

# ECONOMIA E SOCIOLOGIA DEL "WELFARE STATE" CENNI INTRODUTTIVI

*di Mario Baldassarri*

Lo scopo di questo intervento è di fornire alcuni riferimenti teorici ed alcune valutazioni quantitative relative alla situazione italiana circa le relazioni intercorrenti tra programmi di sicurezza sociale, struttura del bilancio pubblico e loro effetti sul resto del sistema economico.

Riprendendo e semplificando lo schema già noto si può affermare che il prodotto nazionale può essere visto secondo tre diverse angolazioni che corrispondono a tre diversi "momenti economici": il primo è quello della produzione dei beni; il secondo è quello della distribuzione del reddito ai fattori che hanno contribuito alla produzione; ed il terzo momento è quello in cui il reddito viene speso dagli stessi soggetti che lo hanno ricevuto in forma di salari, profitti ecc.

Trascurando per ora il problema della produzione (considerando la ipotesi che esista una data tecnologia, che esistano delle disponibilità di capitale e lavoro, e che quindi si ottenga in qualche modo un prodotto) vediamo ora come il momento "spesa" e il momento "distribuzione" del reddito interagiscono tra di loro.

Il prodotto può essere speso in consumi ed investimenti e viene distribuito in forma di salari, profitti, rendite e interessi. Se accumuliamo queste ultime voci, possiamo dire che questo prodotto può essere "distrutto", nel senso di essere destinato a consumo, o può essere accumulato, nel senso di essere risparmiato ed investito. E' quindi verificabile che la somma dei consumi e del risparmio (cioè il prodotto) è sempre uguale alla somma dei consumi e degli investimenti, e quindi anche che l'investimento è uguale al risparmio.

Questa semplice situazione è però valida in una economia in cui non esista la pubblica amministrazione. Qualora, invece si consideri

l'esistenza della pubblica amministrazione dobbiamo tener conto dei flussi di consumo-risparmio prodotti dalla stessa pubblica amministrazione.

La precedente relazione, pur restando sempre valida ex-post, si articola in modo **più** ampio nel senso che il risparmio più l'imposizione fiscale, debbono in questo caso essere uguali ai consumi più gli investimenti più la spesa pubblica. In parole più semplici si ha che il risparmio dei privati più il risparmio della pubblica amministrazione – inteso come differenza tra entrata e spesa pubblica correnti – deve essere uguale agli investimenti. Ulteriori elementi di valutazione dovrebbero inoltre essere introdotti per il caso di un'economia aperta, dove si dovrebbero inserire i flussi di commercio internazionale e quindi la possibilità di formazione o distruzione di risparmio attraverso il canale estero.

Venendo ora alla analisi della situazione italiana degli ultimi anni, si deve notare che storicamente il risparmio delle famiglie ha sempre rappresentato nel nostro paese una quota sostanzialmente elevata del reddito nazionale. D'altro lato, però, la spesa corrente della pubblica amministrazione (che nel 1977 è stata pari a circa il **43** per cento del reddito nazionale) non è stata controbilanciata da un incremento di entrate e, quindi, si è creato non soltanto un deficit complessivo della pubblica amministrazione, ma soprattutto un risparmio negativo dovuto al fatto che il totale delle entrate pubbliche non riesce a coprire neanche le sole spese pubbliche di tipo corrente. Pertanto il risparmio che si forma all'interno delle famiglie non ha un canale diretto verso gli investimenti produttivi, **ma** viene in parte riassorbito dal risparmio negativo che si forma all'interno della pubblica amministrazione.

Il risultato di questa situazione è che lo spazio che resta per gli investimenti produttivi è sempre **più** limitato.

In sintesi questo è il quadro logico presentato nelle precedenti relazioni.

Ora, se non ci ponessimo problemi di crescita, di sviluppo, la situazione non sarebbe poi **così** drammatica. Si tratterebbe infatti in questo caso di determinare la massima utilizzazione degli impianti e della forza lavoro esistente. **A** tal fine una qualsiasi spesa pubblica in quanto "domanda aggiuntiva" potrebbe garantire tale equilibrio.

Il problema diventa invece **più** complicato quando ci si pongono problemi di crescita della capacità produttiva, uscendo quindi da una ottica **più** strettamente "congiunturale". Nel momento in cui ci si pongono problemi di crescita, diventa determinante il profilo tempo-

rale della capacità produttiva, e cioè degli investimenti che altro non sono che l'incremento dello stock di capitale.

