

UN'IDEA DI EUROPA: IL MODELLO SOCIALE EUROPEO

Stefano Zamagni

1.Introduzione

Dire che l'Europa vive, oggi, una situazione di stallo è, a dir poco, un eufemismo. I fatti sono fin troppo noti perché qui si debba anche solo richiamarli. Meglio allora dirigere l'attenzione sulle vie di uscita dall'attuale impasse. Quella su cui intendo soffermare la mia attenzione in questa sede ha a che fare con la questione del cosiddetto modello sociale europeo, delineato bensì nell'Agenda di Lisbona (marzo 2000), ma rimasto finora lettera morta¹. Anzi, vanno crescendo di intensità le voci di coloro che chiedono una revisione del processo di Lisbona, proprio con riferimento alle tematiche sociali, allo scopo – così si sostiene - di consentire all'Europa di ritornare a crescere al più presto. E' il confronto con il tasso di crescita dell'economia statunitense a destare le maggiori preoccupazioni, fino ad assumere talvolta toni di vero parossismo. (Un dato per tutti: nel 2003, il PIL pro capite degli USA era di 33.740 \$; quello dell'UE a 15 era di 24.360 \$).

Questa osservazione aiuta a comprendere perché nel dibattito (scientifico e politico) in corso la priorità assoluta venga data alle politiche della crescita e, più in generale, alle politiche economiche dell'offerta, secondo quanto raccomandato dalla Commissione Kok e finemente sostenuto nel Rapporto Sapir (2004). L'argomento, chiave di volta, di queste posizioni è che l'Europa ha bisogno di crescere sia per placare le critiche populiste sia per consentire di generare risorse in ammontare sufficiente per finanziare il suo modello sociale. (Cfr. Agenda Sociale 2006-2010). Quanto a dire che la

¹ Giova osservare che è bensì vero che il Consiglio Europeo di Lisbona licenzia "il modello europeo", ma i principi che vengono posti a suo fondamento sono talmente general-generici da renderlo praticamente indistinguibile da altri modelli sociali. Si tratta, infatti, dei seguenti quattro principi: sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale; collegamento stretto tra protezione sociale e politiche attive del lavoro; pari opportunità per tutti; strategie di inclusione sociale. Ora, non vi è chi non veda come principi del genere si trovino anche in altre aree geografiche, ad esempio negli USA.

crescita è precondizione, cioè causa, del welfare. E poiché la causa precede sempre, salvo i casi rari di causalità simultanea, l'effetto, è tempo – così si dice – di cominciare a pensare alle “cose fondamentali”, per consentire all'Europa di recuperare il ritardo che la separa dagli USA sul fronte sia della competitività sia dell'innovazione.

C'è motivo di ritenere che questa svolta recente nel modo di pensare l'Europa e il suo futuro aiuti a comprendere anche le difficoltà di natura propriamente istituzionale. Il fatto che i nove paesi che non hanno ancora ratificato il Trattato Costituzionale abbiano dichiarato tutte le loro difficoltà ad accogliere soprattutto la parte III (“politiche e funzionamento” – una parte che occupa oltre cento del totale di 183 pagine) ci fa capire che è proprio intorno alle politiche di welfare, che di quella parte sono *magna pars*, che si registrano i maggiori dissensi². Certo, la motivazione ufficiale che, a suo tempo, è stata adottata è altra, e cioè che esisterebbe un *trade-off* tra rafforzamento dell'identità europea e identità nazionali. Che si tratti di un tipico argomento *ad hoc* ci viene confermato sia dal riconoscimento che l'Europa non è e mai sarà una nazione sia dalla presa d'atto che la pluralità delle appartenenze identitarie è ormai, nelle nostre società avanzate, un fatto acquisito.

