XVIII secolo, cfr. D. MARSHALL, *The English Poor in the Eighteenth Century*, Kelley, New York 1969 (ristampa).

³ Mill era più ottimista, ritenendo che il controllo delle nascite avrebbe potuto tenere lontano lo spettro malthusiano. Egli era anche favorevole alla libertà sindacale, all'attività cooperativa, alla proprietà terriera contadina, ad una più uniforme distribuzione della ricchezza da ottenere con le imposte di successione, ad un limitato sussidio all'istruzione elementare e alla regolamentazione dell'orario di lavoro. Cfr. J.S. MILL, *Principles of Political Economy*, VI edizione (popolare), Longmans Green, Londra 1880.

⁴ Cfr. A. WAGNER, "Three Extracts on Public Finance", in R.A. Musgrave e A.T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londra 1967.

però anticipava effettivamente le caratteristiche dello Stato sociale. Egli auspicava un'imposizione progressiva, l'istruzione pubblica, il controllo statale sulle ferrovie, ecc. Tra il 1820 e il 1880 nei paesi capitalistici non vi era stata nessuna tendenza all'aumento della spesa pubblica. Ma la legge di Wagner ebbe un valore predittivo maggiore di quello descrittivo: la spesa dello "Stato sociale" è cresciuta da meno del 2% del Pnl nel 1883⁵ ad un valore di circa il 30% nel 1983, ed ha ormai superato la spesa pubblica nei settori tradizionali.

È veramente singolare che gli economisti non si siano molto preoccupati di analizzare le dimensioni, le cause e gli effetti economici della crescita dello Stato sociale. Poiché il prodotto *pro capite* medio dei paesi capitalisti è aumentato di sette volte rispetto al 1883, è piuttosto evidente che gli economisti classici si sbagliavano sui disincentivi che lo Stato sociale avrebbe arrecato alla crescita. Quel tipo di critica fu anche indebolito dal discredito in cui caddero la teoria malthusiana della popolazione e la teoria classica dei salari negli anni 1880, quando economisti come Marshall e Sidgwick cominciarono ad adottare un atteggiamento più aperto verso le possibilità della spesa sociale. Di tanto in tanto gli economisti liberali hanno continuato a sottolineare gli effetti disincentivanti dei trasferimenti; così, Robbins e Rueff hanno suggerito che la disoccupazione prebellica fosse stata in larga misura causata da sussidi di disoccupazione troppo generosi; ma fino a poco fa questa tesi era considerata palesemente esagerata. I critici liberisti hanno perciò concentrato i loro attacchi sui difetti delle procedure di votazione, che impediscono all'elettorato di ottenere ciò che realmente desidera,⁶ o sull'illusione del "pranzo gratis" con cui i politici demagogici svincolano i benefici sociali dalla tassazione necessaria a finanziarli, o sui pericoli di burocratizzazione che incombono con l'ampliarsi dell'intervento statale.⁷

⁵ Per il Regno Unito nel 1890 la quota sul Pnl era dell'1,9%: cfr. A.T. PEACOCK e J. WISEMAN, *op. cit.*, p. 184. Più difficile è determinare le quote per gli altri paesi; da ANDIC e VEVERKA, *op. cit.*, sembrerebbe tuttavia che la quota della Germania negli anni 1880 sia stata ben al di sotto del 2%. È interessante notare che la quota per l'Inghilterra del XVII secolo non era dissimile. Gregory King calcolava che nel 1688 la metà più povera della popolazione (il 51,4%) spendesse più di quanto guadagnava per un ammontare equivalente all'1,4% del reddito nazionale; nel calcolo sono compresi i risparmi negativi, ma per la maggior parte tale spesa era presumibilmente dovuta a trasferimenti. Cfr. G.E. BARNETT, *Two Tracts by Gregory King*, Johns Hopkins, Baltimore 1936, p. 31.

⁶ Cfr. J.M. BUCHANAN e G. TULLOCH, *The Calculus of Consent*, University of Michigan, Ann Arbor 1962.

⁷ Cfr. W.A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldin, Chicago 1971.

Abbiamo naturalmente avuto una vastissima letteratura sulle scelte pubbliche, che ha indagato sull'efficienza microeconomica della spesa e dell'imposizione statale e sui suoi effetti sul benessere; ma si parla assai poco dello Stato nella letteratura dedicata alla crescita o all'andamento macroeconomico di lungo periodo delle società capitalistiche. Simon Kuznets, J.W. Kendrick e Dale Jorgenson hanno praticamente ignorato il problema, ed E.F. Denison non gli ha attribuito molta importanza. Una eccezione è Colin Clark, il quale nel 1945 pubblicò un articolo in cui prevedeva che, ove l'imposizione fiscale avesse superato la soglia del 25% del Pnl, il processo di accumulazione capitalistica si sarebbe arrestato; ma si è trattato di una previsione che l'esperienza successiva ha dimostrato infondata.

Nello scorso decennio, tuttavia, i critici liberisti dello Stato sociale hanno addotto argomentazioni ben più solide sui suoi effetti negativi; inoltre essi sono diventati molto più forti politicamente, soprattutto nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Precedenti sostenitori dello Stato sociale si sono dichiarati, sotto vari aspetti, disillusi sulla sua capacità di risolvere i conflitti sociali. In entrambi i campi, è riemerso con una certa forza un conservatorismo fiscale di vecchio stampo, giacché l'impeto dell'espansione dello Stato sociale ha avuto una buona parte di responsabilità negli ingenti disavanzi di bilancio negli anni di lenta crescita economica successivi al 1973. I governi non hanno finora preso seri provvedimenti sulla via dello smantellamento dello Stato sociale; in questo campo non si è avuto nulla di simile alle vittorie ottenute dalla scuola liberista nell'allontanare la politica macroeconomica dalle predominanti direttrici keynesiane. Nel frattempo, l'evidenza empirica sugli effetti economici dello Stato sociale rimane confusa.

Questo articolo si propone di valutare la crescita dello Stato sociale a partire dal 1883, esaminando le cause che ne hanno promosso l'espansione e i risultati ottenuti nel mitigare quei conflitti sociali che Marx aveva individuato nei primi decenni dello sviluppo capitalistico moderno. Cercherà anche di stabilire se lo Stato sociale abbia raggiunto limiti di malfunzionamento che ostacolano il buon andamento dell'economia e che potrebbero giustificare lo smantellamento.

Su argomenti così ampi è difficile mettere insieme dati convincenti; ho perciò integrato l'esame storico con confronti spaziali relativi alle cinque maggiori economie capitalistiche, più l'Olanda.

II. Le forze sociopolitiche all'origine dello Stato sociale

Fu Bismark a spingere il capitalismo verso una nuova direzione. Data la tradizione prussiana di paternalismo e di "ragion di stato" egli non aveva inibizioni liberiste che limitassero l'intervento statale nelle vicende economiche e sociali. Artefice dell'unificazione tedesca, egli avvertiva la necessità di legittimare la sua nuova creatura molto più chiaramente dei politici dei paesi più antichi, che davano tale legittimazione per scontata. La Germania aveva anche il movimento socialista meglio organizzato, e molti dei suoi accademici erano convinti, come Wagner, che lo Stato dovesse svolgere un ruolo più attivo nello smorzare le tensioni sociali del capitalismo.

Dai tempi di Bismark, lo Stato sociale si è dilatato enormemente in seguito a pressioni politiche di vario tipo. Si è trattato di una crescita a piccoli passi, senza un disegno complessivo né obiettivi chiaramente definiti.

La spinta all'espansione è venuta da parecchi punti differenti. Sul lato destro dello spettro politico abbiamo Bismark, che considerava la spesa sociale dello Stato come una "legittimazione del sistema", come la contropartita positiva delle leggi antisocialiste. I critici marxisti dello Stato sociale hanno continuato ad interpretarlo in questa luce bismarkiana. A sinistra, però, lo Stato sociale è stato sostenuto dai riformisti socialisti, che hanno visto la sua crescita come il conseguimento delle loro aspirazioni redistributrici, cioè come una "modificazione del sistema". Questa tesi venne suggerita nel 1889 dai socialisti fabiani inglesi, che vedevano la possibilità di usare lo Stato per scopi redistributivi, giacché l'estensione del diritto di voto avrebbe fornito al movimento dei lavoratori l'opportunità di organizzarsi come gruppo di pressione e di governare, mentre la crescente "ricchezza materiale" allora in atto rendeva la redistribuzione possibile senza sacrificare gli incentivi.⁸

Tra Bismark e Bernard Shaw, troviamo altri fautori dello Stato sociale che occupano uno spazio intermedio nello spettro politico. Con l'estensione del diritto di voto e la crescita del reddito reale, politici populistici usarono il potere impositivo dello Stato per elargire servizi e

⁸ Cfr. BERNARD SHAW *et al.*, *Fabian Essays*, Allen and Unwin, London Jubilee edition, 1948. Shaw espresse questi punti molto chiaramente alle pp. 171-3. Sidney Webb affermava, in un caratteristico esempio di storiografia didattica, che il concetto di organismo sociale si era sviluppato fin dal 1848 sotto l'influsso di J.S. Mill, citando i regolamenti e le leggi sanitarie già approvate nel corso del XIX secolo per sostenere il tramonto del *laissez-faire*.

compiere trasferimenti di reddito su vasta scala, in una successione di tentativi *ad hoc* di smorzare le tensioni sociali e di venire incontro alle richieste di gruppi sociali concorrenti.⁹

Nell'esame che segue, ho definito lo Stato sociale in modo da comprendere la spesa pubblica diretta per servizi che soddisfano bisogni "di merito" (istruzione, servizi sanitari, abitazioni, ecc.) e la spesa per trasferimenti in denaro (pensioni, sussidi di disoccupazione, assegni familiari, assegni per malattia, ecc.). Ho anche supposto che la nozione di Stato sociale richiedesse una certa considerazione del volume e della progressività dell'imposizione fiscale.