Nell'economia italiana, per tutto l'arco degli anni '50 e '60, al risparmio che si formava all'interno delle famiglie, si aggiungeva un risparmio dovuto al settore pubblico. Fino al 1970 infatti le entrate pubbliche erano sufficienti a coprire le spese correnti e determinavano un risparmio positivo, anche se, sommando a queste ultime le spese di tipo non corrente, il bilancio pubblico era pur sempre in deficit.

Dal 1971 in poi, invece lo sviluppo della spesa pubblica, che è arrivata a rappresentare il 50 per cento del reddito, associato allo scarso sviluppo delle entrate ed alla struttura della spesa pubblica dovuta prevalentemente a consumo, ha determinato la formazione, per la prima volta negli ultimi trenta anni, di un risparmio pubblico negativo. Inoltre la struttura interna di questo risparmio pubblico negativo appare sostanzialmente cambiata negli ultimi due o tre anni. Infatti, nella prima parte di questo periodo, il risparmio negativo era prevalentemente dovuto alle amministrazioni centrale e locale, mentre, fino al 1973, gli enti di previdenza e assistenza continuavano a produrre un risparmio positivo. Negli ultimi due o tre anni, invece, alcuni miglioramenti del sistema fiscale hanno ridotto la creazione del risparmio negativo dello stato, mentre si è verificata una distruzione di risparmio da parte degli enti previdenziali e assistenziali.

Questa situazione determina effetti negativi sull'accumulazione e sugli investimenti. Data la situazione di disponibilità di risorse, soprattutto in termini di forza lavoro, si determina, in conseguenza di ciò, una caduta sempre più accentuata dei tassi di crescita del reddito nazionale.

In termini più semplici si può dire che se ci si mangia la torta troppo in fretta si blocca il processo di accrescimento della torta stessa e diventa quindi molto più rilevante, dal punto di vista sociale e politico, il problema della distribuzione. Come si può notare infatti negli ultimi due o tre anni il tasso medio di espansione del reddito nazionale, dai precedenti livelli del 4-5 per cento è sceso a livelli dell'1-2 per cento. Questa riduzione del ritmo di crescita produce a sua volta effetti di ritorno sulla situazione dei conti della pubblica amministrazione, inclusi i conti degli enti previdenziali e assistenziali.

In condizioni di rigidità della spesa, che risponde spesso a decisioni prese nel medio e lungo periodo, la caduta nella produzione determina la compressione, più o meno rapida, delle entrate e, quindi, accentua l'accrescimento del deficit pubblico e soprattutto accentua l'ac-

crescimento del risparmio pubblico negativo proprio perché la spesa pubblica è dovuta più a consumi che ad investimenti.

Analizziamo ora, per grandi aggregati, le diverse componenti della spesa e delle entrate pubbliche.

La spesa pubblica, che come detto costituisce circa il 50 per cento del reddito nazionale, è dovuta per 18 per cento ad investimenti e per il 92 per cento a consumi. Inoltre il **30** per cento del reddito nazionale è rappresentato da spese pubbliche correnti per trasferimenti, cioè contributi alla produzione e contributi alle famiglie. All'interno di questo 30 per cento, il 12 per cento circa è dovuto a pensioni. All'interno di questo 12 per cento, circa i due quinti sono rappresentati da pensioni di invalidità, due quinti sono pensioni di vecchiaia e un quinto sono pensioni ai superstiti.

D'altro lato dobbiamo porre la struttura delle entrate e cioè del sistema fiscale.

Il totale delle entrate della pubblica amministrazione nel 1977 rappresenta circa il 35 per cento del reddito nazionale, mentre fino al **1973** la pressione fiscale è stata pari al 28 per cento.

Pur notando quindi un rapido incremento, l'attuale livello della pressione fiscale è ancora relativamente basso rispetto alla media europea. A tal riguardo è però necessario precisare che, per valutare in termini di sacrificio collettivo il peso della pressione fiscale sul reddito, è opportuno riferirsi anche al livello del reddito nazionale **pro-capite**. Se infatti è vero che la pressione fiscale in Italia è **più** bassa della media dei paesi europei, è anche vero però che il reddito nazionale italiano è **più** basso della media dei paesi europei e quindi, in termini di sacrificio relativo, non è facile valutare se il sacrificio relativo dell'economia italiana in termini di prelievo fiscale sia minore o maggiore del sacrificio relativo di una economia a reddito pro-capite **più** alto.

