

Paternalismo e politica economica

Luca Beltrametti

beltrame@economia.unige.it

Università di Genova; Dipartimento di Economia e metodi quantitativi
via Vivaldi 5 16126 Genova

Abstract. The paper offers a survey of alternative notions of paternalism: authoritarian, donors' and Ulysses paternalism. It also reviews the assumptions about individual rationality and/or market failures that can support paternalistic behaviour: in particular, bounded rationality and asymmetric information can provide a rationale for paternalism. Some attention is dedicated to the implications of alternative views of paternalism on economic policy.

Sommario. L'articolo dà una rassegna di nozioni alternative di paternalismo: autoritario, del donatore e di Ulisse. Discute le assunzioni sulla razionalità individuale e/o errori del mercato che possono supportare il comportamento paternalistico: in particolare la razionalità limitata e la informazione asimmetrica possono fornire una giustificazione al paternalismo. Si discute infine delle implicazioni delle visioni alternative del paternalismo sulla politica economica.

1. Introduzione*

Con “paternalismo” si intende una situazione nella quale un intervento limitatore della libertà di una persona è attuato nell’interesse della persona stessa (quanto meno nelle intenzioni dichiarate da chi limita la libertà altrui).

Nella teoria economica classica il principio generale per il quale ogni agente economico è il miglior giudice del proprio benessere implica – come è ben noto – la superiorità di ogni politica che attribuisca al singolo individuo la più ampia libertà di scelta circa l’utilizzo delle risorse a propria disposizione. La possibilità di interventi coercitivi della volontà individuale finalizzate ad aumentare il benessere della persona che subisce la limitazione hanno necessariamente un contenuto autoritario e sono circoscritte al caso di minori e di persone considerate incapaci di provvedere a se stesse (vedi par. 2).

Nelle pagine che seguono si cercherà di mostrare che, in presenza di comportamenti altruistici ed in presenza di agenti economici dotati di forme di razionalità più realistiche rispetto a quelle astrattamente attribuite all’*homo oeconomicus* dalla tradizione classica, possono manifestarsi forme di paternalismo non solo “autoritario” ma anche di natura diversa.

* Questo lavoro - in corso di pubblicazione in G. Barberis, I. Lavanda, G. Rampa, B. Soro (a cura di) “La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella”, Rubbettino, 2005 - riprende e sviluppa alcuni contenuti di Beltrametti [2004, cap. 1]

<http://www.dif.unige.it/epi/networks>

Scopo del presente contributo è discutere le caratteristiche e le implicazioni di forme alternative di paternalismo fornendo alcuni esempi e svolgendo una rassegna della letteratura.

2. Il paternalismo “autoritario”

Nel caso del paternalismo “*autoritario*” un’ autorità impone ad un altro soggetto modalità di utilizzo di risorse di proprietà del soggetto medesimo in nome del (reale o presunto) benessere di questo. Si tratta quindi di una situazione nella quale si ha una negazione delle preferenze di alcuni individui e la presenza di una gerarchia tra le preferenze dei diversi soggetti coinvolti. Ciò implica che alcune preferenze siano “meno perfette” di altre e che a coloro che hanno preferenze “più imperfette” manchi la consapevolezza di tale imperfezione¹. Esiste dunque una contrapposizione (più o meno latente) tra comportamento paternalistico e rispetto dell’interlocutore.

La giustificazione dell’azione del paternalista “autoritario” presuppone che questo sia animato da finalità altruistiche: si tratta però di un altruismo che *non* si manifesta attraverso il trasferimento di risorse ma attraverso l’imposizione di regole di condotta; il beneficiario non può sottrarsi alle attenzioni del presunto benefattore. E’ evidente che tale atteggiamento suscita una quasi universale avversione ed è del tutto superata dal punto di vista storico: la nozione di paternalismo sopra descritta ci fa infatti pensare ai programmi “bismarckiani” di fine ‘800 ed alle vicende di governi autoritari della prima metà del ‘900 (vedi su questo punto la lucida analisi di Stella).

