

DISCORSO INTRODUTTIVO

SERGIO STEVE

I FONDAMENTI ATTUALI DELLA POLITICA SOCIALE (*)

1. In tutti i paesi industriali si osserva una continua estensione della politica sociale: trasferimenti alle famiglie; imposizione progressiva; spese sanitarie; spese per l'istruzione; politica dell'abitazione e così via. Si tratta dello sviluppo di un fenomeno che comincia nella seconda metà dell'Ottocento ma che, dagli anni della seconda guerra mondiale, ha avuto una forte accelerazione quantitativa. E questo ha avuto conseguenze qualitative importanti e non sufficientemente percepite e valutate. Si è passati cioè da schemi di portata relativamente ristretta a schemi di portata molto più ampia senza tenere conto che il cambiamento di dimensioni poteva cambiare profondamente il significato degli interventi.

Per esempio, si è passati da imposte progressive con funzioni di integrazione e di correzione marginale degli effetti distributivi del sistema tributario nel suo complesso, a imposte progressive che aspirano a incidere fortemente sulla distribuzione del reddito e che si applicano a un numero di contribuenti che comprende gran parte della popolazione attiva (durante la seconda guerra mondiale i contribuenti dell'*income tax* britannica sono passati da 1 a 14 milioni; in Italia tra il 1973 e il 1974 i contribuenti alla imposta progressiva sul reddito sono passati da 4.800.000 a quasi 23 milioni). Cambiamenti di ordine di grandezza, con conseguenze qualitative che non erano state previste e che hanno dato luogo a problemi intrattabili, si sono avuti nelle spese sanitarie e scolastiche e nella politica dell'abitazione.

(*) Nella stesura definitiva mi sono potuto giovare dei penetranti commenti del dott. Diego Piacentino.

2. È forse opportuno ricordare che questi sviluppi recenti segnano la perdita del senso dei limiti che fu proprio della tradizione radicale alla quale, da Bentham in poi, si deve l'elaborazione di gran parte dei temi della politica sociale moderna. Bentham poteva porre le basi dalle quali dedurre una formula livellatrice di distribuzione delle imposte, ma metteva in chiaro che il perseguimento dell'uguaglianza avrebbe dovuto essere temperato dalla necessità di garantire la sicurezza nella produzione e nel possesso della ricchezza (1). E questa cautela nel passare dai giudizi di valore e dalle formulazioni di principio alle applicazioni pratiche rimane evidente nella linea che attraverso Stuart Mill, Sidgwick e Marshall, arriva a Pigou.

Questo senso dei limiti che si incontrano, e che si devono rispettare, quando si calano le idee nella realtà sociale, si perde in un periodo che si può porre attorno alla seconda guerra mondiale, e si perde proprio quando si dilatano le dimensioni degli interventi. Da una tradizione nella quale il senso dei limiti era sentito rispetto a interventi moderati, si passa a una carenza del senso dei limiti rispetto a interventi imponenti.

3. Sono certo complesse, sul piano delle idee e su quello dei fatti, le ragioni di questa perdita del senso dei limiti e dello sviluppo scarsamente controllato della politica sociale. Ed è doverosa la diffidenza per le spiegazioni monocausali e unidirezionali di fenomeni di questa portata. È indubbio, per esempio, che una parte delle spese sociali degli stati moderni rimediano alle conseguenze dell'urbanizzazione e un'altra parte all'allentamento dei vincoli famigliari. Ma si può sostenere che l'urbanizzazione sarebbe meno intensa se non ci fossero la politica edilizia e i trasporti pubblici sussidiati (2). E sembra probabile che l'allentamento dei vincoli famigliari sarebbe meno marcato se non fossero disponibili servizi pubblici in luogo dell'assisten-

(1) Per la derivazione da premesse benthamiane della formula della distribuzione delle imposte secondo il principio del sacrificio minimo, cfr. W.J. BLUM - Harry KALVEN, Jr., *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago, 1953, pp. 49-50.

Per il rapporto tra uguaglianza e sicurezza in Bentham, si vedano i passi citati da W.C. MITCHELL, *Bentham's Felicific Calculus* (1918), in *The Backward Art of Spending Money*, New York, 1950, pp. 199-200.

