

Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*

Oxford University Press, 2001

di Maurizio Franzini

1. In questo importante libro, Barr si propone di esaminare il *Welfare State* sotto una prospettiva ampiamente trascurata, quella dell'efficienza. Come si legge già nelle prime pagine del volume, la funzione del *Welfare State* normalmente presa in esame è quella di riduzione della povertà e delle disuguaglianze e di lotta all'esclusione sociale. Per denotare tutto ciò Barr parla, felicemente, di "funzione Robin Hood".

Accanto a tale funzione ve ne è un'altra, che si colloca decisamente nella sfera dell'efficienza. Barr, utilizzando l'espressione che compare nel titolo del libro, parla di "funzione salvadanaio (*piggy bank*)". Tale funzione si concretizza, da un lato, nella creazione di meccanismi assicurativi che permettono di far fronte in modo efficiente ad alcuni rischi di carattere sociale e, dall'altro, in strumenti che consentono agli individui di trasferire efficientemente nel tempo il proprio reddito. Tali trasferimenti riducono il reddito disponibile nella fase attiva del ciclo di vita (quando, cioè, esso è più abbondante) a vantaggio dei periodi di inattività -quello successivo al ritiro dal mercato del lavoro (attraverso la previdenza) e quello formativo (attraverso prestiti o attraverso il sistema fiscale).

La varietà di accezioni dei due termini-chiave di questo lavoro, cioè *Welfare state* e efficienza, impone un chiarimento terminologico al quale l'autore non si sottrae. Barr ricorda che definire con precisione il *Welfare state* è difficile per almeno tre motivi: la pluralità delle fonti di finanziamento utilizzabili, le diverse forme di erogazione dei servizi e la vasta gamma di spese che possono essere considerate di rilevanza sociale. Barr compie, comunque, la propria scelta e si concentra sulla protezione dalla disoccupazione, sulla sanità, sulle pensioni e sull'istruzione.

L'efficienza viene intesa in modo piuttosto ampio. Infatti, Barr si riferisce non soltanto alle tradizionali accezioni di natura statica ma anche alla nozione di efficienza intertemporale (p. 5), che è quella appropriata per la redistribuzione del reddito nel ciclo di vita realizzata con lo scopo di rendere più uniforme nel tempo il *pattern* individuale di consumo.

2. Per argomentare la propria tesi centrale, e cioè che il *Welfare state* svolge una funzione di efficienza, Barr deve compiere un passo preliminare: mostrare che il mercato può condurre a risultati non efficienti. A questo scopo egli utilizza argomenti desunti da una letteratura economica piuttosto recente ma ormai consolidata. Il suo merito è quello di presentare in modo integrato analisi che spesso restano slegate e di trarre da esse proposte di *policy* ricche di interesse.

Come risulta anche dal titolo del libro, il fuoco dell'attenzione è concentrato sull'informazione imperfetta e asimmetrica, sul rischio assicurabile e

sull'incertezza. Infatti, in presenza di questi elementi il mercato non è in grado di assicurare risultati efficienti; quindi, secondo un'espressione di uso corrente tra gli economisti, esso "fallisce".

Il bisogno di *Welfare state*, sostiene Barr, sarebbe assai minore se gli agenti economici fossero sempre perfettamente informati e se non ricorressero *shock* che implicano rischio (assicurabile) o incertezza. Infatti, in tale contesto, sia il problema di rendere uniforme il *pattern* di consumo nell'arco della vita, a fronte di forti oscillazioni nel profilo temporale del reddito, sia il problema di ridurre, attraverso meccanismi assicurativi, l'impatto di eventi negativi potrebbero essere risolti in modo efficiente attraverso rapporti di mercato. In tali ipotetiche condizioni l'unica funzione del *Welfare state* sarebbe quella redistributiva, alla Robin Hood.

Informazione imperfetta, rischio e incertezza nei mercati dei beni, dei capitali e assicurativi determinano, invece, i fallimenti di cui si è detto che permettono al *Welfare state* di svolgere funzioni importanti sotto il profilo dell'efficienza.