Ad una forma più occulta di paternalismo si riferiscono Thaler e Sunstein [2003]: essi chiamano “paternalismo libertario” una situazione nella quale una politica è selezionata con lo scopo di influenzare le parti coinvolte in un modo che aumenta il benessere di queste. Essi portano ad esempio, una mensa aziendale nella quale i responsabili si rendono conto che l’ordine nel quale gli stessi cibi sono esposti condiziona le scelte delle persone (a causa di un difetto di autocontrollo): la scelta di un ordine di esposizione dei cibi che favorisca una dieta “sana” si qualifica quindi – nella terminologia del presente articolo – come una forma di paternalismo autoritario: c’è una autorità (i vertici aziendali) che agisce per condizionare le scelte di altri soggetti (gli impiegati) circa l’uso di risorse di questi soggetti medesimi (il pasto è parte del salario) con la finalità di aumentare il loro benessere.

3. Il paternalismo “dei donatori”

Il “paternalismo dei donatori” consiste nell’introduzione di limitazioni nell’uso delle risorse donate che il donante impone al beneficiario della donazione. Il fenomeno si può manifestare sia nel caso in cui i trasferimenti siano attuati attraverso la fiscalità generale sia nel caso di forme di beneficenza di tipo privato. Pertanto, a differenza di

¹ New [1999] propone una classificazione in 4 categorie delle tipologie di fallimenti individuali che possono giustificare l’intervento di un paternalismo autoritario da parte di un pubblico potere: i) incapacità tecnica a compiere i necessari processi mentali; ii) la mancanza di forza di volontà; iii) la presenza di pulsioni emotive che distorcono le decisioni; iv) mancanza di esperienza. New ritiene peraltro che, qualora l’intervento coercitivo pubblico sia dettato da situazioni nelle quali gli individui hanno informazioni imperfette, non si debba parlare di paternalismo. Per un dibattito su queste posizioni vedi Calcott [2000] e Leonard et al. [2000].

quanto accade nel paternalismo autoritario, il donatore dispone delle proprie risorse ed impone vincoli sull'uso di queste. Il presupposto in questo caso è quindi la presenza di un altruismo nel quale il benessere di altri soggetti influenza il benessere dell'altruista *non* in modo incondizionato (indipendentemente dalla fonte dell'altrui benessere) ma solo se l'altrui benessere deriva dal consumo di una precisa gamma di beni e servizi giudicati meritori dall'altruista. Per esempio, negli Usa il programma pubblico *Food Stamps* a sostegno delle persone in condizioni di povertà prevede erogazioni che sono condizionate all'uso delle risorse per l'acquisto di beni alimentari di primaria necessità.

Il problema di "proteggere i donatori" dal rischio di un uso improprio delle risorse donate e di proteggere i "veri" poveri dalla presenza di "finti" poveri che possono distogliere loro risorse è molto antico. Baroncelli [1985] discute le posizioni contrapposte sulla povertà assunte nel 1500 dall'umanista spagnolo Vives e dal frate domenicano De Soto². Da una parte Ludovico Vives propone di regolamentare l'attività dei questuanti fino a prevedere autorizzazioni alla questua; dall'altra Domingo de Soto contrappone l'idea che l'elemosina abbia una sua sacralità che non deve essere guastata da atteggiamenti moralistici miranti a delineare un mondo popolato da benefattori e poveri "perfetti". Esiste in effetti un *trade-off* tra ricerca di modalità ottimali per attuare politiche di assistenza ed intrusività di tali politiche; la ricerca della politica di assistenza "perfetta" comporta inevitabilmente comportamenti paternalistici di tipo moralistico che pongono sul beneficiario delle prestazioni un onere crescente in termini di comportamenti utili a "meritare" il trasferimento. Si noti che questo tipo di paternalismo pone comunque problemi etici meno drammatici rispetto al paternalismo autoritario: una donazione può sempre essere rifiutata e quindi, per definizione, il benessere del beneficiario non può peggiorare.

Estremamente diffusi sono anche i trasferimenti tra vivi attuati all'interno dei nuclei familiari vincolati per volontà del donatore [cfr. ad esempio Pollak 1988]. Si pensi in particolare al finanziamento da parte dei genitori degli studi dei figli e dell'acquisto della casa.