(2) Cfr. W.A. LEWIS, *Development Planning*, Londra, 1966, pp. 71-2. Si veda anche G.C. MAZZOCCHI, *Condizioni e limiti strutturali delle politiche regionali*, in «Economia pubblica», nov.-dic. 1977, p. 467.

za che veniva prestata nell'ambito della famiglia. Più in generale non c'è un semplice rapporto causale tra domanda di servizi ed espansione delle spese sociali, ma un rapporto circolare tra domanda, soddisfazione dei bisogni, innalzamento delle aspettative e della domanda.

4. Non pretenderò quindi di trattare, in questo breve discorso, tutte le determinanti, intricate e complesse, degli sviluppi moderni della politica sociale, ma richiamerò prevalentemente quelle che si possono ricondurre agli atteggiamenti e alle responsabilità degli economisti.

Un punto di svolta in questi atteggiamenti furono senza dubbio gli anni della grande crisi con l'evidenza dei bisogni di masse impoverite e con la percezione dell'impiego insufficiente delle risorse, e quindi dell'esistenza di ampi margini per lo sviluppo delle spese pubbliche. Nello stesso senso agirono nei primi anni postbellici le preoccupazioni per il ristagno delle economie mature, e nel ventennio successivo il sostenuto e continuo sviluppo economico.

Alla sensazione dell'esuberanza delle risorse si aggiunse la fiducia negli strumenti dell'ingegneria economica e sociale. La fiducia aveva una base nel successo della condotta economica della seconda guerra mondiale da parte delle grandi democrazie anglosassoni, e nel successo che le politiche economiche nei primi vent'anni del dopoguerra, hanno conseguito in termini di sviluppo del reddito e di contenimento di un'inflazione pure non trascurabile. Ma questi successi sono stati sopravvalutati e hanno dato luogo a un'euforia pericolosa. Non si sarebbe dovuto dimenticare che la riuscita della politica economica di guerra aveva trovato una condizione essenziale nel consenso che in Gran Bretagna e negli Stati Uniti ci fu durante la guerra, e che in nessun paese si sarebbe dovuto, in tempi di pace, considerare per dato. E si sarebbe dovuto prevedere il rischio che il rallentamento dello sviluppo e l'acuirsi dei conflitti distributivi rendesse impossibile mantenere l'inflazione sotto controllo a tassi del 2-4 % all'anno.

L'euforia degli economisti interagisce con gli interessi dei politici, delle burocrazie e dei gruppi sociali, e così la calata dall'alto di modelli ambiziosi di politica sociale si accompagna alla mancanza di resistenza alle pressioni dal basso.

5. Nonostante le preoccupazioni e le insoddisfazioni per i risultati della politica sociale, i problemi che emergono non hanno finora indotto a una riflessione spregiudicata sulle dimensioni, gli indirizzi e gli strumenti di tale politica. Gli interventi e le spese continuano ad espandersi, in molti paesi, sotto spinte che non sono contrastate né da un giudizio politico consapevole, né dagli interessi che dovrebbero contrapporvisi, e cioè dagli interessi dei cittadini come contribuenti, che sono sempre di aggregazione difficile e che perdono peso con l'assuefazione al finanziamento inflazionistico.

Non sono certo mancate né mancano aspre critiche alla moderna politica sociale nel suo complesso o in suoi aspetti particolari. Ma sono largamente critiche ideologiche, ed hanno quindi i difetti tipici delle ideologie. Queste determinano condizioni sfavorevoli non soltanto al controllo critico delle politiche che da esse discendono, ma anche a una critica efficace delle politiche alle quali si oppongono. Infatti le condanne *a priori* con argomenti ideologici inducono a trascurare la ricerca paziente dei difetti concreti delle proposte avversate. Per fare soltanto un esempio, nella polemica contro la medicina pubblica, le controversie sui principi hanno distolto l'attenzione dalle difficoltà organizzative e soprattutto dalla difficoltà di correggere gli squilibri tra offerta e domanda a prezzo zero di servizi medici. La negazione del sistema che si respinge non si accompagna (e questo vale per i fautori quanto per gli oppositori delle moderne politiche sociali) a una sufficiente consapevolezza critica nei riguardi del sistema che si difende. E così, nell'enorme letteratura, è difficile trovare risposta a domande che sembrano fondamentali. Quali rapporti ci sono tra gli obiettivi dichiarati e le intenzioni reali, da una parte, e i costi e i risultati, dall'altra? Le sorprese negative nei rapporti tra costi intenzioni e risultati sono dovute a contraddizioni politiche, a errori tecnici, a difetti nella definizione degli obiettivi, a limiti, superabili o non superabili, nella strumentazione di cui si dispone?