Assai più plausibile è la considerazione, per un verso, che la spesa sociale nell'UE rappresenta circa il 30% del PIL complessivo e i 2/3 delle spese delle pubbliche amministrazioni e, per l'altro verso, che almeno quattro e alquanto diversi sono i modelli di protezione sociale di fatto esistenti in Europa. Si tratta: 1) del modello nordico, caratterizzato da un elevato livello di tassazione (tra il 47% e il 53% del PIL contro la media europea del 42%) e dalla prevalenza dell'erogazione di servizi reali a tutti piuttosto che da trasferimenti monetari; 2) del modello anglosassone, di marca meno universalistica rispetto al precedente e fortemente *work-conditional* (tanto che non si parla di sussidi di disoccupazione, ma di *job seeker's allowances*); 3) del modello continentale, in cui i servizi di welfare sono finanziati prevalentemente dalle tasse sull'occupazione (ciò che in parte spiega i bassi tassi di occupazione); 4) del modello mediterraneo, caratterizzato da un peso eccessivo dei programmi pensionistici (in Italia, la spesa pensionistica occupa il 63% della spesa sociale, contro la media europea del

² La parte I del Trattato (che consta di ben 500 articoli) è dedicata alle istituzioni europee; la parte II, ai diritti fondamentali; la parte IV alle disposizioni generali. Chiude il testo una serie di allegati.

42%), da una scarsa attenzione per la famiglia (in Italia, la famiglia riceve il 3% della spesa sociale, contro il 7,7% della media europea), dal forte ruolo del sindacato nella definizione degli interventi, col risultato che alcuni gruppi sociali risultano sovraprotetti e altri sottoprotetti (Sapir, 2005).

Bastano questi rapidi cenni per comprendere perché il progetto di arrivare per via di consenso a definire *il* modello sociale europeo sia, nelle condizioni attuali, poco più che un'utopia. Ancora troppo forte è la pretesa degli stati membri di conservare per se stessi la sovranità in campo sociale. Invero, dopo che col ben noto Patto di Stabilità, incorporato nel Trattato di Amsterdam, i governi nazionali si sono visti restringere i tradizionali spazi di manovra nell'uso delle politiche fiscali e monetarie, quella del sociale è rimasta l'unica area di un certo peso su cui intervenire per assicurare ai propri paesi margini di manovra volti ad accrescere il tasso di competitività.

Allora, se più Europa è auspicabile, perché ciò è nell'interesse di tutti, come uscire dall'attuale posizione di stallo?³ Sono dell'avviso che una via pervia ed efficace sia quella del confronto delle idee, civile ma coraggioso, centrato su due questioni prioritarie. Per un verso, si tratta di dichiarare apertamente quali principi normativi si ritiene di dover porre a fondamento del (futuro) modello sociale europeo e sui quali ricercare, per via di confronto politico, la convergenza massima possibile. Per l'altro verso, è necessario portare ragioni che valgano a dimostrare che la tesi secondo cui il welfare è fattore di crescita è più solida e quindi più plausibile della tesi opposta, che però è quella ancor'oggi dominante. Di entrambe le questioni mi occuperò in quel che segue.

2. Principi regolativi per il modello sociale europeo

³ Va da sé che non sto affatto pensando che quello del sociale sia l'unico fronte urgente di intervento per rimpannucciare la casa europea. Mi basti qui ricordare il fronte delle questioni istituzionali: proporre un altro Trattato, oppure ridurre sensibilmente quello esistente in modo da renderlo accetto a tutti i paesi membri? Conservare oppure abbandonare il principio del convoglio più lento? (Alesina e Perotti, 2004). C'è poi il fronte delle questioni propriamente economiche. I segnali di quello che è stato chiamato un "nuovo nazionalismo economico" mettono a repentaglio il mercato unico. I parametri del Patto di Stabilità vanno cambiati, posto che non hanno una giustificazione economicamente razionale, ma in quale modo e in quale direzione? E così via. (Blanchard 2004; Quadrio Curzio, 2006).