La Germania inaugurò il settore della sicurezza sociale con tre provvedimenti legislativi. L'assicurazione per le malattie fu varata nel 1883 (ed estesa nel 1888): essa forniva sussidi in caso di assenza per malattia agli operai che guadagnavano meno di una certa soglia di reddito. Nel 1884 fu varata la legge che prevedeva indennizzi per gli infortuni industriali in occupazioni che comportavano considerevoli rischi, mentre nel 1889 fu introdotto un sistema di pensioni di anzianità e di invalidità. I primi due provvedimenti comportavano contributi obbligatori da parte degli operai e degli imprenditori e nel 1890 coprivano 12 milioni di operai. Lo schema pensionistico era l'unico che comportasse un sussidio governativo.

Nel periodo che intercorre tra queste riforme e la prima guerra mondiale, i paesi dell'Europa occidentale in generale si mossero nella direzione aperta dalla Germania. Il Regno Unito si mantenne fedele alla tradizione di Ricardo-Malthus-Mill fino al 1909, quando il populista gallese Lloyd George introdusse una copertura statale per analoghi rischi ed anche un'assicurazione di disoccupazione (che la Germania avrebbe avuto soltanto nel 1927). Queste riforme furono dovute alle pressioni del movimento laburista, che si sviluppò dopo l'allentamento delle restrizioni all'attività sindacale e la graduale estensione del diritto di voto. Vi contribuirono anche i dati sulla povertà raccolti nelle prime indagini sulla situazione sociale (Mayhew, Booth e Rowntree) e l'attivismo dei riformatori fabiani come i Webbs, che svolsero inchieste sulle *Poor Laws*. L'inchiesta di Beveridge del 1909 sulla disoccupazione ebbe pure un'influenza notevole; in seguito Beveridge fu un promotore

⁹ Per una descrizione di questo processo da parte di un autore che gli europei assegnerebbero alla corrente populista moderata, ma che talvolta si autodefinisce socialista riformista, cfr. J.K. GALBRAITH, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, 1952.

autorevole di uno Stato sociale sistematico e di politiche keynesiane a sostegno dell'occupazione.¹⁰

L'ultimo quarto del XIX secolo vide il settore pubblico provvedere in misura crescente all'istruzione primaria obbligatoria, e all'inizio del XX a parte di quella secondaria. Era invece limitato l'intervento statale per migliorare le condizioni igieniche e promuovere la sanità pubblica; in generale non esistevano servizi sanitari pubblici. I motivi che spingevano lo Stato ad intervenire in questi settori erano analoghi a quelli già visti per la sicurezza sociale. Vi era anche una certa coscienza del ruolo dell'istruzione nel migliorare il capitale umano, probabilmente più forte, tra i paesi europei, in Germania, che per prima promosse l'istruzione superiore e le attività di ricerca e sviluppo.

L'istruzione statale, avversata dagli ambienti ecclesiastici, contribuì a provocare il *Kulturkampf* in Germania, e in Francia la controversia sulle riforme di laicizzazione di Jules Ferry. In tutti i paesi dell'Europa occidentale si raggiunse un qualche compromesso, in base al quale lo Stato lasciava un certo ruolo all'istruzione confessionale e in genere contribuitiva sostanziosamente al suo finanziamento.

Negli Stati Uniti il tradizionale individualismo selvaggio restò dominante fino al 1935, quando il sistema di sicurezza sociale venne introdotto come parte del *New Deal* rooseveltiano. Gli Stati Uniti, sebbene molto indietro ai paesi europei quanto ad assicurazioni sociali, li precedettero di molto nel provvedere all'istruzione pubblica, in parte perché, essendo un paese di immigrazione, vedevano nell'istruzione un potente veicolo di integrazione nazionale. Fin dai tempi di Jefferson la tradizione americana aveva sempre dato grande importanza alla mobilità sociale più che all'eguaglianza; vi era inoltre, rispetto all'Europa, una maggiore coscienza dell'importanza dell'istruzione nel determinare il potenziale produttivo dell'economia.

In Giappone, che malgrado la collocazione geografica può propriamente essere trattato come un pilastro del capitalismo occidentale, lo Stato ebbe nella sicurezza sociale una funzione assai minore che in Europa, in parte perché alcuni rischi erano coperti da altri meccanismi sociali, ma svolse sempre un ruolo trainante nello sviluppo del potenziale produttivo. Fin dalla restaurazione Meiji del 1867, il governo giap-

¹⁰ Cfr. W.H. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, Longmans, Londra 1909; *Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, Londra 1944, e *Social Insurance and Related Services: Report by Sir William Beveridge*, HMSO, Londra 1942.

ponese ha sempre promosso il progresso tecnico e l'investimento industriale, e ha finanziato generosamente un sistema di istruzione pubblica che forniva un'ampia offerta di lavoro qualificato e instillava disciplina sociale. Dopo il 1960, le spese sociali dello Stato giapponese sono aumentate molto rapidamente.

Nel corso della prima guerra mondiale il ruolo dello Stato crebbe enormemente, sia per l'assorbimento diretto di risorse per fini militari, sia per accrescere le entrate fiscali, sia per regolamentare l'allocatione delle risorse. Il grado di mobilitazione fu probabilmente superiore a quello delle guerre napoleoniche; venne quindi ampiamente dimostrata la potenzialità della regolamentazione statale in un contesto capitalistico. La guerra produsse lo sconvolgimento delle gerarchie sociali, soprattutto nei paesi sconfitti, come la Germania e l'Austria, l'emergere di uno Stato comunista alle porte del capitalismo occidentale, e la viva sensazione che, dopo tanti ed tanto inutili sacrifici, fosse necessario rafforzare la legittimazione politica di tutti i paesi occidentali introducendo il suffragio universale nei paesi che erano stati soggetti alla mobilitazione generale.

Presero così vigore le forze che negli anni prebellici erano state promotrici delle assicurazioni sociali. L'intervento statale nella produzione e nell'allocatione delle risorse diminuì molto rispetto al periodo bellico, ma la copertura delle assicurazioni sociali e l'istruzione pubblica aumentarono. La maggior parte dei paesi sviluppò un qualche tipo di assicurazione contro la disoccupazione e ampliò l'ambito dell'"assistenza pubblica", cominciò cioè a coprire rischi sociali non assicurati, dimostrando un atteggiamento meno sprezzante verso il "povero immeritevole". Tra il 1913 e il 1929 in tutti i paesi compresi nella tabella 1 la spesa pubblica aumentò la sua percentuale sul Pnl. La guerra provocò anche un sostanziale intervento pubblico nella regolamentazione del mercato delle abitazioni e, in alcuni paesi, importanti programmi pubblici di costruzione e di affitto di abitazioni. Quasi tutti i paesi avevano in tempo di guerra esteso la propria struttura fiscale fino a introdurre l'imposta sul reddito, che in seguito non venne abolita. In questo senso, come hanno osservato Peacock e Wiseman,¹¹ l'espansione della finanza di guerra segnò in qualche modo un punto di non ritorno.

Si trattò tuttavia di un "ratchet effect" d'importanza assai limitata per lo sviluppo dell'intervento pubblico, giacché l'esperienza succes-

¹¹ Cfr. A.T. PEACOCK e J. WISEMAN, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, 1961.

TABELLA 2

COPERTURA DELL'ASSICURAZIONE PENSIONISTICA PUBBLICA 1900-1970
(in percentuale delle forze di lavoro)

	Francia	Germania	Olanda	Regno Unito
1900	8	51	0	0
1915	9	58	50	55
1930	15	64	55	90
1945	52	65	66	109
1960	93	82	169	99
1970	100	81	170	98

Fonte: P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, 1981, p. 76.

siva alla recessione del 1929 dimostrò che il ruolo del governo poteva fare un forte balzo in avanti in tempo di pace. Tra il 1929 e il 1938 in tutti i paesi considerati nella tabella 1 l'importanza relativa della spesa pubblica aumentò notevolmente. La Germania e il Giappone slittarono rapidamente verso il totalitarismo, con una forte crescita delle spese militari e diffusi controlli sull'industria. In Francia, Olanda, Regno Unito e Stati Uniti la disoccupazione di massa fece crescere la spesa sociale e varare programmi di sostegno "strutturale" all'industria e di sostegno dell'agricoltura.

La seconda guerra mondiale costrinse molti governi occidentali alla mobilitazione delle risorse su scala anche maggiore che nella prima guerra mondiale, a più elevati livelli di imposizione e ad una struttura della tassazione che avrebbe prodotto un forte "dividendo fiscale" nelle successive condizioni di rapida crescita economica e di inflazione. Fu questo uno dei fattori che facilitarono il finanziamento della spesa pubblica nel dopoguerra. In media, tuttavia, nel 1950 i governi occidentali spendevano, in proporzione al Pnl, meno che nel 1938, grazie a sostanziali misure di smantellamento dello stato totalitario in Giappone e in Germania e alla loro smilitarizzazione. In taluni paesi il ruolo del governo si era accresciuto. Nel Regno Unito si era avuto un forte aumento della spesa pubblica per l'adozione da parte del governo

laburista delle ardite proposte di assicurazione sociale di Beveridge, per l'introduzione di un servizio sanitario nazionale e per l'espansione dell'istruzione. Anche in Francia, dove venne varato un generoso sistema di assegni familiari teso ad incrementare la natalità, crebbe la copertura delle assicurazioni sociali e dei servizi sanitari.