6. Nel valutare i risultati della politica sociale è dunque bene liberarsi dalle ideologie e dall'affidamento troppo facile sui propri giudizi di valore, ed è bene tenere in sospetto tanto le apologie quanto le condanne globali.

Le valutazioni ottimistiche tendono a sottovalutare l'assorbimento di risorse e le distorsioni nel loro impiego; i risultati distributivi incerti e incoerenti, e i conflitti di interesse; i problemi creati dagli stessi successi.

Le valutazioni negative trascurano l'importanza dei risultati raggiunti, come la riduzione dei casi di povertà drammatica, e non considerano le conseguenze che in termini di coesione sociale si avrebbero in assenza di garanzie di reddito minimo, di tutela della salute, di accesso all'istruzione.

Al solito è questione di limiti, che non è facile ritrovare quando li si sono superati, e non di inversioni di tendenza avvenute o di nuovi sconsiderati balzi in avanti.

7. Certo gli aspetti negativi ci sono. C'è il contributo alle spinte inflazionistiche che viene da una spesa per i servizi sociali che è enorme; e, per di più, offre in buona parte prestazioni che i beneficiari valutano meno del loro costo, cosicché la collettività nel suo complesso è poco propensa a finanziare la spesa con mezzi non inflazionistici.

È certamente un contributo importante anche se si può sospettare che, pure in presenza di minori spese sociali, forti tensioni inflazionistiche sarebbero comunque derivate dall'allentamento dei vincoli che in passato contenevano i conflitti distributivi e l'espansione della spesa pubblica.

C'è la perdita di flessibilità del sistema produttivo che, come ha osservato finemente Scitovsky in un discorso alla riunione 1979 della nostra consorella statunitense, può avere effetti stabilizzanti nella depressione, ma nell'inflazione ha effetti destabilizzanti soprattutto perché isolando i settori a eccesso e i settori a scarsità di domanda, rende più difficili gli aggiustamenti spontanei e le manovre riequilibratrici (3). All'irrigidimento del sistema la politica sociale contribuisce in diversi modi. Il più diretto è l'ostacolo alla mobilità territoriale (e quindi anche intersettoriale e interaziendale) del lavoro creato dai regimi di controllo e di sussidio dei fitti. Secondo Lindbeck è possibile che in Svezia le distorsioni sul mercato degli affitti, create dalle forme di controllo, spieghino gli scarsi ri-

(3) Tibor SCITOVSKY, *Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting*, in « American Economic Review », May 1980, pp. 6 s.

sultati dell'attiva politica di mobilità del lavoro (4). Ragioni di rigidità derivano da politiche dell'istruzione e da trattamenti di disoccupazione che rendono l'offerta di lavoro meno adattabile alla domanda.

Mercati del lavoro non comunicanti sono sempre esistiti, ma sono del tutto nuovi fenomeni come la coesistenza in taluni paesi industriali di una forte immigrazione con una forte disoccupazione degli indigeni. A questi fenomeni si dovrebbe dare maggiore attenzione nel formulare e nel valutare le misure di politica sociale.

Anche nell'irrigidimento dei sistemi economici la responsabilità della politica sociale è soltanto parziale. Basti ricordare l'altro fattore costituito dal gigantismo industriale, in parte spontaneo, ma in parte determinato dalla cattiva politica economica. Il gigantismo accresce le dimensioni degli errori; diminuisce le probabilità che gli errori abbiano senso diverso e si compensino; riduce la reversibilità delle decisioni errate. Da questo punto di vista, la politica sociale anziché una parte attiva nel provocare le rigidità, ha una parte passiva nel mitigarne le conseguenze.