2.1. La crisi - nel senso etimologico di “transizione” – dello stato sociale è la crisi di un particolare modello di gestione del medesimo, quello fordista. Non è, invece, la crisi dei valori che lo hanno sorretto fin dal suo nascere, né è la negazione del fatto che le conquiste dello stato sociale rappresentano una delle manifestazioni più alte di progresso democratico per la civiltà industriale. La radice della crisi del vecchio modello non è di natura fiscale – questa è piuttosto l’effetto, non la causa - ma è da rinvenirsi nella sua incapacità di coniugare, in modo sostenibile, equità e libertà. I cittadini delle nostre società avanzate non accettano più rinunce alla loro libertà per conseguire più elevati standard di tutela dai rischi. Quando il perseguimento della sicurezza sociale entra in rotta di collisione con l’allargamento degli spazi di libertà è l’efficienza stessa a risentirne: di qui la crisi fiscale e perciò l’insostenibilità finanziaria dello stato sociale.

Cosa c’è alla base della diversità di richieste dei cittadini di oggi rispetto a quelli di ieri nei confronti dello stato sociale? C’è che – come ha illustrato A. Giddens (1997) – nel passaggio dalla fase fordista a quella post-fordista della società industriale è mutata e va mutando la natura propria dei rischi che lo stato sociale ha inteso, fin dall’origine, combattere. Proteggere il cittadino dalle avversità connesse agli andamenti erratici del ciclo economico e agli eventi di natura (perdita del lavoro; perdita della salute; una vecchiaia triste e così via) è da sempre il *proprium* dei vari istituti del welfare. La novità è che, mentre nella fase di sviluppo precedente, la sicurezza è minacciata da fattori che sono esogeni rispetto ai piani di vita dei singoli e della politica, nella fase attuale l’insicurezza è diventata, in larga misura, endogena, attribuibile cioè al modo in cui la società si organizza e, soprattutto, al modo in cui viene articolata la sfera della produzione della ricchezza.

Quel grosso capitolo dello stato sociale che si occupa di tutela della salute illustra molto bene tale inversione nella natura dell’incertezza. Se il “vecchio” sistema sanitario poteva assumere che la malattia fosse qualcosa di casuale e comunque di non correlato ai modi di vita, un simile presupposto non reggerebbe certo in una epoca nella quale le persone scelgono, in una certa misura, il proprio stile di vita e nella quale lo stato di salute è “funzione”, oltre che delle cure sanitarie, di fattori quali l’ambiente, i regimi alimentari, i luoghi di lavoro, i rapporti familiari e così via. Si pensi, per un

esempio non tanto banale, alle patologie tumorali. Ci viene detto, dalle ricerche biomediche, che la più parte di esse è riconducibile a fattori specificamente ambientali. Se il vecchio stato sociale allora poteva limitarsi alla ricerca di terapie efficaci, oltre che dei modi per alleviare le conseguenze, un nuovo stato sociale all'altezza delle aspettative dei cittadini non può non destinare risorse per intervenire alla fonte – lotta al fumo; abolizione di sostanze tossiche nei luoghi di lavoro; politiche di *health promotion*; contenimento dei disordini alimentari (Un tempo, non tanto lontano, erano la natura e i cicli stagionali, oltre alla povertà, ad imporre, di fatto, la dieta alimentare).

In presenza di mutamenti del genere, pensare di conservare l'impianto del vecchio modello di welfare – sia pure in versione aggiornata e razionalizzata – servirebbe solo ad accelerare la trasformazione, già in atto, dello stato sociale in uno “stato dei trasferimenti” – per usare la colorita espressione di Assar Lindbeck. Ciò che realizzerebbe ingenti e distorsivi trasferimenti di reddito, non tanto dai ricchi ai poveri, quanto da un segmento all'altro delle classi medie e medio-alte. L'impulso alla conflittualità per acquisire il consenso dei vari segmenti di elettorato che deriverebbe da trasferimenti del genere non sarebbe certo compatibile con le esigenze di stabilità di una democrazia avanzata. In altro modo, fino a che i rischi possono essere considerati esogeni è concepibile cercare di farvi fronte mediante la gestione diretta degli apparati per la sicurezza da parte dello stato. Non così quando la matrice dei rischi diventa in gran parte endogena.