Progressi in queste direzioni si ebbero anche in Olanda; ma il suo governo divenne il più prodigo soltanto in seguito, quando lo sfruttamento delle abbondanti riserve di gas naturale fece affluire nelle casse pubbliche ampie risorse supplementari (pari a circa il 6% del Pnl).

Negli Stati Uniti la crescita del ruolo del governo fino al 1950 fu dovuta alle elevate spese militari ed alla guerra fredda; la spesa sociale non aumentò. Dopo di allora, negli anni d'oro della rapida crescita economica, fino al 1973, gli aumenti di spesa pubblica si concentrarono nella sanità, nell'istruzione, nelle abitazioni, nel nuovo compito della difesa dell'"ambiente" e nei trasferimenti sociali. La spesa per beni pubblici tradizionali come la difesa, di fatto, diminuì con l'alternarsi delle tensioni internazionali.

La fornitura di servizi che soddisfano bisogni "di merito" e di trasferimenti sociali produsse un certo "effetto di trascinamento". Una volta che questi programmi crescevano oltre un certo punto e comportavano ingenti prelievi fiscali, si tendeva ad estenderli a tutti, anziché continuare a riservarli a coloro che in loro assenza sarebbero stati in difficoltà. Gli elettori delle classi medie potevano constatare che era assai vantaggioso partecipare a schemi che in ogni caso dovevano contribuire a finanziare; il marchio avvilente dell'indigenza, che prima poteva essere associata alla partecipazione a tali schemi, scomparve con l'estensione del loro ambito e quando i benefici presero la forma di assegni in busta anziché di denaro da incassare all'ufficio postale.

La crescita della spesa sociale fu alimentata anche da mutamenti nella struttura demografica: negli anni 1880 gli individui con 65 anni o più erano in media soltanto il 5% della popolazione dei nostri sei paesi, ma sono ora il 13% della popolazione ed hanno un peso rilevante nelle votazioni a favore sia delle pensioni sia dei servizi sanitari, di cui sono i principali beneficiari.

Data la persistente incidenza dell'inflazione e la generale pratica di controllo degli affitti, era inoltre diventato difficile provvedere privatamente, con assicurazioni o piccoli investimenti, alle necessità dell'età post-lavorativa o a eventualità sfavorevoli: si fece perciò maggiore affidamento su schemi pubblici indicizzati sui tassi d'inflazione.

Altro fattore che fece crescere la quota della spesa sociale sul Pnl fu la decrescente produttività nei servizi di istruzione e sanitari. Le associazioni professionali premevano per un'espansione dell'occupazione: i sindacati degli insegnanti insistevano cioè per avere classi più piccole, e il personale medico negli ospedali aumentava rispetto al numero dei pazienti. In un periodo di rapida crescita economica, medici ed insegnanti riuscirono anche a mantenere livelli salariali piuttosto favorevoli.

Infine, negli anni '60 i pagamenti per trasferimenti aumentarono in gran parte anche per un maggior impegno nella cura della povertà. La nozione di povertà fu anzi ridefinita. Negli anni '50 i britannici tendevano a pensare che l'espansione postbellica del loro Stato sociale avesse virtualmente abolito la povertà e che l'imposizione progressiva avesse portato a un'eguaglianza molto maggiore: così, nel 1951, Rowntree e Lavers avevano trovato che soltanto il 2% della popolazione di York era povera, contro quasi il 18%¹² nel 1936. Negli anni '60 però la povertà in Gran Bretagna fu riscoperta e ridefinita. Il movimento ebbe in Titmuss¹³ il principale esponente nel mondo accademico, con grande seguito tra il crescente numero di sociologi ed assistenti sociali, che formavano il principale gruppo favorevole all'espansione della copertura sociale su base non assicurativa, ad es. con benefici supplementari. Nel 1970 Atkinson, dopo un attento esame dei dati, concluse che il 9% della popolazione britannica viveva in condizioni di povertà.¹⁴

Anche negli Stati Uniti la povertà fu riscoperta e ridefinita. Nel 1952 Galbraith aveva scritto: «da ultimo per la maggior parte delle persone il minimo biologico di cibo, vestiario ed anche riparo viene soddisfatto senza difficoltà. In confronto, gli altri bisogni sono relativamente trascurabili».¹⁵ Nel 1962, però, Hurrington lamentò che una

¹² Sui livelli di povertà, cfr. B.S. ROWNTREE e G.R. LAVERS, *Poverty and the Welfare State*, Longmans, Londra 1951. DUDLEY SEERS aveva anche affermato che vi erano stati importanti mutamenti nella distribuzione del reddito a causa di variazioni nell'imposizione fiscale, *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics*, Vol. 12, no. 10. Ciò indusse C.A.R. CROSLAND, a svalutare l'importanza delle questioni distributive nel suo influente *The Future of Socialism*, Cape, Londra 1956, pp. 42-53. Nello stesso tempo e partendo dagli stessi dati, J. STRACHEY, *Contemporary Capitalism*, Gollancz, Londra 1956, presentò un'analisi marxista-revisionista dello sviluppo storico degli Stati sociali e dell'imposizione progressiva come progresso sociale ottenuto nelle democrazie parlamentari dalla pressione del movimento dei lavoratori.

¹³ Cfr. R.H. TITMUSS, *Income Distribution and Social Change*, Allen and Unwin, Londra 1962.

¹⁴ Cfr. A.B. ATKINSON, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge 1970. Questa nuova consapevolezza della povertà era presente anche in altri paesi europei, come dimostra anche, ad es., la creazione della Commissione Svedese sui bassi redditi. L. STOLERU, *Vaincre la Pauvreté dans les Pays Riches*, Flammarion, Parigi 1977.

¹⁵ Cfr. J.K. GALBRAITH, *American Capitalism*, Penguin, Londra 1952, p. 116.

maggioranza di americani era povera e più tardi Jenks definì la povertà come una condizione di vita relativa, e non assoluta.¹⁶ Il mondo accademico ebbe un ruolo minore che nel Regno Unito nel determinare l'espansione dello Stato sociale sotto la presidenza di Lyndon Johnson (Food Stamps, Medicaid, Medicare e AFCD), espansione che ebbe la spinta principale dalle rivolte della popolazione nera delle città, che voleva qualcosa di più tangibile della legislazione sui diritti civili.

Negli anni '60 e '70 vi fu una diffusa tendenza alla "generalizzazione" dei benefici sociali. Di conseguenza, la distinzione tra assicurazioni sociali e trasferimenti sociali è diventata piuttosto incerta in Europa ed è praticamente scomparsa in Olanda. Negli Stati Uniti, dove i programmi di assicurazione sociale si fondano su basi mutualistiche, esiste ancora una netta distinzione tra assicurazioni e trasferimenti "sociali", e questi ultimi hanno una legittimazione politica inferiore a quella loro riconosciuta nella maggior parte dell'Europa continentale. Il Regno Unito, dove i trasferimenti a sostegno del reddito e diversi benefici specifici sono importanti, si trova in qualche modo in una posizione intermedia.

Dal 1973, malgrado i governi abbiano in generale seguito politiche macroeconomiche restrittive, le caratteristiche stabilizzatrici implicite negli Stati sociali avanzati hanno fatto compiere alla spesa pubblica un ulteriore, consistente balzo in avanti, anche se generalmente inferiore a quello degli anni '30. I sussidi di disoccupazione sono ovviamente aumentati, sebbene meno di quanto le dimensioni del problema sembrino richiedere. Sono aumentati altri trasferimenti sociali, in una certa misura per mascherare la disoccupazione: in Olanda, ad es., i pagamenti ai lavoratori "handicappati" espulsi dalla forza lavoro sono aumentati tra il 1973 e il 1980 dal 2 al 4,3% del Pnl. In altri paesi vi sono stati consistenti pagamenti supplementari per "pensioni" a lavoratori convinti al pensionamento anticipato; e sono cresciuti molti programmi supplementari (non assicurativi) per sostenere il reddito dei non occupati.

¹⁶ Cfr. M. HARRINGTON, *The Other America*, Penguin, Londra 1962, e C. JENKS, *Inequality*, Harper, New York 1972.

III. I livelli della spesa pubblica negli anni '80

Nella tabella 3a è indicata l'attuale struttura della spesa pubblica. Il tradizionale settore dei bisogni "pubblici" non è particolarmente aumentato rispetto agli anni 1880. La grande differenza è nelle spese per i bisogni di "merito"¹⁷ e nei sostegni al reddito, che complessivamente assorbono somme che vanno da meno del 20% del Pnl in Giappone e negli Stati Uniti, dove l'impegno statale è minore, a quasi il 40% in Olanda, dove l'impegno è massimo.

Nella tabella 3 il governo è definito nel senso della contabilità nazionale, e quindi non comprende le imprese pubbliche. La consistenza di quest'ultimo elemento varia molto da paese a paese; è ora, tra i paesi considerati, massima in Francia e minima negli Stati Uniti.¹⁸

I confronti tra paesi sono resi ancora più problematici da "tax expenditures", da spese cioè "finanziate con esenzioni fiscali", ossia dalle deroghe deliberatamente inserite nel normale sistema impositivo come forma di sussidio per certi tipi di spesa. Gli Stati Uniti, ad es., concedono detrazioni fiscali a persone con figli, o per pensioni private, assicurazioni sanitarie, spese per istruzione. Si tratta di succedanei di parte almeno di quella che in altri paesi è la spesa pubblica per queste voci. È quindi possibile che la tabella 3 in parte sottovaluti il ruolo del governo statunitense rispetto a quelli europei. Nel 1980 in Germania le "tax expenditures" assommavano all'1,9% del Pnl, mentre negli Stati Uniti nel 1979 quelle soltanto federali superavano il 5,7% del Pnl.¹⁹ È tuttavia molto difficile effettuare confronti relativi alle "tax expenditures": (a) perché si tratta di tasse perdute e non di tasse raccolte; (b) perché occorrerebbe definire la struttura fiscale "normale" rispetto a cui viene concessa l'esenzione e (c) perché bisognerebbe definire il reddito "normale", distinguendolo dalle spese sostenute per ottenerlo.