4. Il paternalismo "di Ulisse"³

Con "paternalismo di Ulisse" si intende una situazione nella quale un soggetto chiede nel proprio interesse che venga ridotta la propria libertà di scelta: il riferimento è ovviamente all'episodio dell'Odissea [canto XII] in cui Ulisse incontra le sirene. Come è noto, Ulisse ha due obiettivi che - in assenza di un aiuto esterno - sono incompatibili tra loro: nel breve periodo vuole ascoltare il canto delle sirene, nel medio periodo vuole tornare a Itaca. Il problema è che Ulisse medesimo si rende conto (egli crede alle parole di Circe che lo ha messo in guardia) che, una volta raggiunto il primo

² Come chiarisce Baroncelli, Soto ha chiaramente letto Vives e si contrappone nella sua polemica a sostenitori delle posizioni di Vives; non si tratta tuttavia di una polemica diretta tra i due (anche per la distanza di tempo che separa gli scritti dell'uno e dell'altro).

³ La prima trattazione in chiave economica di questo tema si trova nel lavoro poco noto ma assolutamente pionieristico di Strotz [1955]. Il tema è stato poi più ampiamente trattato nel famoso libro di Elster [1979] e poi anche in Elster [2000]; l'espressione «Ulysses paternalism» viene successivamente usata piuttosto frequentemente nella letteratura economica [cfr. per esempio Blinder 1988].

obiettivo, le sue proprie preferenze subiranno un cambiamento tale che gli sarà impossibile raggiungere l'obiettivo di tornare ad Itaca. Siamo quindi nella tipica situazione di incoerenza temporale.

La soluzione adottata da Ulisse è ben nota: egli comanda ai compagni di legarlo all'albero della nave, ordina loro di non obbedirgli anche qualora egli successivamente ordinasse di scioglierlo prima di essersi allontanati dall'isola delle sirene e tappa loro le orecchie con la cera. Si tratta quindi di una rinuncia irreversibile (per un certo tempo) alla propria capacità di autodeterminazione.

Anche in presenza di un meccanismo democratico è possibile che una maggioranza di cittadini chieda al Parlamento di legar loro le mani dubitando delle proprie capacità di perseguire coerentemente obiettivi di lungo periodo. Questa impostazione ha in comune con il paternalismo autoritario il presupposto che gli individui abbiano preferenze imperfette ed abbiano bisogno di un intervento coercitivo esterno per perseguire meglio i loro propri interessi. Anche nel caso della delega parlamentare i cittadini possono quindi rinunciare (per la durata della legislatura) alla propria capacità di autodeterminazione su alcune materie. Si noti anche che questa interpretazione del paternalismo presuppone che esistano meccanismi efficienti attraverso i quali le istituzioni pubbliche ottengono una rappresentazione delle preferenze dei cittadini e che lo Stato sia in grado di esprimere meglio dei singoli individui comportamenti coerenti nel tempo.

Il paternalismo di Ulisse è caratterizzato da un dualismo di fondo: esiste una gerarchia tra livelli di razionalità di soggetti diversi. E' necessario assumere che il soggetto che limita l'altrui libertà (in questo caso i compagni di Ulisse) sia per qualche ragione immune dai limiti ai quali è soggetta la razionalità dell'altro: in questo caso i marinai hanno le orecchie tappate con la cera; è possibile che il Parlamento sia esente dalle pulsioni che rendono incoerenti le scelte intertemporali degli individui. In termini generali, ci si deve peraltro chiedere di volta in volta se questa condizione sia soddisfatta nel caso di un soggetto pubblico che ponga limiti alla libertà di scelta individuale.

D'altra parte, la presenza necessaria di una gerarchia complessa (ed a tratti paradossale) è già del tutto evidente nella soluzione suggerita da Omero: i) Ulisse è a priori più razionale dei suoi compagni (egli è "astuto" per antonomasia) ed è gerarchicamente loro superiore; ii) ciò non ostante Ulisse viene legato ed i suoi compagni no; iii) in virtù del precedente – apparente – paradosso solo Ulisse può ascoltare il canto delle sirene; iv) le preferenze dei compagni di viaggio di Ulisse sono "inferiori" rispetto a quelle del capo ed è proprio la presenza dei compagni che permette ad Ulisse di realizzare i propri obiettivi: non esiste possibilità con il meccanismo di Omero per consentire anche ai compagni di viaggio di Ulisse di ascoltare il canto delle sirene⁴.