Il nuovo modello di stato sociale deve porre al centro della decisione politica il tema della libertà (in senso positivo). Non si soddisfano i bisogni ritenuti essenziali distribuendo ai cittadini beni e servizi in forma paternalistica, prescindendo cioè dalle loro preferenze e dalla loro identità. Perché, come opportunamente osserva A.Margalit (1998), non basta mirare ad una società giusta; quel che in più si deve volere è una “società decente”, una società, cioè, che non umilia i suoi membri distribuendo loro benefici, ma negando al tempo stesso la loro autonomia. La via societaria al welfare postula che si pensi ai cittadini come ad agenti responsabili e pertanto che compito irrinunciabile di un welfare declinato in forme civili sia, non solo assicurare la fornitura di beni e servizi, ma anche promuovere tutte quelle forme di azione collettiva che hanno effetti pubblici; postula cioè il superamento dell'errata concezione che identifica la sfera

del pubblico con quella dello stato. E' per questa ragione di fondo che il nuovo modello di stato sociale abbisogna che la società civile si organizzi (e si potenzi) per diventare un attore nel disegno dei vari istituti del benessere.

2.2. Ciò premesso, quali principi devono sostanziare il disegno di un sistema di welfare all'altezza delle attuali sfide? Ne indico quattro, quelli che a me paiono debbano costituire il nucleo duro del sistema. Il primo di questi è l'universalismo delle prestazioni. Perché il welfare ha da essere universalista?

Una prima ragione è bene resa dall'idea di J. Buchanan⁴ secondo cui una democrazia stabile può sopravvivere solo se i suoi programmi di welfare si ispirano a principi di "generalità", cioè di universalismo. L'argomento è, in breve, il seguente. Programmi di welfare che discriminano fra i gruppi sociali, sottoponendo i cittadini alla cosiddetta prova dei mezzi e agendo o sul versante della tassazione oppure su quello dei trasferimenti, finiscono per indebolire il sostegno della società all'intero processo politico. E ciò nella misura in cui programmi del genere generano incentivi, tra la popolazione, a investire risorse per assicurarsi trattamenti di favore o per proteggersi da trattamenti penalizzanti. Pertanto, uno stato sociale discriminatorio, se da un lato favorisce lo spreco delle risorse impiegate in attività di *rent-seeking* da parte di gruppi che possono contare sul fatto che, nei regimi a democrazia parlamentare, una volta acquisito un privilegio è praticamente impossibile che esso possa venire annullato pure da una coalizione politica avversaria, dall'altro lato esso finisce col frazionare la società erodendo quel patto di solidarietà che è il cemento di una democrazia stabile.

Invero, è questo un punto che già W.H. Beveridge, nel suo celebre rapporto del 1942 ("Social insurance and allied services"), aveva anticipato quando scriveva che l'adozione di "universal schemes" doveva servire alla "solidarity and unity of the nation", dal momento che, come si legge nel frontespizio del rapporto, "misery generates hate", cioè guerra civile. Infatti, l'esperienza della guerra aveva insegnato che tutti, indipendentemente dalla posizione sociale occupata, correvano i medesimi rischi,

⁴ *Cfr.* J. Buchanan, (1997). Si tratta di un saggio che condensa le tesi argomentate nel volume di J. Buchanan e R.D. Congleton, (2000).

rispetto ai quali non valeva la pena, né conveniva ad alcuno, discriminare. E' dunque con la guerra – la *people's war* – che alle ragioni in termini di libertà dal bisogno se ne affianca una nuova, quella dell'eguaglianza della cittadinanza sociale. Ora, se il fondamento costituito dalla libertà dal bisogno può essere compatibile con la selettività – si danno prestazioni a chi è portatore di specifici bisogni – l'altro fondamento postula di necessità l'universalismo.