Una responsabilità parziale la politica sociale (negli aspetti delle imposte progressive, dei contributi per la sicurezza sociale, e della legislazione del lavoro) ha anche negli sviluppi dell'economia sommersa e nelle forme di regresso al baratto, che sono fenomeni propri di molti paesi industriali avanzati e non, come spesso si crede, una manifestazione originale della fantasia degli italiani. Responsabilità parziale, perché tali fenomeni sarebbero comunque favoriti anche da imposte proporzionali, ad aliquote elevate e con onerose modalità di adempimento.

8. Tanto più delicato è il giudizio sulla politica sociale in quanto questi costi e questi inconvenienti della politica sociale si accompagnano a perplessità sul modo e sulla misura in cui essa realizza i propri obiettivi.

Perplessità si possono avere sui risultati distributivi. I risultati globali sono di difficile valutazione, dati i limiti delle

(4) ASSAR LINDBECK, *Swedish Economic Policy*, Londra, 1975, p. 157. Cfr. anche pp. 186-90.

statistiche disponibili e data la difficoltà di integrare dati sulla distribuzione delle componenti monetarie e non monetarie del reddito (e tra queste ultime ovviamente i benefici dei servizi sociali). Alquanto più sicure possono essere le valutazioni sugli effetti perversi di misure specifiche. Almeno due nostri colleghi, non sospetti di pregiudizi conservatori, Casarosa e Mazzocchi, hanno affermato il carattere regressivo della redistribuzione dovuta al nostro sistema di finanziamento degli studi universitari (5). Affermazioni analoghe sono state fatte per altri paesi, e per altre spese sociali, e il laburista Anthony Crosland, arrivava qualche anno fa alla conclusione che la politica sociale britannica favorisce largamente le classi medie e medio-alte e che occorreva quindi sottoporla a un riesame attento (6).

Un'impresa disperata sarebbe poi ripartire i benefici tra i destinatari e gli operatori della politica sociale. Ma, a giudicare dall'esperienza delle nostre politiche della sanità e dell'istruzione, non sembrano trascurabili i vantaggi attribuiti al personale amministrativo, docente, medico e paramedico, e via dicendo (vantaggi che possono naturalmente coesistere con diffusi sentimenti di frustrazione).

L'insoddisfazione dei beneficiari si collega in qualche caso alla burocratizzazione, ma spesso discende dal sottovalutare da una parte i benefici e dall'altra i problemi di una domanda di servizi gratuiti che preme contro strutture d'offerta necessariamente insufficienti. E l'esplosione della domanda non sembra un fenomeno che si verifica una volta per tutte quando si instaura il sistema della gratuità, ma continua ad essere alimentato dalla crescita delle aspettative via via che bisogni consolidati sono soddisfatti.

Un fattore notevole d'insoddisfazione, sul quale non mi dilungo perché è sufficiente un rapido richiamo all'importante libro di Hirsch sui limiti sociali allo sviluppo, si lega alla natura di beni posizionali (nella definizione appunto di Hirsch) di taluni dei servizi sociali, e in primo luogo dell'istruzione. In

(5) Cfr. Gian Carlo MAZZOCCHI, « Il finanziamento dell'istruzione superiore » e Carlo CASAROSA, « Analisi critica dell'attuale sistema di finanziamento dell'istruzione universitaria e proposte per un sistema alternativo », in G.C. MAZZOCCHI e Orlando SCARPAT (curatori), *Il finanziamento dell'istruzione universitaria*, Milano, 1977, pp. 13 s., 142 s.

(6) Anthony CROSLAND, *Social Democracy in Europe*, Fabian Tract 438, Londra, 1975, pp. 8-9; *Socialism Now*, Londra, 1975, pp. 20-22.

quanto l'istruzione non sia cercata come valore in sé, ma come strumento di ascesa sociale, l'accesso generalizzato a un certo grado di istruzione gli toglie il valore strumentale, con il risultato di conferirlo a gradi via via più elevati, con aumento di costi e con guadagni spesso poco apprezzabili nella qualificazione per il lavoro (7).