¹⁷ I termini bisogni "pubblici" e bisogni "di merito" sono tratti da R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York 1959. I beni pubblici debbono essere forniti dallo Stato perché vanno a vantaggio di tutti, e non è possibile restringerne l'accesso. Essi non potrebbero essere finanziati con contributi volontari, perché la grande maggioranza sceglierebbe di non pagare, potendo riuscire a goderne lo stesso. I beni "di merito", invece, fluiscono in qualche misura ad individui ai quali potrebbe essere chiesto di pagare personalmente per i servizi resi.

¹⁸ Nel 1975-79 l'occupazione nelle imprese pubbliche era stimata al 4,4% dell'occupazione totale in Francia, al 7,9% in Germania, all'8,2% nel Regno Unito e all'1,6% negli Stati Uniti: cfr. L. PATHIRANE e D.W. BLADES, "Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons", *Review of Income and Wealth*, settembre 1982, p. 273. Dopo le nazionalizzazioni del 1981, l'occupazione nelle imprese pubbliche si è portata in Francia attorno al 10% della forza lavoro.

¹⁹ Cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG, *Achter Subventionsbericht*, Bonn 1981, e i rapporti annuali americani sull'argomento.

TABELLA 3(a)

STRUTTURA DELLA SPESA PUBBLICA
IN PERCENTUALE DEL PNL ATTORNO AL 1980

	Francia 1980	Germania 1980	Giappone 1981	Olanda 1978	Regno Unito 1979	Stati Uniti 1978	Media
Totale	46,9	48,5	34,1	57,8	43,4	33,8	44,1
IMPEGNI DI SPESA TRADIZIONALI							
Interessi sul debito	1,7	1,9	3,6	4,0	4,6	2,7	3,1
"Bisogni Pubblici" (Difesa, Giustizia, ecc.)	7,4	8,5	4,2	10,3	8,7	8,5	7,9
IMPEGNI DI SPESA MODERNI							
Servizi Economici	3,4	5,3	6,0	3,8	3,9	3,4	4,3
"Stato benessere" (bisogni "di merito" e sostegni al reddito)	34,4	32,8	20,3	39,7	26,2	19,2	28,8

TABELLA 3(b)

SPESE PER LO "STATO BENESSERE"
IN PERCENTUALE DEL PNL ATTORNO AL 1980

	Francia 1980	Germania 1980	Giappone 1981	Olanda 1981	Regno Unito 1979	Stati Uniti 1978	Media
"Bisogni di merito"	15,9	13,8	12,6	(18,7)	13,9	9,0	13,8
a) Educazione	5,7	5,1	5,0	7,1	5,4	5,7	5,7
b) Sanità	6,2	6,5	4,7	6,6	4,7	2,5	5,2
c) Abitazione	3,2	1,4	2,4	} (5,0)	3,3	0,4	} 2,9
d) Altre	0,8	0,8	0,5		0,5	0,4	
	Francia 1981	Germania 1981	Giappone 1981	Olanda 1981	Regno Unito 1981	Stati Uniti 1981	Media
Sostegni al reddito	18,4	16,8	7,7	19,3	10,5	9,0	13,6
a) Pensioni	11,9	12,5	4,8	13,0	7,4	7,4	9,5
b) Indennità di malattia	1,2	0,7	0,1	1,9	0,3	0,1	0,7
c) Assegni familiari	2,2	1,2	1,6	2,0	1,4	0,5	1,5
d) Sussidi di disoccupazione	1,9	1,4	0,4	1,0	1,4	0,5	1,1
e) Altri	1,2	1,0	0,7	1,4	0,0	0,5	0,7

Fonte: OECD Statistics Division, OECD National Accounts, e fonti nazionali olandesi.

TABELLA 4

CATEGORIE DI ENTRATE PUBBLICHE CORRENTI IN PERCENTUALE DEL PNL

	Entrate complessive correnti	Prelevi per la sicurezza sociale	Imposte dirette	Imposte indirette	Altre
1950					
Francia	32,9	9,3	5,6	15,3	2,7
Germania	31,6	7,7	9,0	13,4	1,5
Giappone ^(a)	21,9	1,9	8,9	9,7	1,4
Olanda	33,0	4,3	13,4	12,7	2,6
Regno Unito	33,5	3,4	13,8	16,0	0,3
Stati Uniti	24,0	2,4	13,2	8,3	1,0
Media	29,5	4,8	10,7	12,6	1,6
1980					
Francia	45,4	18,3	8,6	14,7	3,8
Germania	42,8	14,1	12,6	12,8	3,3
Giappone	28,2	7,4	11,0	7,6	2,2
Olanda	55,4	18,4	16,1	12,1	8,8
Regno Unito	40,6	6,2	14,4	16,2	3,8
Stati Uniti	32,7	7,9	14,8	8,2	1,8
Media	40,9	12,1	12,9	11,9	4,0

(a) 1952.

Fonte: National Accounts of OECD Countries, edizioni del 1950-68 e del 1963-80, OECD, Parigi.

Altri problemi di definizione dell'estensione della spesa pubblica derivano dalle garanzie governative a prestiti o da altri accorgimenti tesi a mascherare attività creditizie fuori bilancio.²⁰ La tabella 3 è tuttavia basata su convenzioni di contabilità nazionale che più dei bilanci permettono confronti tra paesi diversi, e che più difficilmente celano attività creditizie governative fuori bilancio.

²⁰ Si veda *The Underground Federal Economy: Off-budget Activities of the Federal Government*, JOINT ECONOMIC COMMITTEE, U.S. CONGRESS, aprile 1982.

La tabella 4 riporta la struttura delle entrate statali correnti nel 1950 e nel 1980; ciò fornisce una prima idea del modo in cui i governi finanziano le proprie spese.²¹ Nel 1980 i prelievi per la sicurezza sociale, la tassazione diretta e quella indiretta, fornivano un gettito grosso modo analogo (un altro 4% proveniva da entrate correnti diverse; quell'anno tutti i paesi presentavano un disavanzo di bilancio). La situazione varia tuttavia da paese a paese. In Olanda i prelievi per la sicurezza sociale hanno circa un peso triplo rispetto al Regno Unito. L'Olanda ha anche il primato dell'imposizione diretta e delle "altre" fonti di entrata. Il Regno Unito ha il primato dell'imposizione indiretta, quasi il triplo di quella del Giappone. Dopo il 1950 tutti i paesi hanno considerevolmente accresciuto la pressione fiscale; il maggior incremento si è avuto in Olanda.

IV. L'impatto sociale dell'azione pubblica

Non è facile valutare in modo attendibile il ruolo dello Stato nel progresso sociale dell'ultimo secolo, perché non è possibile ricostruire cosa sarebbe accaduto senza la sua invadente presenza. Esistono tuttavia pochi dubbi che lo Stato abbia migliorato e livellato il benessere sociale, mitigando i disagi della disoccupazione, delle malattie e della vecchiaia e migliorando le condizioni sanitarie e l'istruzione.

Nel 1983 l'individuo medio ha un speranza di vita di circa 73 anni nei paesi capitalistici avanzati, rispetto ai 46 di un secolo prima. Questo miglioramento si sarebbe probabilmente in gran parte verificato anche senza mutamenti nel ruolo dello Stato, grazie ai progressi della medicina e della farmacologia; ma la divisione piuttosto netta della vita in tre parti (scuola, lavoro e pensione) non sarebbe stata così marcata senza il pesante impegno pubblico nell'istruzione dell'obbligo e in quella superiore, e nella regolamentazione ed erogazione delle pensioni. L'individuo medio gode ora di 10 anni di scolarizzazione e di 8 anni di pensione, uno stato di cose che i governi hanno contribuito a istituzionalizzare.

²¹ Da notare che l'importanza dello Stato come centro di spese è superiore di molto al suo peso come datore di lavoro o produttore. Nei sei paesi l'occupazione pubblica copre in media un sesto del totale, e di poco superiore è la quota della produzione d'origine pubblica. Cfr. *Employment in the Public Sector*, OECD, Parigi 1982, p. 12.

Analogamente, l'individuo medio lavora oggi solo 1700 ore l'anno, grazie ad orari di lavoro più brevi e a periodi di ferie e di malattia remunerati. A questo progresso ha contribuito non solo la contrattazione collettiva, ma anche l'intervento pubblico. Le differenze che in questo campo esistono tra i diversi paesi (cinque settimane di ferie in Francia e una in Giappone) riflettono chiaramente un diverso atteggiamento dei governi.

Kuznets ha suggerito che lo sviluppo capitalistico comporti all'inizio una maggiore diseguaglianza²² per poi ritornare verso una maggiore eguaglianza. Questa conclusione è certo corretta se riferita al reddito disponibile dopo le imposte e i trasferimenti; lo è meno se riferita al reddito primario.