Come si è già accennato, l'interesse di Barr è rivolto alla protezione dal rischio di disoccupazione, alla sanità, alle pensioni e all'istruzione. Rispetto a ciascuna di queste tematiche le tipiche soluzioni private e di mercato danno luogo a risultati lontani dell'efficienza. L'incertezza che grava sui fruitori dei servizi, l'imperfetta e asimmetrica informazione che determina i ben noti fenomeni di selezione avversa e di azzardo morale, i difetti di lungimiranza sono gli elementi comuni a questi fallimenti. Sapientemente, Barr dimostra che la gravità di questi fallimenti è variamente graduata e ciascun elemento assume importanza diversa nei casi esaminati. Ad esempio, come si dirà meglio in seguito, Barr ritiene che i fallimenti del mercato siano di limitata gravità rispetto all'istruzione universitaria e per questo motivo suggerisce soluzioni che prevedono un ruolo non irrilevante per il mercato.

3. I fallimenti del mercato conducono Barr a schierarsi decisamente a fianco di quanti escludono che le assicurazioni private, basate su calcoli attuariali, possano costituire una risposta efficiente ai rischi di disoccupazione e di malattia. La superiorità economica delle assicurazioni sociali è, a questo livello di analisi, indiscutibile.

L'assicurazione sociale si caratterizza per l'obbligatorietà che pone rimedio alla probabile non partecipazione di coloro che appartengono alle categorie a basso rischio dalla quale dipendono i noti problemi di "selezione avversa". In tal modo tende a spezzarsi -anche se non necessariamente in modo irrimediabile, come ci ricorda Barr (p. 24)- il legame tra rischio individuale e premio, che è alla base del calcolo attuariale. Quanto più lo schema di assicurazione sociale è redistributivo, tanto più le sue modalità di finanziamento verranno equiparate ad un'imposta piuttosto che a un premio. Ma la funzione di efficienza non implica necessariamente ampie redistribuzioni -che, però, possono avere altre giustificazioni.

Inoltre, l'assicurazione sociale è meno specifica di quella individuale-privata e può far fronte a eventi negativi non prevedibili e non previsti. Barr ripropone al riguardo alcuni esempi formulati originariamente da Atkinson: le probabilità degli eventi assicurati possono modificarsi in modo notevole successivamente alla stipula del contratto per ragioni che, nei diversi casi, possono essere rappresentate dai progressi della medicina o dal modificarsi della struttura familiare. Da qui una chiara conclusione: "In netto contrasto con

l'assicurazione attuariale, l'assicurazione sociale può fare fronte non soltanto al rischio ma anche all'incertezza" (p. 24).

La protezione dai rischi di disoccupazione e da quelli di malattia, per una varietà di ragioni, si presta ad essere più efficientemente effettuata attraverso assicurazioni sociali obbligatorie, anche se diversamente strutturate.

In particolare, nel caso della sanità, i limiti della assicurazioni private e volontarie appaiono gravissimi e per questo motivo Barr non ha dubbi nell'affermare che la principale forma di finanziamento debba essere pubblica. Meritoriamente Barr non limita la propria analisi al terreno teorico; egli, infatti, concede ripetutamente spazio alle più importanti esperienze concrete. In questo caso, l'esame del sistema assicurativo americano ne documenta i gravi limiti e permette di concludere che dalla realtà vengono probanti conferme alle deduzioni teoriche.

Analogamente, in campo pensionistico, i sistemi a ripartizione godono di numerosi vantaggi nei confronti di quelli a capitalizzazione, soprattutto se questi ultimi hanno carattere individuale e volontario. Barr conduce un'approfondita analisi di questo tema, riproponendo sostanzialmente gli argomenti presentati in un altro suo saggio pubblicato in italiano nello scorso numero di questa rivista¹, al quale si rinvia il lettore.

Nel caso dell'istruzione, uno dei problemi principali è quello del trasferimento del reddito "futuro" al presente. Le imperfette informazioni, il rischio e l'incertezza, anche in questo caso, rendono necessaria, per ragioni di efficienza, una significativa presenza pubblica. Tuttavia, seguendo in modo coerente la propria impostazione, Barr rileva che le condizioni di imperfetta informazione del consumatore sono assai meno severe nel caso della formazione più avanzata di livello universitario; pertanto, per questo segmento del percorso formativo, Barr individua un ruolo più attivo per il mercato, i finanziamenti privati e la concorrenza (opportunamente intesa).

La proposta di Barr è che le università fissino le tasse, gli studenti abbiano accesso a un prestito condizionato al reddito che copra le spese di iscrizione e i costi del periodo di formazione e che coloro che prendono i soldi a prestito paghino, in virtù di sussidi, un tasso di interesse uguale a quello pagato dal governo per indebitarsi. La giustificazione del sussidio pubblico risiede essenzialmente negli effetti esterni positivi dell'istruzione.