9. Tanto i problemi generali quanto quelli di settori specifici diventano più seri di fronte al rallentamento o all'arresto dello sviluppo economico e alla stasi demografica sopravvenuta improvvisamente nei paesi industriali. L'arresto dello sviluppo ha un significato ovvio sulla possibilità di fronteggiare aspettative di spese crescenti. La stasi demografica, a parte i problemi che nascono dallo spostamento nei rapporti tra popolazione attiva e non attiva, pone problemi di riconversione di risorse dai servizi per l'infanzia e la gioventù all'assistenza agli anziani.

Ci sono quindi ragioni molto profonde per riflettere su quanto si fa nel campo della politica sociale, sul significato e sul risultato degli interventi, sulle prospettive più o meno vicine.

A mio parere la riflessione dovrebbe partire dai fondamenti, che sono stati e sono assunti in maniera sommaria e acritica.

10. C'era e c'è una logica nelle misure dirette a combattere la povertà, e nelle nostre società c'è intorno ad esse un consenso abbastanza largo. Ma anch'esse pongono problemi tecnici e politici, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di accesso ai servizi a favore dei poveri.

La condizione della prova dei mezzi, sempre sgradevole, era almeno di applicazione semplice se si trattava di accertare stati di estrema povertà. A mano a mano che il progresso economico consente di innalzare il livello della povertà alla quale si vuole rimediare, l'applicazione della prova dei mezzi diventa più delicata e le obiezioni di ogni ordine più penetranti.

(7) Cfr. Fred HIRSCH, *Social Limits to Growth*, Londra, 1977, specialmente pp. 27 s., sul concetto di beni posizionali; pp. 41 s., sull'educazione come bene posizionale.

La via d'uscita è stata cercata nel passaggio (che naturalmente ha anche altre motivazioni) a politiche ugualitarie sia generiche, che specifiche. Se c'è un sistema di imposte e di sussidi, che spinge verso la media chi sta sopra o sotto la media, si eliminano gli stati di povertà, e non c'è bisogno della prova dei mezzi. Se c'è l'assistenza sanitaria per tutti, non c'è bisogno della prova dei mezzi come quando l'assistenza è limitata ai poveri.

11. Le politiche ugualitarie sono perseguite spesso in modi che non ne rendono espliciti gli obiettivi e i contenuti, e che nascondono le loro difficoltà. Con queste difficoltà gli studiosi di scienza delle finanze hanno consuetudine per le discussioni sulla progressività delle imposte, anche se in generale si arrestano molto prima di averne tirato tutte le conseguenze.

Noi sappiamo che è facile affermare il principio che tutti sono uguali davanti all'imposta, e il principio che tra individui in condizioni disuguali si deve seguire un qualche criterio di distribuzione del carico tributario, come la progressività.

Ma sappiamo che non è facile definire quando due individui sono uguali di fronte all'imposta. La condizione economica di una persona dipende da un insieme di elementi che è molto più complesso della misura del suo reddito, comunque questo possa essere definito e accertato. Quindi la correlazione tra condizione economica e reddito non ha la precisione che sarebbe necessaria perché fosse soddisfacente la definizione di uguaglianza di condizioni come uguaglianza di reddito.

Per servirci di un esempio elementare: come si decide quale reddito deve avere un celibe perché abbia lo stesso trattamento tributario del padre di cinque figli con dieci milioni all'anno di reddito? E una decisione corretta dovrebbe tener conto non soltanto del reddito monetario, ma di eventuali redditi non monetari, delle condizioni di consumo del reddito (non è la stessa la posizione del celibe che vive in famiglia o che deve vivere in albergo; del padre agricoltore in una zona fornita o non fornita di servizi, oppure operaio in un piccolo centro o in un'area metropolitana). E ci possono essere differenze nelle condizioni di salute, non compensabili o compensabili (ma con quali criteri?) da pensioni di invalidità o da trattamenti sanitari. E sarebbe facile prolungare l'elenco degli elementi che occorrerebbe

valutare per arrivare a una definizione corretta di uguaglianza tra uguali.

Naturalmente le difficoltà di definire il trattamento uguale degli uguali, trovano riscontro nelle difficoltà di definire il trattamento dei disuguali.