C'è una seconda ragione che parla a favore dell'universalismo. Essa riguarda le non lievi difficoltà di gestione dei metodi di selezione: come giungere alla corretta identificazione di coloro che hanno diritto alle prestazioni e come porre in atto procedure di controllo e di monitoraggio della platea dei beneficiari, chiaramente destinata a mutare di composizione nel corso del tempo? Come bene illustra Toso (1998), un programma di spesa su basi selettive esige sia la fissazione di criteri di eleggibilità, con cui si stabiliscono i confini categoriali del programma (il diritto ad usufruire di certe prestazioni è condizionato al possesso di caratteristiche di meritorietà che delimitano i confini delle categorie degli aventi diritto), sia l'esecutività dei criteri di assegnazione con i quali si sancisce l'effettiva fruibilità delle prestazioni – ad esempio, l'individuazione delle variabili monetarie da cui dipende la fruizione. Chiaramente, ferme restando le regole di eleggibilità, modificazioni di quelle di assegnazione estendono o riducono la platea dei beneficiari effettivi a seconda delle esigenze del decisore pubblico.

Tuttavia, i pervasivi fenomeni di asimmetria informativa, e le difficoltà di raccolta e di gestione delle informazioni necessarie fanno sì che gli errori per l'identificazione dei potenziali beneficiari costituiscano la regola piuttosto che l'eccezione. E non v'è chi non veda come, soprattutto ma non solo nel caso della tutela sanitaria, siano assai più gravi gli errori di esclusione – si escludono coloro che, in condizioni di perfetta informazione, risulterebbero destinatari delle prestazioni – che non gli errori di inclusione – si includono i non aventi diritto, cioè i falsi positivi.

Possiamo sintetizzare il ragionamento che precede in questo modo. Quello del welfare è un settore inesorabilmente dominato dalle asimmetrie informative e quindi da fenomeni di azzardo morale e di selezione avversa. Ora, mentre i problemi sul fronte dell'efficienza attribuibili all'azzardo morale e al rapporto d'agenzia tra principale e

agente sono ancora irrisolti a livello teorico, per quelli attribuibili alla selezione avversa la soluzione “naturale” esiste e questa si chiama universalismo. Va da sé che ciò non significa che laddove i servizi di welfare sono offerti su base universalistica, tutti i cittadini, riescono nella realtà ad usufruirne. In effetti, se la tecnologia di fruizione dei servizi sanitari richiede, in aggiunta all’accesso ai medesimi, la disponibilità di altri input (livello adeguato di educazione; condizioni minime di reddito e altro), non basta predisporre uno schema universalistico perché tutti i cittadini ne possano trarre beneficio. Ma ciò nulla dice contro l’universalismo; anzi, aggiunge una ragione in più per rafforzarlo.

2.3. Il secondo principio regolativo è quello della centralità della persona. Il vecchio welfare non vede la persona portatrice di bisogni da soddisfare, ma i bisogni stessi. Eppure, gli interventi in cui si sostanzia il welfare sono, per loro natura, indirizzati al sostegno e al rafforzamento di rapporti tra persone: medico-paziente; insegnante-studente; assistente sociale-emarginato (o anziano); etc. Ciò comporta che non si possono soddisfare i bisogni delle persone in modo anonimo, prescindendo dalle loro preferenze e dalla trama delle relazioni che legano tra loro soggetti di domanda e di offerta. Invero, il processo di produzione dei servizi di welfare presenta una peculiare caratteristica: il fruitore di tali servizi attribuisce importanza, e perciò un valore positivo, non solamente al soddisfacimento del bisogno che lo ha investito, ma anche ad *outcomes* quali il rispetto dell’autonomia e la qualità relazionale.