Uno dei perni di questa proposta sono i prestiti condizionati al reddito che Barr raccomanda in quanto i rimborsi sono predeterminati soltanto come quote del reddito, cosicché il loro ammontare dipende dal reddito percepito (con l'ovvia conseguenza di rendere residuale il numero delle rate annuali necessarie per estinguere il debito). Ciò consente di evitare il rischio di rimborsi elevati in rapporto al reddito effettivamente percepito.

Barr, anticipando probabili critiche alla soluzione da lui suggerita, sostiene che la non completa gratuità dell'istruzione universitaria non costituisce un vero ostacolo all'accesso a questo tipo di formazione. Egli, infatti, traccia una distinzione tra gratuità al momento dell'uso e gratuità assoluta. Il sistema dei prestiti condizionati al reddito assicurerebbe la prima forma di gratuità ma non la seconda; inoltre, le caratteristiche già ricordate di questa forma di prestito

¹ Barr N., *La riforma delle pensioni: miti, verità e scelte normative*, GE Diritto ed economia dello stato sociale, 2/2002, pp. 7-41.

rendono il finanziamento dell'istruzione il meno costoso possibile in un contesto intertemporale.

Barr è consapevole che non può aversi una normale competizione in questo settore: essa, infatti, potrebbe avere effetti deleteri per la sopravvivenza di alcune aree disciplinari, per alcuni territori, per la qualità della didattica e per i soggetti meno abbienti. Tuttavia è sua opinione che con oculate scelte di natura politica – e dopo avere chiarito quale obiettivo si intenda perseguire tra i molti possibili – si possano attivare forme controllate di competizione, capaci di condurre a esiti socialmente vantaggiosi.

4. La consapevolezza che il *Welfare state* contribuisce all'efficienza spinge Barr a sostenere che "il *Welfare state* è qui per restarci". Egli, dunque, non si schiera con coloro che temono (in verità spesso considerando soltanto le questioni redistributive) lo smantellamento di questa istituzione. Un aspetto pregevole del volume è il riferimento, quasi in ogni capitolo, alle probabili evoluzioni nel corso del XXI secolo delle tematiche oggetto di analisi. Volgendo lo sguardo al futuro, Barr non trova motivi per indebolire la propria convinzione sull'impossibilità di fare a meno del *Welfare*. La ragione è presto detta: "Gli argomenti teorici sui quali poggia l'esistenza del *Welfare state* continueranno a essere validi" (p. 270). Dunque, Barr è animato da una grande fiducia nella capacità della teoria economica di guidare concretamente le società verso le corrette scelte istituzionali. Qui può forse sentirsi l'eco di un'affermazione di Keynes tra le più discusse, quella seconda la quale alla lunga le idee prevarranno sugli interessi.

Guardando al futuro occorre tenere distinta la dimensione del *Welfare state* dalla sua struttura. Ciò è necessario perché tra i probabili sviluppi futuri alcuni incideranno sulla dimensione e altri sulla struttura del *Welfare*. Tra i primi, un posto preminente occupa la globalizzazione che eserciterà una pressione per la riduzione della scala del *Welfare* nei paesi avanzati. E', però, opinione di Barr che questa tendenza verrà controbilanciata dall'evoluzione nei paesi meno sviluppati ove il *Welfare state* conoscerà un significativo ampliamento. Dunque, l'effetto netto sarà quello di creare *Welfare state* più simili, almeno nelle dimensioni, a livello mondiale.

Barr ritiene anche che alcuni sviluppi imporranno di modificare la struttura del *Welfare state*. Ricordiamo i principali. Le assicurazioni contro la disoccupazione resteranno sociali ma, anche allo scopo di accrescere la flessibilità del mercato del lavoro, dipenderanno in maggiore misura da calcoli di tipo attuariale; emergeranno nuovi strumenti assicurativi per fare fronte a problemi come il diffondersi degli anziani lungo-degenti; le pressioni per un'estensione della presenza pubblica nel finanziamento della sanità cresceranno; anche nell'istruzione obbligatoria e secondaria si manifesteranno analoghe tendenze mentre nell'istruzione universitaria acquisteranno sempre più peso i finanziamenti basati su strumenti quali i prestiti condizionati al reddito che, secondo Barr, potrebbero anche costituire una delle attività finanziarie privilegiate dai fondi pensione. A questi adattamenti lo studioso inglese guarda con ottimismo; egli infatti ritiene che lo stato saprà svolgere quel ruolo duraturo di correttore delle imperfezioni dei mercati che anche gli sviluppi futuri gli assegneranno.