12. Né molte speranze offrono possibili modificazioni dei contenuti delle politiche ugualitarie. La formula « a ciascuno secondo i propri bisogni » potrebbe essere plausibile se si trattasse di soddisfare un quadro statico di bisogni elementari, ma non quando le risorse, per quanto ampie, sono insufficienti a saturare un quadro di bisogni indotti (8), nel quale ogni livello di soddisfazione comporta il formarsi di nuovi bisogni, e nel quale quindi la politica ugualitaria non potendo soddisfare pienamente nessuno si ritroverebbe a dover confrontare i bisogni diversi di individui diversi.

Sembrerebbe più promettente la formula dell'uguaglianza intesa come eliminazione di tutte le disuguaglianze che non sono giustificate dall'essere funzionali allo svolgimento di un'attività produttiva (9). Questa formula avrebbe anche il vantaggio di superare il conflitto tra uguaglianza ed efficienza, che io ritengo venga spesso sopravvalutato ma che senza dubbio, entro certi limiti, è un conflitto reale e rilevante.

Ma a parte le difficoltà di strumentazione (si tratterebbe della politica dei redditi nella sua forma più impegnativa) non si eliminerebbero difficoltà di definizione e di valutazione (come tener conto insieme del reddito monetario, del prestigio, dell'influenza e via dicendo, connessi alle diverse professioni e posizioni nella professione? e come distinguere nel profitto di impresa quello che è funzionale e quello che non lo è?). E rimarrebbero comunque ragioni che richiederebbero ulteriori misure ugualitarie: per esempio, la garanzia di un reddito minimo per coloro la cui retribuzione funzionale fosse inaccettabilmente bassa; e ancora, misure di ugualitarismo specifico per assicurare la copertura di bisogni essenziali (abitazione e cure mediche, in

(8) Si veda, per esempio, Lester THURLOW, *Toward a Definition of Economic Justice*, in « The Public Interest », 31 (Spring 1973), pp. 65 s.

(9) Anche per questo si veda, tra gli altri, THURLOW, *op. cit.*, pp. 60, 70 s. E si veda HIRSCH, *Social Limits*, cit., p. 176, anche per un notevole cenno alle difficoltà che la concorrenza posizionale pone anche al perseguimento della disuguaglianza funzionale.

primo luogo) che non potessero essere soddisfatti dalla remunerazione funzionale.

Le misure di ugualitarismo specifico, che sono comunque largamente diffuse, presentano difficoltà loro proprie ben note, soprattutto nei settori sanitario e scolastico: effetti distributivi che possono essere scorretti; difficoltà nel trattamento dei disuguali (come si trattano, se le risorse non sono illimitate, persone con differenti esigenze di cure mediche?; cosa significa l'uguaglianza nella scuola quando tra gli studenti ci sono ampie differenze di capacità e di motivazione?); espansione incontrollata della domanda e delle aspettative.

13. Sono in particolare, ma non soltanto, le difficoltà delle politiche di ugualitarismo specifico che alimentano la tendenza al ritorno a forme di politica sociale selettiva. Ma la selettività comporta la povertà dei mezzi, o nella vecchia forma dell'accertamento diretto dei bisogni, o nella forma della limitazione delle prestazioni a chi non supera un certo livello dei redditi. Però l'accertamento diretto dei bisogni oltre ad essere impopolare ed amministrativamente oneroso ha effetti sugli incentivi, in quanto paralizza il superamento delle condizioni alle quali è legata la prestazione dei benefici. Gli stessi effetti su scala generalizzata, ha il condizionare i benefici al livello del reddito. Si possono trovare ragioni, e verifiche empiriche, che inducono a supporre siano limitati gli effetti sugli incentivi di imposte sul reddito ad aliquote marginali relativamente modeste. Ma si deve ammettere la possibilità di effetti pesanti, quando l'aumento del reddito comporta non soltanto maggiori imposte, ma la perdita dei benefici condizionati dal livello del reddito (10).

14. Eppure anche in società acquisitive come le nostre, l'aspirazione alla giustizia ha basi profonde, ed opera anche se le si possono opporre contraddizioni logiche e difficoltà pratiche.