Si consideri il caso dei servizi sanitari, ma il discorso vale il generale per tutte le prestazioni di welfare. Il rispetto dell’autonomia del paziente, intesa come possibilità concreta che questi ha di concorrere a prendere decisioni sul proprio stato di salute, è qualcosa di più del ben noto principio della sovranità del consumatore. Quest’ultimo dice che devono essere i valori dell’agente a contare nel processo decisionale e che a questi spetta la decisione di scelta. L’autonomia, invece, in quanto capacità di spiegare le proprie scelte riferendole ai propri scopi, implica che al paziente venga riconosciuto il diritto anche di non scegliere. Questo significa che l’atto della scelta entra, di per sé, come argomento positivo nella funzione di utilità del soggetto, a prescindere dagli effetti che l’esercizio della scelta andrà poi a produrre. (Ciò è quanto è implicato dalla

nozione di *consumer empowerment*). Eppure, nella vasta letteratura di economia sanitaria, l'esercizio della scelta è quasi sempre un'opzione del medico, il quale opera o direttamente in qualità di agente del paziente-principale oppure indirettamente come fornitore delle informazioni rilevanti per la scelta. Chiaramente, ciò è un riflesso dell'impianto utilitaristico entro cui si svolge quella letteratura: mentre il principio della sovranità del consumatore è compatibile con la matrice filosofica dell'utilitarismo, la nozione di autonomia personale postula il riferimento alla matrice personalista.

Anche le modalità di erogazione dei servizi sanitari sono un elemento positivamente valutato dall'utente. Come una miriade di ricerche empiriche conferma – in particolare, quelle sullo stato di attuazione delle Carte dei Servizi Sanitari e dei Comitati consultivi misti - il paziente è sempre più interessato alla cosiddetta “medicina di relazione”. La discrezione nella esecuzione di certi esami diagnostici; la decenza dei luoghi di attesa per esami clinici; l'accesso all'informazione non distorta riguardante il proprio stato di salute; le forme dell'interazione medico-paziente sono altrettanti esempi di beni relazionali che vengono domandati dai soggetti, ma per i quali non sembrano esserci attenzioni adeguate dal versante dell'offerta.

Grosso modo, relazionale è quel bene (o servizio) che genera utilità non solo per le sue proprietà intrinseche, come avviene per tutti gli altri beni, ma anche per le modalità in cui si svolge il processo di consumo. Duplice è la connotazione dei beni relazionali. Per quanto attiene il lato della produzione, la relazionalità esige la compartecipazione di tutti i membri dell'organizzazione, senza che i termini della stessa siano negoziabili. Quanto a dire che l'incentivo che induce dei soggetti a prendere parte alla produzione del bene relazionale non può essere esterno alla relazione che lega tra loro quei soggetti: l'identità dell'altro conta. Relativamente al lato del consumo, la funzione di un bene relazionale postula un qualche coinvolgimento del soggetto di offerta, perché il rapporto diretto con l'altro è costitutivo dell'atto di consumo; ciò che spiega perché nel processo di consumo di tali beni la comunicazione diviene elemento non secondario.

In buona sostanza, le politiche sociali che non pongono al centro la persona non sono in grado di assicurare il rispetto di cui parla Sennett (2004). E la mancanza di rispetto, anche se meno grave dell'insulto, può ferire la persona portatrice di bisogni.

Giova ricordare che già J.M.Keynes, il grande teorico del welfare state, parlava di “dipendenza democratica” per significare un assetto istituzionale in cui la garanzia della protezione si accompagnasse a forme di partecipazione degli individui alla definizione delle condizioni di soddisfazione dei loro bisogni. Scriveva il nostro a proposito del welfare state: occorre “promuovere la giustizia, economica e sociale, ma allo stesso tempo rispettando e proteggendo l’individuo, la *sua libertà di scelta*, ...la sua *iniziativa*” (Keynes, 1939 [1982, p.501], corsivo aggiunto). E dire che ancor’oggi molti pensano che Keynes fosse un difensore dello statalismo in versione forte. Se il soddisfacimento dei bisogni non avviene secondo modalità relazionali, non si crea coesione sociale. Anzi, essere assistiti ma non rispettati potrebbe aumentare il risentimento, vero e proprio tarlo della coesione sociale.