⁴ E' evidente a questo proposito che una situazione nella quale, a turno, chi ha ascoltato il canto delle sirene viene reso sordo, viene slegato dall'albero della nave e viene messo ai remi consentendo a qualcun altro di essere legato e di ascoltare il canto delle sirene *non* costituisce una soluzione al problema. Infatti, possiamo immaginare che – fintanto che l'isola è visibile all'orizzonte – chiunque abbia ascoltato il canto delle sirene non riesca a trattenersi dal togliersi i tappi dalle orecchie con conseguente inevitabile tuffo in mare per raggiungere a nuoto l'isola. Fintanto che il canto delle sirene è udibile, è possibile lasciare con le mani slegate e le orecchie tappate dalla cera soltanto chi *non* ha ancora ascoltato il canto stesso. Su questo punto vedi Garbolino [1983].

Paternalismo ed economia politica

Sembra interessante notare anche che la limitatezza della razionalità individuale può essere un “rimedio a sé stessa” usando le parole di Hume⁵: il filosofo scozzese (senza fare riferimento al problema delle sirene) nota infatti che gli uomini hanno un’immaginazione debole così che le cose vicine a noi nel tempo e nello spazio ci colpiscono con una forza molto maggiore di ogni cosa lontana. Applicando questa osservazione alla vicenda di Ulisse si potrebbe notare che effettivamente la debolezza delle emozioni suscitate dalle cose più lontane (oltre a causare una miopia che ci può danneggiare) ci può anche proteggere da noi stessi: quando il canto delle sirene non è più udibile, Ulisse viene slegato e non ha alcuna tentazione di tornare indietro ma si concentra immediatamente sul viaggio che lo attende. Analogamente, *prima* Ulisse non riesce ad immaginare in modo sufficientemente concreto e violento, sulla base delle parole di Circe, quanto il canto delle sirene lo attirerà e perciò egli riesce a decidere di farsi legare.

Il confine tra le diverse forme di paternalismo qui brevemente discusse è spesso assai meno netto di quanto si possa in astratto pensare: un esempio interessante riguarda i sistemi pensionistici a capitalizzazione nei quali al momento del pensionamento si pone il problema dell’erogazione delle prestazioni in forma di capitale o di rendita. Un individuo razionale ed avverso al rischio ha un incentivo ad acquistare una rendita vitalizia⁶ per eliminare il rischio di longevità⁷. In quasi tutti i maggiori paesi industrializzati è previsto un obbligo di acquisto di una rendita vitalizia al momento del pensionamento in uno schema a capitalizzazione: per esempio, in Italia almeno il 50% del patrimonio maturato presso un fondo pensione deve essere convertito in rendita al momento del pensionamento [per una rassegna della normativa in materia nei diversi paesi, cfr. Yermo 2001]. Le giustificazioni di questo obbligo possono essere molteplici: i) la volontà di ridurre l’importanza del fenomeno della selezione sfavorevole sul mercato delle rendite; ciò giustifica un obbligo a convertire il patrimonio in rendita che prescinde dall’importo assoluto della rendita acquistata⁸; ii) la volontà di ridurre comportamenti opportunistici (azzardo morale): per esempio, in assenza di obbligo di acquisto di una rendita esiste il rischio che il cittadino consumi (o occulti) la somma ricevuta al momento del pensionamento e poi ricorra alle prestazioni di assistenza previste per gli anziani indigenti. Il timore di comportamenti opportunistici può giusti-

⁵ *Treatise on Human Nature, Book III of Morals, Part III Of the Other Virtues and Vices, Section VII Of the Origin of Government*. Questa citazione mi è stata segnalata da Flavio Baroncelli che ringrazio anche per le stimolanti discussioni e commenti.

⁶ Circa l’ottimalità teorica dell’acquisto di una rendita ed una eccellente discussione delle implicazioni delle più recenti innovazioni finanziarie ed assicurative, cfr. Wadsworth et al [2001].

⁷ In un mondo senza incertezza circa la durata della vita, gli individui possono decumulare autonomamente la propria ricchezza in modo da garantirsi un flusso costante di reddito durante tutta la vita. Al contrario, in un mondo con incertezza esiste il “rischio” di avere una vita residua più lunga della media e quindi di esaurire le proprie risorse prima del termine della propria vita. Schemi assicurativi possono eliminare questo rischio vendendo ad un grande numero di persone rendite calcolate sulla durata media della vita.