Anche per quanto riguarda gli enti di previdenza e assistenza, si può notare come alla esplosione delle spese non sia seguito un adeguamento delle entrate. Inoltre, al mancato adeguamento delle entrate, è seguita anche una redistribuzione relativamente iniqua tra le diverse categorie che partecipano ai programmi di assistenza e previdenza. Questo fenomeno scaturisce sia dalle diverse contribuzioni fornite dai diversi settori produttivi, sia dalle relazioni sempre **più** rilevanti tra sistemi di sicurezza sociale e copertura finanziaria ottenuta attraverso un "non-equo" sistema fiscale.

A ben vedere quindi l'effetto primario di queste situazioni è stato

quello di far cadere gli investimenti produttivi, ma non per trasformarli in investimenti sociali, ma per trasformarli in consumi, in prestazioni sociali che sono prevalentemente di tipo corrente.

Per concludere questa breve presentazione, vorrei ora affrontare un tema sollevato recentemente anche dagli organi del Censis, e cioè il ruolo che la sicurezza sociale ha potuto svolgere, non tanto nel senso tradizionale della copertura assicurativa, previdenziale e assistenziale, quanto nel ruolo **più** atipico di compensazione di scompensi di altro tipo esistenti **all'interno** dell'economia italiana.

Ci si riferisce in questi casi al ruolo che il sistema ha avuto **nell'**equilibrio **Nord-Sud**, nel sostegno delle zone sottosviluppate attraverso programmi quali le pensioni di invalidità, sussidi di disoccupazione ecc.

A mio parere questo tipo di impostazione risulta alquanto scorretto. In primo luogo infatti, nella misura in cui il ruolo della sicurezza sociale viene confuso con un ruolo di sostegno generico di questo tipo, il suo stesso ruolo primario che è quello di fornire servizi sociali e di investimenti sociali alla collettività può essere forzatamente ridotto. In secondo luogo si rischia di coprire per qualche tempo i problemi esistenti alla base, cioè gli squilibri tra nord e sud, lo squilibrio delle aree depresse e lo squilibrio tra diverse classi d'età o tra diverse classi sociali, salvo poi **riscoprirli** aggravati nel momento in cui non esiste **più** la possibilità di continuare questo processo perché si riduce l'accumulazione e la produzione e si "restringe quindi la torta". A quel punto può non esserci **più** spazio per questi interventi. Si hanno allora due alternative. La prima via è quella di "rinunciare a crescere", e lasciare quindi che ci si stabilizzi a questo livello di prodotto, tentando di "distribuirlo" in modo "equo". In questo caso però le conseguenze possono essere piuttosto preoccupanti, perché i circa 400.000 nuovi aggiunti alla forza lavoro **all'anno** troverebbero difficilmente occupazione.

La seconda via è invece quella di proporsi il problema del riavvio della accumulazione. E questo problema pur non riguardando solo gli enti previdenziali o i bilanci della pubblica amministrazione, ha però in questi una necessaria base di ripresa. A tal fine è necessario agire sul lato della spesa pubblica (e quindi degli enti previdenziali e assistenziali) in termini di verifica **dell'efficienza** sociale, di verifica dei servizi realmente forniti e degli investimenti realmente realizzati; e sul lato delle entrate nel senso di ritornare in qualche misura al principio della reciprocità, che chiede a chi fa parte del programma di contri-

buire al suo finanziamento.

In definitiva quindi il problema consiste nella verifica della compatibilità fra flussi di reddito e flussi di bisogno.

A ben vedere, però, la prima via non appare di fatto praticabile proprio perché l'attuale situazione comporta **anche** il pericolo di perdere le "conquiste sociali" di questi ultimi anni. Se infatti non si riaviasse in tempo il processo di accumulazione a scadenze molto riavvicinate, non saremmo più in grado né di pagare le pensioni (siano esse di invalidità, vecchiaia o ai superstiti), né di fornire prestazioni ai livelli attuali.

Non esiste quindi un problema di "scelta" libera.

L'unica via è infatti quella di riavviare un processo di accumulazione sia nel settore privato dell'economia, sia nel settore pubblico. Con i "numeri" prima citati il ruolo che tutto il sistema della sicurezza sociale svolge in questo momento è piuttosto negativo. Quando la spesa pubblica è il 50 per cento del reddito, i trasferimenti sono il **30** per cento, le pensioni sono il 12 per cento, il problema vero, che va al di là delle analisi qualitative delle prestazioni e della loro distribuzione nella popolazione, è quello della compatibilità dell'intero sistema di previdenza e assistenza sociale con lo stadio di crescita e di sviluppo dell'economia italiana.