Nel corso dell'ultimo secolo i governi hanno contribuito a livellare i redditi primari fornendo opportunità di istruzione più uniformi e consentendo contrattazioni collettive più libere. Il potere contrattuale degli operai si è rafforzato anche per la fine di quella che Arthur Lewis ha chiamato la fase di offerta illimitata di lavoro (cioè per l'esaurirsi dell'offerta di lavoro proveniente dall'agricoltura e, nel caso del Regno Unito, dall'Irlanda).²³ Questo processo, in cui l'intervento pubblico non ha avuto parte, è probabilmente uno dei motivi principali per cui il potere contrattuale degli operai è maggiore nei paesi capitalistici avanzati che nel terzo mondo.

Negli ultimi venti o trent'anni, tuttavia, la disponibilità di trasferimenti sociali ha spinto verso un aumento nella diseguaglianza dei redditi primari, inducendo la gente a smettere di lavorare e a dar vita a separate unità familiari che in assenza di trasferimenti non potrebbero sopravvivere.

Quando si considerino i redditi dopo le imposte e i trasferimenti, lo strumento di livellamento più potente è dato dai trasferimenti in contanti forniti dagli schemi di sicurezza sociale e di assistenza. I sistemi fiscali dei paesi occidentali contribuiscono all'eguaglianza assai meno di quanto la loro struttura apparentemente progressiva potrebbe far

²² Cfr. S. KUZNETS, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, marzo 1955. Si veda il contributo di F. KRAUS in Flora e Heidenheimer, *op. cit.*, per un'ampia rassegna della letteratura sulla distribuzione ed i suoi fattori causali.

²³ Cfr. W.A. LEWIS, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, maggio 1954. Per un'interpretazione in quest'ottica del caso giapponese, si veda R. MINAMI, *The Turning Point in Economic Development: Japan's Experience*, Kinkuniya, Tokyo 1973. Può ben darsi che l'abbandono della teoria classica dei salari (di sussistenza) in favore della teoria della produttività marginale abbia più o meno coinciso con il passaggio dei paesi europei attraverso la fase di transizione descritta da Lewis.

pensare, e la grande espansione dei trasferimenti sociali successiva al 1950 è stata finanziata soprattutto con prelievo di contributi sociali piuttosto regressivi (cfr. tabella 4).

La tabella 5 mostra l'importanza relativa dei fattori che influiscono sulla distribuzione del reddito. È chiaro che i trasferimenti sono quelli che più riducono la disuguaglianza originaria dei redditi. Il rapporto tra decili (tra il primo e l'ultimo) per i redditi "originari" è di circa 50:1 mentre dopo i trasferimenti è di 15:1. Il sistema fiscale, invece, riduce il rapporto dopo i trasferimenti soltanto da 15:1 a 13:1.²⁴

TABELLA 5

RAPPORTI TRA IL PRIMO E L'ULTIMO DECILE

	Reddito originario	Reddito al lordo delle tasse e al netto dei trasferimenti	Reddito al netto delle tasse	Impatto distributivo dei trasferimenti	Impatto distributivo delle imposte dirette
Francia	33,7	20,7	21,7	13,0	-1,0
Germania	34,1	12,4	10,8	21,7	1,6
Giappone	n.d.	9,9	9,1	n.d.	0,8
Olanda	n.d.	13,5	10,7	n.d.	2,8
Regno Unito	66,8	11,8	9,4	55,0	2,4
Stati Uniti	61,8	23,7	17,7	38,1	6,0
Media	49,1	15,3	13,2	32,0	2,1

Fonte: M. SAWYER, "Income Distribution in OECD Countries", *Occasional Studies, Economic Outlook*, OECD, Parigi, luglio 1976.

Negli ultimi cento anni anche la distribuzione della ricchezza è diventata più uniforme, principalmente grazie al diffondersi della proprietà di abitazioni; ma la disuguaglianza resta per la ricchezza molto maggiore che per il reddito. L'imposizione sulla ricchezza è modesta, le

²⁴ Il Regno Unito è il solo paese che produca una regolare rassegna dell'impatto distributivo complessivo dello Stato sociale, compresi i servizi pubblici in natura come la sanità e l'istruzione. Si è trovato che in Gran Bretagna la spesa per istruzione e sanità è redistributiva, ma meno dei trasferimenti. Cfr. "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1981", *Economic Trends*, dicembre 1982.

imposte di successione possono spesso essere evase e non vi è stata nessuna rivoluzionaria confisca patrimoniale, come è invece avvenuto nell'Europa orientale. Nel 1971 il coefficiente del Gini per il Regno Unito era di 0,84 per la distribuzione della ricchezza e di 0,34 per il reddito ante-imposta. Negli Stati Uniti l'analogo indice era di 0,76 per la ricchezza nel 1962 e di 0,41 per il reddito (negli anni '70).²⁵ La concentrazione della ricchezza diventa minore se il futuro diritto alla pensione viene considerato come capitale; ma pochi sarebbero disposti a considerare i diritti non negoziabili alla pensione pubblica (o ad altri benefici sociali) come parte della propria ricchezza.²⁶

Le maggiori spese per istruzione erano state auspiccate, tra l'altro, perché si pensava che avrebbero contribuito alla mobilità sociale. In questo campo è molto difficile misurare i cambiamenti avvenuti, ma i dati suggeriscono mutamenti piuttosto modesti. Uno dei più importanti studi sugli Stati Uniti conclude che nella prima metà del XX secolo la mobilità sociale non è molto cambiata, e per altri paesi i sociologi hanno raggiunto conclusioni analoghe.²⁷

V. I limiti di funzionalità dello Stato sociale

Intorno al 1960 vi fu un diluvio di pubblicazioni secondo le quali lo Stato sociale aveva portato all'armonia sociale all'interno del capitalismo occidentale,²⁸ e i conflitti di classe erano scomparsi grazie a processi di livellamento che avevano creato una continuità sociale di

²⁵ Per la distribuzione della ricchezza nel Regno Unito si veda *Social Trends*, No. 4, e per gli Stati Uniti D.S. PROJECTOR e G.S. WEISS, *Survey of Financial Characteristics of Consumers*, 1966, p. 30. La distribuzione del reddito è tratta da M. SAWYER, *op. cit.* Il coefficiente di Gini varia da zero (completa eguaglianza) ad uno (completa disuguaglianza, in cui un solo individuo possiede tutta la ricchezza o il reddito).

²⁶ Cfr. ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF INCOME AND WEALTH, Report No. 1, *Initial Report on Standing Reference*, HMSO, Londra 1975, pp. 86-92, secondo cui l'80% inferiore della popolazione detiene il 17,6% della ricchezza convenzionale, ma il 40,7% se si comprende il valore capitalizzato delle pensioni di vecchiaia e statali. Questo calcolo non sottrae il valore capitalizzato dei contributi futuri.

²⁷ P.M. BLAU e O.D. DUNCAN, *The American Occupational Structure*, Wiley, New York 1967; A. MADDISON, "Education, Inequality and Life Chances: The Major Policy Issues", in *Education Inequality and Life Chances*, OECD, Parigi 1975; J.A. BRITAIN, *The Inheritance of Economic Status*, Brookings, Washington D.C. 1977; J.A. BRITAIN, *Inheritance and the Inequality of Material Wealth*, Brookings, Washington D.C. 1978.

²⁸ Cfr. G. MYRDAL, *Beyond the Welfare State*, Duckworth, Londra 1960; D. BELL, *The End of Ideology*, Free Press, New York 1960.

classi medie, in cui la classe dominante era stata smantellata e la classe operaia aveva acquisito *status* ed aspirazioni borghesi. Correlativamente si diffuse la tendenza a respingere la parola "capitalista" come aggettivo appropriato a descrivere la società occidentale ed a proporre etichette come "post-industriale", "post-capitalistico", ecc.

A posteriori queste concezioni dell'armonia sociale sembrano ingenui, sebbene la previsione di Marx, di un continuo acuirsi dell'antagonismo di classe e delle differenze di benessere materiale tra ricchi e poveri, non si sia dimostrata corretta.

Negli anni '60 e '70 i conflitti all'interno della società occidentale divennero più evidenti, sebbene non fossero del tipo previsto da Marx. Gravi rivolte razziali negli Stati Uniti rammentarono che la tesi del "crogiolo" (*melting pot*) era un mito, e che le principali città americane non erano comunità armoniose, ma contenevano ghetti etnici afflitti da criminalità endemica.²⁹ Le sommosse studentesche diedero spalle vigorose al regime gollista in Francia nel 1968, e in molti paesi il radicalismo studentesco della Nuova Sinistra scosse le università dalle fondamenta. Il terrorismo urbano divenne una seria minaccia in Germania e in Italia. Il movimento di liberazione della donna acquistò forza e in molti paesi si sviluppò la combattività sindacale.³⁰

Negli anni '70 l'inflazione ebbe una brusca accelerazione; e i tentativi di affrontarla con tecniche di mediazione sociale, quali la politica dei redditi e il contratto sociale, generalmente si risolsero in fallimenti.

Cominciarono così a sfumare le rosee opinioni degli anni '60 sul grado di armonia sociale conseguito dallo "Welfare State". Divenne chiara la difficoltà di abolire la povertà (una volta che la si fosse definita come privazione relativa), mentre una serie di studi mostrava come i congegni tasse/trasferimenti fossero pieni di iniquità, di nodi irrisolti e di "trappole di povertà". Nei primi anni '70 ci si rese sempre più conto che era molto difficile riformare o razionalizzare un sistema di tasse/trasferimenti che era cresciuto disordinatamente, pezzo per pezzo, e riguardava tanta gente. L'amministrazione Nixon fece un primo tentativo di semplificare il sistema americano di imposizione e di sicurezza sociale introducendo una sorta di imposta negativa, che però non ebbe

²⁹ Per una realistica rassegna di neri, portoricani, ebrei, italiani e irlandesi nella città di New York, si veda N. GLAZER e D.P. MOYNIHAN, *Beyond the Melting Pot*, MIT Press, Cambridge Mass. 1963.