2.4. Passo ora al terzo principio, quello del bene comune. Un sistema di welfare ha senso (cioè una direzione) solo se mira ad incrementare il bene comune. Ma di che si tratta? Un modo semplice, ma efficace, di afferrare il significato proprio di *bene comune* è quello di porlo al confronto col concetto di *bene totale*. Mentre quest’ultimo può essere metaforicamente reso con l’immagine di una sommatoria, i cui addendi rappresentano i beni individuali (o dei gruppi sociali di cui è formata la società), il bene comune è piuttosto paragonabile ad una produttoria, i cui fattori rappresentano i beni dei singoli individui (o gruppi). Immediato è il senso della metafora: in una sommatoria se anche alcuni degli addendi si annullano, la somma totale resta comunque positiva. Anzi, può addirittura accadere che se l’obiettivo è quello di massimizzare il bene totale (ad es. il PIL nazionale) convenga “annullare” il bene (o benessere) di qualcuno a condizione che il guadagno di benessere di qualcun altro aumenti in misura più che sufficiente per la compensazione. Non così, invece, con una produttoria, perché l’annullamento anche di un solo fattore azzerava l’intero prodotto.

Detto in altri termini, quella del bene comune è una logica che non ammette sostituibilità (ovvero *trade off*): non si può sacrificare il bene di qualcuno – quale che ne sia la situazione di vita o la configurazione sociale – per migliorare il bene qualcun altro e ciò per la fondamentale ragione che quel qualcuno è pur sempre una *persona umana*. Per la logica del bene totale, invece, quel qualcuno è un *individuo*, cioè un soggetto

identificato completamente da una particolare funzione di utilità e le utilità – come si sa – si possono tranquillamente sommare (o confrontare), perché non hanno volto, (cioè identità), né storia. Come già Aristotele aveva ben chiarito, la vita in comune tra esseri umani è cosa ben diversa dalla mera comunanza del pascolo propria degli animali. Nel pascolo, ogni animale mangia per proprio conto e cerca – se gli riesce – di sottrarre cibo agli altri. Nella società umana, invece, il bene di ognuno può essere raggiunto solo con l'opera di tutti. Ma soprattutto, il bene di ognuno non può essere fruito (cioè goduto) se non lo è anche dagli altri.

Perché bene comune e bene totale continuano ad essere confusi, generando non pochi equivoci e causando parecchie dispute sterili e inconcludenti? La risposta più convincente è che la cultura oggi dominante è talmente intrisa di utilitarismo filosofico che anche quei luoghi, di pensiero e di azione, che, a livello dei principi, lo avversano, finiscono per subirne il condizionamento pratico. Si tenga presente, infatti, che è con l'etica utilitarista di J. Bentham (1789) che si afferma e si diffonde l'idea secondo cui scopo della politica, è il bene *totale* del popolo, con il che l'organizzazione del mercato (cioè dell'economia) e delle istituzioni pubbliche deve essere tale da non ostacolare il conseguimento di un simile obiettivo.

Chiaramente, fin tanto che la ragion utilitarista è stata circoscritta all'ambito socio-economico si è (quasi) sempre riusciti a trovare rimedi alle incongruenze – soprattutto sul fronte della distribuzione della ricchezza - da essa generate. Dopo tutto, è in ciò il significato ultimo del welfare state, il cui fondamento filosofico è marcatamente hobbesiano: poiché la logica del bene totale non assicura affatto che tutti i cittadini possano vivere in maniera decente, e poiché situazioni di prolungata povertà o di accentuata disuguaglianza tra i gruppi sociali sono dannose o comunque inefficienti per il fine della massimizzazione del bene totale, allora si affida allo Stato il compito di intervenire *post-factum* per compensare, in chiave risarcitoria, coloro che, per una ragione o l'altra, sono rimasti troppo indietro nella gara del mercato. In anni recenti, tuttavia, il compromesso hobbesiano ha mostrato tutta la sua inadeguatezza quando si è cercato di estendere la logica del bene totale alla sfera di quella che M. Foucault ha chiamato la biopolitica.