L'economista che assuma premesse di valore ugualitarie fa quindi cosa che è legittima anche perché è aderente a senti-

(10) Sul livello degli effetti di incrementi di reddito in termini di maggiori imposte e minori benefici si veda per la Svezia, LINDBECK, *Swedish Economic Policy*, cit., pp. 204-6; per gli Stati Uniti, R.J. LAMPMAN, *What Does It Do for the Poor? - A New Test for National Policy*, in « Public Interest » 34 (Winter 1974), p. 78.

menti collettivi diffusi. Non è però legittimo credere che l'assunzione di premesse di valore, anche se confortata da un generico consenso, assolve dalla necessità di verificare se esista un consenso genuino su tutte le conseguenze delle politiche ugualitarie. Il consenso non è genuino quando risulta dalla sovrapposizione di aspirazioni contraddittorie di gruppi diversi, o quando si basa sull'illusione che una maggiore uguaglianza migliori le posizioni relative di tutti, o di quasi tutti. Il che potrebbe essere vero soltanto se fossero molto numerosi coloro che soffrono delle ingiustizie, anche quando queste vanno a loro vantaggio. Fuori di questo caso, l'uguaglianza è un gioco a somma zero, o vicina a zero, e il problema dell'adesione dei perdenti non può essere trascurato. Altrimenti le reazioni dei perdenti (alle quali si sommeranno spesso le reazioni di chi guadagna, ma non valuta sufficientemente i suoi guadagni) creeranno tensioni difficili da controllare, a cominciare dalla scarsa propensione ad accettare forme non inflazionistiche di finanziamento della politica sociale.

L'assunzione di premesse di valore nemmeno porta molto avanti rispetto alla necessità di definire gli obiettivi in modo che ne possano discendere azioni coerenti, risultati non contraddittori, un livello tollerabile di sottoprodotti dannosi. Troppo spesso si sottovaluta la complessità del passaggio dall'affermazione di giudizi morali, alla formulazione di un programma, alla sua traduzione nella realtà.

E, infine, le buone intenzioni non esimono dal fare i conti con i caratteri e le limitazioni degli strumenti disponibili (11). Le relazioni a questa riunione offrono molto buon lavoro sulle difficoltà nell'impiego di alcuni degli strumenti fondamentali delle politiche settoriali. Io ho dato qui qualche indicazione sommaria sulle difficoltà della politica tributaria, nelle due direzioni del prelievo delle imposte e dei trasferimenti condizionati al reddito.

La scarsa attrattiva politica, e le indubbe difficoltà tecniche della politica dei redditi non giustificano che si coltivi l'illusione di poter fare tutta la redistribuzione che si vuole, con

(11) Si veda ora, in questo senso, il discorso presidenziale all'American Economic Association, del resto ispirato a una valutazione positiva della politica sociale contemporanea, di MOSES ABRAMOVITZ, *Welfare Quandaries and Productivity Concern*, in « American Economic Review » (March 1981), pp. 13-4.

gli strumenti della finanza pubblica, applicati a una distribuzione data. Riconoscere, come si deve, limiti alle possibilità di intervento nella fase di determinazione dei redditi, non giustifica una fiducia acritica negli interventi che operano *a posteriori* (12).

15. Credo di poter concludere che, la politica sociale moderna ha fondamenti che abbisognano di una attenta e continua verifica. Un consolidamento dei risultati ottenuti si deve basare sopra un'analisi spregiudicata dei motivi e sopra una valutazione attenta di quello che si può e di quello che non si può ottenere, non soltanto in funzione di risorse e di strumenti disponibili, ma in termini di possibilità di definizioni coerenti degli obiettivi, di risultati non contraddittori, di consenso sociale.

Ritrovare il senso dei limiti, che è stato proprio dei grandi riformatori del passato, non dovrebbe essere considerato un passo indietro, ma la condizione per affrontare consapevolmente incognite e rischi.

(12) Sui limiti degli interventi *a posteriori* sulla distribuzione dei redditi rimane esemplare l'intelligenza anticipatrice di E.F. SCHUMACHER, *Public Finance - Its Relation to Full Employment*, in Oxford Univ. Inst. of Statistics, *The Economics of Full Employment*, Oxford, 1944, pp. 93-4.