³⁰ Cfr. C. CROUCH e A. PIZZORNO, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Macmillan, Londra 1978.

TABELLA 6

RICORSO NETTO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA ALL'INDEBITAMENTO IN PERCENTUALE DEL PNL A PREZZI CORRENTI

	Medie 1960-73	Medie 1974-82	1983
Francia	0,5	-1,1	-3,4
Germania	0,6	-3,3	-3,1
Giappone	1,0 ^(a)	-3,5	-3,4
Olanda	-0,5	-3,1	-8,1
Regno Unito	-0,8	-3,5	-2,7
Stati Uniti	-0,0	-1,2	-3,8
Media	0,1	-2,6	-4,1

(a) 1970-3

Fonte: 1960-77 tratti da *National Accounts of OECD Countries*, edizioni per il 1960-71, 1961-78 e 1962-79, e da *OECD Economic Outlook*, dicembre 1983, p. 33.

TABELLA 7

RAPPORTO FRA DEBITO NAZIONALE E PNL

(consistenza del debito a fine anno in termini nominali diviso per il PNL dell'anno)

	1960	1973	1982
Francia	28,6	7,5	11,2 ^(a)
Germania	7,4	6,7	19,3
Giappone	6,2	6,7	26,4 ^(b)
Olanda	43,9	23,1	39,5
Regno Unito	110,3	52,6	52,7 ^(c)
Stati Uniti	46,7	25,9	32,6

(a) 1981; (b) 1979; (c) 1978.

Fonte: Debito pubblico da IMF, *International Financial Statistics*, e per il Regno Unito da *Annual Abstract of Statistics*, HMSO, Londra, dati corretti per riferirsi al debito di fine anno. PNL dai *National Accounts of OECD Countries*.

successo; nel Regno Unito analoghe intenzioni furono abbandonate ad uno stadio ancora precedente.³¹

Dopo il 1973 delusioni di questo genere furono rafforzate da grossi disavanzi di bilancio e dall'espansione del debito pubblico, causati da una più lenta crescita economica in paesi fortemente impegnati in politiche di sostegno dei redditi (cfr. tabelle 6 e 7). In condizioni di reddito ristagnante, elevati livelli di prelievo fiscale hanno incontrato maggiore resistenza nell'elettorato, e i programmi per i "poveri immeritevoli" maggiore ostilità, rispetto ai primi decenni postbellici di rapida crescita. Nel Regno Unito e negli Stati Uniti ciò ha contribuito a portare al potere governi decisamente conservatori, impegnati a tagliare le spese sociali. In questo essi non furono però soli, giacché preoccupazioni fiscali di vecchio stampo per disavanzi di bilancio e aumenti del debito pubblico indussero molti altri paesi occidentali a muoversi nella stessa direzione.

Nel mondo accademico, gli economisti di convinzioni liberistiche sono diventati assai più numerosi e hanno ridato vita a uno spirito ricardo-malthusiano da lungo tempo sopito in un attacco frontale allo Stato sociale. Tra di essi si distingue Martin Feldstein, presidente del Comitato dei consiglieri economici di Reagan. Egli ha affermato che i programmi di trasferimento di reddito hanno "esasperato l'instabilità della vita familiare", che la sicurezza sociale ha fatto diminuire della metà i risparmi personali negli Stati Uniti e ha reso lo *stock* di capitale di due quinti inferiore a quanto avrebbe potuto essere altrimenti, e che i sussidi di disoccupazione hanno fatto aumentare la disoccupazione.³²

A livello macroeconomico, non esiste una chiara evidenza che la crescita dello Stato sociale abbia avuto effetti sfavorevoli sull'andamento dell'economia. Lo Stato sociale assorbe la stessa quota di risorse in Giappone e negli Stati Uniti, ma questi due paesi hanno registrato tassi di crescita e tassi di investimento molto diversi. Tutti i paesi europei hanno uno Stato sociale più sviluppato rispetto agli Stati Uniti, eppure hanno avuto anch'essi una crescita più rapida e tassi di investimento

³¹ Per il caso degli Stati Uniti, cfr. D.P. MOYNIHAN, *The Politics of a Guaranteed Income*, Vintage Books, New York 1973, e H.J. AARON, *Politics and the Professors*, Brookings, 1978. Per il Regno Unito, cfr. *Proposal for a Tax Credit System*, Cmnd. 5116, HMSO, 1972. Per le aspirazioni di un ministro giscardiano, si veda L. STOLERU, *Vaincre la Pauvreté*, Flammarion, Parigi 1977. Anche l'OECD ha prestato attenzione a soluzioni di questo tipo: cfr. *Negative Income Tax*, OECD, Parigi 1974.

³² Cfr. M. FELDSTEIN, *The American Economy in Transition*, NBER, Chicago 1980, p. 3; "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, settembre-ottobre 1974; "The Economics of the New Unemployment", *Public Interest*, autunno 1973.

assai superiori. Fino al 1973 il vigore della crescita economica postbellica non ha apprezzabilmente risentito dello sviluppo dello Stato sociale; e sarebbe difficile dimostrare che quest'ultimo abbia avuto una parte notevole nel generale rallentamento della crescita successivo al 1973.

È nondimeno chiaro che l'espansione dello Stato sociale, che ha rafforzato la legittimazione del capitalismo e ne ha modificato negli ultimi cento anni il contenuto sociale, ha dato origine a problemi caratteristici che interessano in qualche misura tutti i sei paesi considerati.

Beni di merito

(i) Nei servizi della sanità e dell'istruzione la "produzione" è in gran parte assicurata da gruppi professionali altamente organizzati, abituati a redditi relativamente elevati ed a trovare occupazione virtualmente per tutti i propri membri. Di conseguenza, la produttività misurata in base ai rapporti discente/docente e paziente/medico ha subito una continua diminuzione. Questo è stato uno dei motivi principali della crescita dei costi relativi dei servizi pubblici (cfr. tabella 8) e dell'accusa di sovraoccupazione,³³ sebbene dopo il 1973 queste tendenze siano state meno forti.

(ii) La sanità e l'istruzione pubbliche sono in genere fornite gratuitamente o a prezzi per l'utente molto inferiori ai costi. Ciò ha fatto gonfiare la domanda, in particolare per i tipi più costosi di servizi medici, ad alta intensità sia di lavoro sia di capitale. Il problema è molto più acuto nella sanità che non nell'istruzione, perché la spesa pubblica per la sanità si concentra su servizi in cui è difficile distinguere la domanda dal consumo privato e sono assenti le esternalità. Nella maggior parte dei paesi l'offerta è organizzata anche privatamente, ed i governi che finanziano i servizi non possono razionarne la disponibilità. I problemi d'amministrazione di cui ai punti (i) e (ii) non sono limitati ai servizi pubblici, ma sono stati acutamente avvertiti anche nel settore sanitario privato. Di fatto, il governo è in definitiva meglio attrezzato per affrontare questi problemi di quanto non siano gli schemi assicurativi privati.

³³ Cfr. R. BACON e W. ELTIS, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Macmillan, Londra 1978, i quali sottolineano, a mio avviso a torto, che la sovraoccupazione è un problema peculiarmente britannico. Di fatto, il servizio sanitario del Regno Unito è stato in grado di tenere sotto controllo i costi e di razionare la domanda più efficacemente di quanto abbiano fatto altri paesi con assetti organizzativi diversi.

TABELLA 8

TASSI DI CRESCITA DEI PREZZI NEL SETTORE PUBBLICO E IN QUELLO PRIVATO
(in percentuale)

	Consumi pubblici		Consumi privati	
	1950-73	1973-80	1950-73	1973-80
Francia	7,5	12,7	5,3	10,7
Germania	5,6	5,7	2,8	4,7
Giappone	9,0 ^(a)	9,5	4,7 ^(a)	9,1
Olanda	8,2	8,6	4,2	7,3
Regno Unito	6,1	17,9	4,3	15,5
Stati Uniti	4,5	8,1	2,7	7,9
Media	6,8	10,4	4,0	9,2

(a) 1952-73

Fonte: OECD, *National Accounts*, edizioni per il 1950-68 e 1963-80.

TABELLA 9

INDICI DI UTENZA NEI SETTORI SANITARIO E DELL'ISTRUZIONE

	Abitanti per medico		Allievi per insegnante nell'istruzione primaria	
	1960	1980	1950	1979
Francia	1.024	463	28,4 ^(b)	20,0
Germania	699	442	47,7	19,6
Giappone	971	785	36,6	25,2
Olanda	909	545	35,0	24,3
Regno Unito	1.130 ^(a)	956	29,8	19,4 ^(c)
Stati Uniti	718	498	31,0	19,3 ^(d)
Media	909	615	34,8	21,3

(a) 1956; (b) 1955; (c) 1978; (d) 1977.

Fonte: UNESCO *Statistical Yearbooks*, WHO, *World Health Statistics*, e OECD, Dipartimento Affari Sociali.