⁸ Infatti l’obbligo di conversione è finalizzato al buon funzionamento del mercato assicurativo⁸ e quindi prescinde dal livello del reddito del lavoratore. Questo è il caso di Austria, Islanda, Olanda, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito [cfr. Yermo 2001]. Per un’analisi del fenomeno della selezione sfavorevole sul mercato delle rendite vitalizie cfr. Finkelstein e Poterba [2000]; Mitchell et al [2001]. Si mostra che in media nel 1995 un uomo di 65 riceveva prestazioni per un importo compreso tra l’80% e l’85% dei premi versati. Circa l’efficienza di tale mercato vedi i vari contributi in Brown et al [a cura di, 2001].

Luca Beltrametti

ficare soltanto l'obbligo di acquisto di una rendita fino a garantire un reddito complessivo minimo durante l'età anziana⁹; iii) un intento paternalista di tipo "autoritario" teso ad imporre ai cittadini comportamenti prudenti; iv) un intento paternalista del tipo "di Ulisse": il cittadino teme di cedere a pulsioni irrazionali e chiede al Parlamento di avere le mani legate. Anche nei casi iii) e iv) si giustifica probabilmente solo un obbligo a convertire in rendita il capitale fino a raggiungere il livello minimo di rendita.

⁹ Di questo tipo è per esempio la normativa irlandese e ungherese [cfr. Yermo 2001]. Si noti che l'obbligo di conversione in rendita vitalizia solo di una parte del montante accumulato determina un mercato duale: un mercato (senza selezione sfavorevole) per la componente obbligatoria ed un mercato (con selezione sfavorevole) per le rendite acquistate liberamente oltre il minimo obbligatorio.

Riferimenti bibliografici

- Baroncelli, F., *Contro la carità discreta. Misericordia, raziocinio e volontà di non sapere in una polemica cinquecentesca sulla povertà*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, n. 1, 1985, pp. 3-49.
- Beltrametti, L., *Vouchers. Presupposti, usi, abusi*. Bologna, Il Mulino, 2004.
- Blinder, A., *Why is the Government in the Pension Business?* in S. Wachter (a cura di) *Social Security and Private Pensions*, Toronto, Lexington Books, 1988.
- Brown, J., Mitchell O., Poterba J. e Warshawsky M. *The Role of Annuity Markets in Financing Retirement*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2001.
- Calcott, P., *New on Paternalism*, in “Economics and Philosophy”, n. 16, 2000, pp. 315-321.
- Elster, J., *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, traduzione italiana *Ulisse e le sirene*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Elster, J. *Ulysses Unbound*, Cambridge Massachusetts, Cambridge University Press 2000.
- Finkelstein, A. e Poterba, J., *Adverse selection in insurance markets: policyholder evidence from the U.K. annuity market*, NBER Working Paper n. 8045, 2000
- Garbolino, P., *Introduzione a Elster*, 1979, traduzione italiana, 1983.
- Leonard, T., Goldfarb, R. e Suranovic, S., *New on Paternalism and Public Policy*, in “Economics and Philosophy”, n. 16, 2000, pp. 323-331.
- Mitchell, O., Poterba, J., Warshawsky M. e Brown, J., *New Evidence on the Money's Worth of Individual Annuities*, in: J. Brown, et al. (a cura di) “The Role of Annuity Markets in Financing Retirement”, citato.
- New, B. *Paternalism and Public Policy*, in “Economics and Philosophy”, n. 15, 1999, pp. 63-83.
- Pollak, R., *Tied Transfers and Paternalistic Preferences*, in “American Economic Review Papers and Proceedings”, n. 78, 1988, pp. 240-244.
- Stella, L., *La persistente validità del Welfare State come strumento per accrescere insieme la giustizia sociale e l'efficienza economica*, in corso di stampa in G. Barberis, I. Lavanda, G. Rampa, B. Soro (a cura di) “La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella”, Rubbettino, 2005.
- Strotz, R., *Myopia and Inconsistency in Dynamic Utility Maximization*, in “Review of Economic Studies”, n. 23, 1955-56, pp. 165-180.
- Thaler R., Sunstein C., *Libertarian Paternalism*, in “American Economic Review, Papers and Proceedings”, vol. 93, n.2, 2003, pp. 175-179.
- Wadsworth, M., Findlander, A. e Boardman, T., *Reinventing Annuities*, Londra, Watson Wyatt Partners, 2001.
- Yermo, J., *Private Annuities in OECD countries*, 2001, disponibile presso il sito: www.oecd.org