Vi è, però, un aspetto del problema che potrebbe minare la fiducia di Barr. Si tratta dei cosiddetti "fallimenti del governo" oggi sempre più di frequente

contrapposti ai fallimenti del mercato. Tali fallimenti consistono nel mancato raggiungimento degli obiettivi che dovrebbero essere propri dell'intervento pubblico essenzialmente a causa dei comportamenti autointeressati da parte di politici e burocrati.

Una manifestazione del fallimento del governo frequentemente citata con riferimento alle politiche di *Welfare* è il vantaggio che da tali politiche avrebbe impropriamente tratto la classe media, in virtù della sua capacità di pressione elettorale. Questo rischio è stato portato all'attenzione già molti anni fa dai più noti esponenti della *Public Choice* (Buchanan e Tullock), uno dei filoni di letteratura più attivamente impegnato nello studio dei fallimenti del governo.

Affrontando questo problema (si vedano, in particolare, le pp. 26-28), Barr afferma, da un lato, che tali fallimenti sono reali e, dall'altro, che la loro frequenza e gravità tendono ad essere sopravvalutate. In ogni caso, da tutto ciò egli trae la convinzione che "la chiave, in ogni particolare situazione, consiste nello scegliere l'insieme meno inefficiente di istituzioni" (p. 33).

E' questa un'importante scelta di metodo basata sul riconoscimento che ogni istituzione ha i propri limiti. Essa conduce lontano dal mondo delle soluzioni di *first best* nei quali gli economisti si sono per lungo tempo rifugiati, ed in parte ancora vi albergano. Adottando questa prospettiva, del tutto corretta, Barr evita il ricorrente errore di abbandonare una possibile soluzione non appena si individua un difetto nel suo modo di operare e prima di avere accertato che globalmente essa è effettivamente peggiore rispetto a una realizzabile alternativa. Ciò vale sia per i fallimenti del mercato (in questo caso ad essere troppo frettolosi sono molti sostenitori dell'intervento pubblico) sia ai fallimenti del governo (e qui l'errore è dei troppo solerti difensori del mercato).

5. Il libro di Barr affronta, come si è cercato di mostrare, temi di grandissima rilevanza sulla base di un approccio articolato e rigoroso, in cui il riferimento alle esperienze concrete e l'anticipazione delle probabili tendenze future coesistono con una solida base analitica. Per questi motivi si tratta di un libro importante, anche se non tutte le proposte di Barr potranno apparire pienamente condivisibili e anche se in alcuni casi ulteriori approfondimenti sarebbero stati opportuni. In conclusione, vorrei indicare due questioni di carattere generale che dovrebbero comparire molto in alto nell'agenda dell'ulteriore ricerca su questi temi.

La prima si riferisce proprio ai "fallimenti del governo". Si è già espresso pieno apprezzamento per la sensibilità mostrata da Barr rispetto alla necessità di effettuare in modo appropriato i confronti "globali" tra soluzioni istituzionali alternative. Tali confronti, da condurre principalmente sul terreno dell'efficienza, costituiscono la migliore difesa contro il rischio di concedere troppo spazio ai pregiudizi ideologici. Deve, però, essere riconosciuto che gli strumenti di cui oggi disponiamo per effettuare questi confronti sono ancora molto imprecisi e vaghi e di ciò risentono anche alcune analisi condotte da Barr. Su questo versante è necessario e urgente compiere progressi.

La seconda questione riguarda l'opportunità di separare in modo così netto come avviene nel libro le funzioni di efficienza e di equità del *Welfare state*. Appare, infatti, probabile che la riduzione delle disuguaglianze e, più in generale, la transizione verso una maggiore equità possa in vario modo contribuire all'efficienza del sistema economico. Su questo tema si dispone di una letteratura oramai piuttosto cospicua anche se non ben assestata. Per

progredire ulteriormente lungo la strada indicata da Barr è, forse, necessario prendere seriamente in esame anche questo legame indiretto tra *Welfare state* e efficienza.