(iii) Il terzo "bene di merito" fornito dai governi è l'abitazione; in questo settore la situazione varia molto da paese a paese. La spesa del governo olandese per la casa è in proporzione dieci volte maggiore di quella statunitense. Si tratta ovviamente di un settore in cui esistono esternalità ambientali, che però possono in genere essere conseguite con interventi di regolamentazione, ed è chiaro che il grosso delle abitazioni riguarda beni privati forniti privatamente. La politica statale in questo campo ha ostacolato la mobilità del lavoro, distorto i mercati dei capitali, incoraggiato una domanda ingiustificatamente alta in alcune zone residenziali e creato scarsità in altre. A parte queste perdite di efficienza, non ci sono prove che l'edilizia e i sussidi pubblici abbiano avuto effetti di equità. L'intervento più importante, l'esenzione fiscale degli interessi ipotecari, ha anzi effetti regressivi.

Trasferimenti e incentivi al lavoro

(iv) Si sostiene che i trasferimenti sociali siano stati spinti fino ad un punto di serio "rischio morale", essendo i benefici abbastanza generosi da favorire quei fenomeni di cui si volevano mitigare gli effetti peggiori. Così i trasferimenti sociali avrebbero indebolito gli incentivi al lavoro. L'argomento classico riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione. Negli anni '30 Robbins e Rueff asserirono che nel Regno Unito la disoccupazione era in buona misura dovuta a sussidi di disoccupazione troppo generosi, e quest'argomento è stato recentemente riesumato da Benjamin e Kochin.³⁴ È vero che negli anni '30 i sussidi di disoccupazione erano maggiori nel Regno Unito che in altri paesi, ma questa corrente di pensiero ne esagera la portata, come si può vedere da un semplice confronto tra il totale dei sussidi di disoccupazione e la disoccupazione stessa. Infatti tra il 1920 e il 1939 i sussidi di disoccupazione furono in media lo 0,92% del Pnl e la disoccupazione il 9,4% della forza lavoro: è difficile dedurre che in media i sussidi fossero tanto generosi da stimolare tanta disoccupazione.³⁵

³⁴ Cfr. L. ROBBINS, *The Great Depression*, Macmillan, 1934, che a p. 93 parla di una spesa "colossale" per sussidi di disoccupazione, pur non attribuendo loro l'importanza causale che vi vede J. RUEFF, "L'Assurance Chômage, cause du chômage permanent", *Revue d'économie politique*, marzo-aprile 1931, pp. 211-41. D.K. BENJAMIN, e L.A. KOCHIN, "Searching for an Explanation of Unemployment in Interwar Britain", *Journal of Political Economy*, 1979, pp. 411-78, aderiscono alla linea di Rueff.

³⁵ I dati sui sussidi di disoccupazione in Gran Bretagna sono tratti da *British Labour Statistics: Historical Abstract 1886-1968*, Dept. of Employment, Londra 1971, p. 366; quelli sul Pnl (derivati per la Gran Bretagna da quelli sul Regno Unito) da C.H. FEINSTEIN, *National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom 1855-1965*, Cambridge 1972, pp. T 11. Le percentuali di disoccupazione sono da A. MADDISON, *Phases of Capitalist Development*, Oxford 1982, p. 206, modificate per riferirle alla forza lavoro anziché ai disoccupati assicurati.

TABELLA 10

AMPIEZZA RELATIVA DELLE PENSIONI E DELLA POPOLAZIONE "PENSIONABILE"

	Pensioni finanziate dallo Stato in % del PNL 1981	Persone con 65 anni e più in % della popolazione 1981	Grado di copertura del reddito assicurato dalla pensione
Francia	11,9	13,7	86,9
Germania	12,5	15,3	81,7
Giappone	4,8	9,2	52,2
Olanda	13,0	11,6	112,1
Regno Unito	7,4	15,1	49,0
Stati Uniti	7,4	11,4	64,9
Media	9,5	12,7	74,5

Fonte: OECD, *Labour Force Statistics*, e tabella 3b sopra.

TABELLA 11

AMPIEZZA RELATIVA DEI SUSSIDI DI DISOCCUPAZIONE E DISOCCUPATI

	Indennità di disoccupazione in % del PNL 1981	Disoccupati in % della popolazione 1981	Grado di copertura del reddito assicurato dall'indennità di disoccupazione
Francia	1,9	3,2	59,4
Germania	1,4	1,8	77,8
Giappone	0,4	1,1	36,4
Olanda	1,0	3,4	29,4
Regno Unito	1,4	4,9	28,6
Stati Uniti	0,5	3,6	13,9
Media	1,1	3,0	40,9

Fonte: OCSE, Divisione statistica, per le retribuzioni e la popolazione; U.S. Bureau of Labor Statistics per la disoccupazione. La terza colonna è ottenuta dividendo la prima colonna per la seconda. Le medie sono medie aritmetiche semplici delle colonne.

Nel 1974, all'inizio del rallentamento dell'attività economica, quando cominciò l'aumento generalizzato della disoccupazione, c'erano forti sospetti che buona parte della nuova disoccupazione fosse volontaria, data la generosità con cui i sussidi erano aumentati durante gli anni '60. Ipotesi di questo genere non suggerivano che i maggiori sussidi spingessero molti a diventare disoccupati, ma che piuttosto allungassero gli "intermezzi" di disoccupazione, consentendo alla gente il lusso di una più accurata ricerca di un buon posto di lavoro.³⁶ Malgrado i problemi insiti in analisi di questo tipo, e soprattutto la difficoltà di un'accurata valutazione media della misura in cui il sussidio di disoccupazione sostituisce il salario, è chiaro che esiste un certo grado di disoccupazione volontaria; ma dopo il 1974 la disoccupazione è aumentata vistosamente nonostante che diversi paesi abbiano ridotto i sussidi; per la maggior parte non si tratta quindi di disoccupazione volontaria.

La tabella 10 mostra che, come disincentivo al lavoro, la pensione ha effetti probabilmente molto più elevati del sussidio di disoccupazione, perché consente di conservare una quota di reddito maggiore. Naturalmente lo scopo degli schemi pensionistici è di consentire o anche costringere le persone a smettere di lavorare, cosicché è difficile in questo caso parlare di rischio morale. Peraltro, alcuni paesi ora forniscono la pensione ad un numero crescente di persone sotto i 65 anni, e questo è uno dei motivi per cui il tasso di attività dei maschi di 55-64 anni è crollato. Questo problema è più sentito in Olanda, dove dal 1980 le pensioni per invalidità permanente riguardano ormai il 12% della forza lavoro; forse è questo il caso più importante di rischio morale connesso all'offerta di lavoro.

Vi sono diverse altre direzioni in cui sembrano essere presenti casi importanti di rischio morale nel campo dell'offerta di lavoro; ma confronti tra paesi diversi sono difficili. Sembra tuttavia che l'Olanda occupi una posizione estrema tra i nostri sei paesi, con l'1,9% del Pnl destinato a sussidi per malattia e un tasso del 10% di assenze per malattia (circa il triplo dell'analogo tasso per gli Stati Uniti).

³⁶ Per un'utile rassegna della letteratura, si veda H.G. Grubel e M.A. Walker, eds., *Unemployment Insurance: Global Evidence of its Effects on Unemployment*, Fraser Institute, Vancouver 1978.

TABELLA 12

TASSI DI ATTIVITÀ
(percentuale della classe di età appartenente alla forza-lavoro)

	Maschi, età 55-64		Maschi, età 65 e oltre	
	1960	1982	1960	1982
Francia	75,0	59,9	30,5	5,9
Germania	82,0	68,1 ^(a)	22,6	6,0 ^(a)
Giappone	86,1	84,9	56,0	38,8
Olanda	87,7	60,5 ^(a)	19,9	4,6 ^(a)
Regno Unito	84,7	79,3	25,4	7,8 ^(a)
Stati Uniti	85,1	70,2	30,3	17,8
Media	83,4	70,5	30,8	13,5

(a) 1981.

Fonte: OECD, *Demographic Trends 1950-1990*, Parigi, 1979 e OECD, *Labour Force Statistics 1970-1981*, Parigi, 1983.

La pressione fiscale

(v) L'elevata imposizione fiscale e gli elevati contributi per la sicurezza sociale, con la loro incidenza diseguale o arbitraria, sono spesso citati tra i fattori che indeboliscono l'incentivo al lavoro, al risparmio o all'investimento, e che minano la moralità fiscale, favorendo il rapido sviluppo della produzione per l'autoconsumo, del baratto e dell'economia sommersa: e ciò riduce l'efficienza complessiva del sistema produttivo e il reddito quale risulta dalle statistiche di contabilità nazionale.

È difficile valutare questi argomenti nella loro formulazione più semplice, giacché i tassi di attività della forza lavoro sono generalmente crescenti (con una crescente partecipazione femminile abbastanza robusta da compensare nella maggior parte dei paesi la declinante partecipazione maschile). La generale caduta dei tassi di investimento successiva al 1973 è dominata da fattori ciclici, e nella maggior parte dei paesi i tassi di investimento sono tuttora (in una situazione di avanzato Stato sociale) più elevati di quanto siano mai stati negli anni prebellici. Le basi teoretiche del ragionamento di Feldstein sui risparmi statuni-

nitensi sono vivamente contestate, e i suoi dati specifici sono stati oggetto di critiche distruttive.³⁷

È a prima vista plausibile che esista un certo punto o zona di incidenza fiscale capace di determinare il collasso economico per il venir meno di incentivi, ma non è chiaro quale sia questo punto. La pressione considerata "tollerabile" è aumentata nel tempo, con l'aumentare del reddito. Nel XIX secolo Giffen propose il 10% del reddito nazionale, nel 1945 Colin Clark suggerì il 25% come limite massimo in tempo di pace. Assar Lindbeck ha recentemente fornito una nuova versione di queste preoccupazioni, sostenendo che Stati sociali avanzati come la Svezia o l'Olanda, dove la pressione fiscale è intorno al 60%, hanno raggiunto una situazione di arteriosclerosi che agisce potentemente da freno sulla crescita della produttività.³⁸ È vero che in tutti i nostri paesi la crescita della produttività è considerevolmente diminuita dopo il 1973, ma è difficile provare che lo Stato sociale sia tra i principali responsabili di questa situazione.³⁹

Il principale punto debole nei ragionamenti di chi pensa che vi sia un limite insuperabile alla capacità impositiva è che si tende a considerare il governo come una specie di buco nero in cui il denaro del contribuente scompare, mentre il governo fornisce in cambio servizi e trasferimenti sociali di reddito. Un'ampia presenza dello Stato nell'economia viene tollerata se la sua attività viene riconosciuta efficiente ed equa dai cittadini, più che per le sue dimensioni assolute. Esistono, d'altra parte, tra i diversi paesi differenze culturali che hanno il loro peso sull'opinione pubblica: l'insoddisfazione verso la presenza pubblica nell'economia è maggiore negli Stati Uniti che non in Olanda, dove l'impegno nella spesa sociale è doppio.

La crescita dell'economia sommersa è un indice significativo di declinante moralità fiscale, sebbene le sue dimensioni siano state spesso esagerate: la sua esistenza testimonia tuttavia il vigore dello spirito capitalistico, più che annunciarne il collasso.

³⁷ Per uno sguardo d'insieme su questo settore, si veda H.J. AARON, *Economic Effects of Social Security*, Brookings, Washington 1982.

³⁸ Per l'opinione di Sir Robert Giffen cfr. PEACOCK e WISEMAN, *op. cit.*, p. 66; C. CLARK, "Public Finance and Changes in the Value of Money", *Economic Journal*, dicembre 1945; A. LINDBECK, "Work Disincentives in the Welfare State", Institute for International Economic Studies, Stoccolma, Reprint 176 e A. LINDBECK, "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, marzo 1983.

³⁹ Per una interpretazione alternativa di tale diminuzione cfr. A. MADDISON, "Comparative Analysis of the Productivity Situation in the Advanced Capitalist Countries", in J.W. Kendrick, ed., *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, Ballinger, Boston 1983.

VI. Conclusioni

I dati disponibili non consentono di raggiungere conclusioni nette sugli effetti dello Stato sociale sullo sviluppo capitalistico. I giudizi recisi in proposito sono influenzati principalmente da posizioni ideologiche o da previsioni su quanto potrebbe avvenire in futuro. La forza politica relativa delle diverse visioni ideologiche varia da paese a paese, e non è legata alle dimensioni relative dello Stato sociale. Nella maggior parte dei paesi occidentali è normalmente possibile individuare cinque distinte posizioni ideologiche: liberisti, populisti moderati, egualitari, neo-marxisti, nuova sinistra.

a) I liberisti

Nulla consente di affermare che l'elevata spesa dello Stato sociale abbia avuto sugli incentivi economici e sulla crescita economica gli effetti disastrosi temuti da liberisti e libero-scambisti del primo XIX secolo (pesantemente condizionati da ipotesi demografiche malthusiane). L'accento recentemente posto dalla scuola liberista sulle disfunzioni dello Stato sociale dal punto di vista degli incentivi al lavoro, del risparmio e della crescita economica è un modo di ribadire il tipo di crescita originariamente teorizzato dai primi liberisti. Non sono tuttavia stati forniti dati accettabili che indicassero un impatto nettamente sfavorevole alla crescita. La forza di persuasione di questa visione deriva dalle preoccupazioni per i disavanzi fiscali e dalla disillusione ora diffusa tra quanti erano stati fautori dello Stato sociale più che dalla solidità delle prove e degli argomenti addotti.

b) I populisti moderati

Nel dopoguerra e fino agli anni '70 nei paesi occidentali lo Stato sociale ebbe, per motivi contingenti, il generale sostegno di uno spettro abbastanza ampio di politici e burocrati, in quanto accresceva la legittimazione dello Stato attuando programmi di pubblico interesse in senso lato. La crescita economica provvedeva a finanziare tali programmi senza grandi difficoltà politiche. Si ammetteva che i trasferimenti pubblici potessero in parte risolversi in un "girare a vuoto", ma si pensava che i pericoli burocratici o le perdite di incentivo non fossero

fossero gravi. I rappresentanti di questa posizione si sono venuti spostando verso la scuola liberistica, ora che alla crescita si è sostituito il ristagno, il gettito fiscale non aumenta con la stessa facilità e lo Stato sociale assorbe risorse molto ampie e ha una forza d'espansione per inerzia difficile da controllare. Essi sono ora più disposti a sottolineare maggiormente gli sprechi impliciti nei trasferimenti⁴⁰ e hanno maggiore consapevolezza di quanto sia in pratica difficile razionalizzarli mediante un'imposta negativa sul reddito, o riformare il sistema della sicurezza sociale, o limitare la crescita dell'occupazione nei servizi pubblici.

c) Gli egualitari

Anche tra gli egualitari serpeggia una certa delusione verso lo Stato sociale, sebbene possano esservi pochi dubbi sugli effetti altamente redistributivi dei trasferimenti (cfr. tabella 5). A proposito dei quali gli egualitari lamentano che il loro turbine porti a effetti redistributivi netti modesti rispetto al volume dell'imposizione lorda e dei trasferimenti erogati.⁴¹ Alcuni preferirebbero programmi meno ampi e più redistributivi.

Quanto ai beni "di merito", si è anche compreso che esistono limiti alla possibilità di manipolare l'offerta di servizi scolastici e sanitari per conseguire obiettivi egualitari.⁴²

d) I neo-marxisti

I neo-marxisti che hanno scritto sullo Stato sociale in generale lo hanno considerato peggio che bismarckiano. A loro avviso, esso è stato necessario non soltanto per legittimare o rendere accettabile l'economia capitalistica, ma anche perché era funzionalmente necessario: per

⁴⁰ Sul "girare a vuoto" cfr. le osservazioni di H. HOUTHAKKER in *The Economics of Federal Subsidy Programs*, Joint Economic Committee, Part I, 1972: «ci stiamo lentamente muovendo verso una situazione in cui tutti sussidiano tutti gli altri... Come tutti noi sappiamo dall'esperienza dei compleanni e del Natale, lo scambio di doni, anche doni piuttosto inutili, spesso contribuisce a stimolare sentimenti di amicizia e senso della comunità. Si potrebbe essere più fiduciosi verso questa tendenza, tuttavia, se essa non contenesse un elemento di auto-inganno, nel senso che i beneficiari di qualsiasi particolare programma pensano di avere qualcosa senza dare nulla».

⁴¹ Cfr. W. BECKERMAN, *et. al.*, *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes in Four Developed Countries*, Ilo, Ginevra 1979.

⁴² Sull'istruzione, si veda C. JENKS, *Inequality*, Basic Books, New York 1972, e sulla sanità J. LE GRAND, *The Strategy of Equality*, Allen and Unwin, Londra 1982.

esempio, i servizi scolastici e sanitari servivano a fornire la forza e la qualificazione necessaria agli operai produttivi. I neo-marxisti ritengono però che lo Stato sociale abbia ora forti elementi di disfunzione, perché la sua crescita ha rafforzato il potere contrattuale degli operai e l'aumentata pressione fiscale ha compresso i profitti. Tentare di ovviare a questi problemi tagliando le spese sociali ridurrebbe la legittimazione del capitalismo e in prospettiva la qualità della forza lavoro. La conclusione sembra essere che lo Stato sociale ha prolungato la durata dell'era capitalistica, ma che ora è tempo di crisi e il suo momento migliore è passato.⁴³

e) *La nuova sinistra*

Le diverse concezioni della "nuova sinistra" sono in larga misura una riesumazione delle idee dei socialisti utopisti, con una gamma di interessi egualmente vasta. Essi hanno in comune la grande importanza attribuita agli schemi spontanei, sostenuti da iniziative locali, e l'attacco ai provvedimenti governativi, perché burocratici nella forma e psicologicamente repressivi. La loro insoddisfazione si concentra più sui servizi pubblici che sui trasferimenti. Ivan Illich, forse il più rumoroso di questo gruppo, ha attaccato l'istruzione pubblica per l'alienazione che produce e i servizi sanitari pubblici per aver creato in larga misura malattie iatrogeniche (prodotte dai medici).⁴⁴ È difficile riassumere le conclusioni politiche della nuova sinistra. Quelle derivabili da Illich non differiscono molto dai programmi liberistici di privatizzazione e di distribuzione da parte dello Stato di "buoni" utilizzabili per l'acquisto di servizi privati: programmi, questi, che sono stati proposti e sostenuti anche da Milton Friedman. Molti paesi hanno incorporato in vario modo nei loro programmi sociali elementi delle critiche della nuova sinistra: si va dai provvedimenti "a rastrello" (*leaf raking*) per mitigare la disoccupazione nel Regno Unito o negli Stati Uniti ad una molto più ampia partecipazione in Olanda.

⁴³ Cfr. I. GOUGH, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, Londra 1979, e J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York 1973.

⁴⁴ Cfr. I. ILLICH, *Deschooling Society*, Harper and Row, New York 1971, e *Medical Nemesis*, Calder and Boyars, Londra 1975.

* * *

Sebbene sia chiaro che lo "Welfare State" non viene più considerato quel trionfo dell'ingegneria sociale che negli anni '60 molti ritenevano che fosse, il misto di delusione e di ostilità diffusosi nei suoi confronti negli anni '80 si è finora concretato in termini troppo vaghi per bloccarne lo sviluppo.

ANGUS MADDISON