Conviene a questo punto precisare ulteriormente le caratteristiche proprie del bene comune. Il quale non va confuso né con il bene privato, né con il bene pubblico. Nel bene comune, il vantaggio che ciascuno trae per il fatto di far parte di una certa comunità non può essere scisso dal vantaggio che altri pure ne traggono. Come a dire che l'interesse di ognuno si realizza *assieme* a quello degli altri, non già *contro* (come accade con il bene privato) né a *prescindere* dall'interesse degli altri (come succede con il bene pubblico). In tal senso "comune" si oppone a "proprio", così come "pubblico" si oppone a "privato". E' comune ciò che non è *solo* proprio, né ciò che è *di tutti* indistintamente. Nessuno, tra i pensatori contemporanei, ha visto meglio di H. Arendt tali distinzioni. Nel suo *Vita activa*, la Arendt scrive che pubblico indica "ciò che sta alla luce", ciò che si vede, di cui si può parlare e discutere. "Ogni cosa che appare in pubblico può essere vista e udita da tutti" (1994, p.37). Privato, al contrario, è ciò che viene sottratto alla vista. Comune, d'altro canto, è "il mondo stesso in quanto è comune a tutti e distinto dallo spazio che ognuno di noi occupa privatamente" (p.39). Perché tale, il comune è il luogo di ciò che non è proprio, e cioè il luogo delle relazioni interpersonali.

Qual è dunque il "nemico" del bene comune? Per un verso, chi si comporta da "scroccone" (*free rider*), chi cioè vive sulle spalle altrui (ad esempio, con l'evasione fiscale); per l'altro verso, chi si comporta da altruista puro, quello cioè che annulla il proprio interesse per favorire l'interesse degli altri. Entrambi i comportamenti non alimentano il bene comune, sia pure per motivi diversi e con conseguenze diverse. Né l'egoismo puro né l'altruismo puro sono in grado di rendere sostenibili – da soli – un ordine sociale di umani. Qual è allora l'amico del bene comune? Il comportamento ispirato al principio di reciprocità. Il quale suona così: ti do liberamente qualcosa affinché tu possa a tua volta dare, secondo le tue capacità, ad altri o eventualmente a me. Al contrario, il principio dello scambio di equivalenti recita: ti do qualcosa a condizione che tu mi dia in cambio l'equivalente di valore. Dunque, mentre il principio di reciprocità postula – come già Aristotele aveva indicato – la proporzionalità, il principio dello scambio postula l'equivalenza. Nessuna convivenza umana può durare a lungo ed essere fonte di felicità, cioè di realizzazione piena delle persone, se tutti danno – al modo dell'altruista puro cioè del filantropo – oppure se tutti pretendono di ricevere

– al modo dell’opportunista, ovvero dell’assistito cronico – oppure ancora se tutti i rapporti intersoggettivi sono ridotti allo schema dello scambio di equivalenti. L’accoglimento a livello culturale e la traduzione in pratica a livello politico del principio di reciprocità sono la garanzia sicura di una convivenza armoniosa e capace di futuro.

2.5 Arrivo così all’ultimo dei principi di cui sto trattando: quello della sussidiarietà. Ha scritto, al riguardo, Jacques Delors, il più convinto fautore dell’inserimento di tale principio nel Trattato di Maastricht: la sussidiarietà “procede da un’esigenza morale, per cui la finalità della società è fatta del rispetto per la dignità e la responsabilità delle persone che la compongono. La sussidiarietà non è solo la limitazione dell’intervento di una autorità superiore su una persona o una collettività in grado di agire da sola [sussidiarietà verticale], ma è anche *l’obbligo* per tale autorità di fornire i mezzi per cui persone e collettività possono raggiungere i loro scopi [sussidiarietà orizzontale]. La sussidiarietà comprende così due aspetti indissociabili: il *diritto* di ciascuno a esercitare la propria responsabilità per realizzarsi al meglio; il *dovere* dei poteri pubblici di favorire a ciascuno i mezzi per realizzarsi pienamente” (1991, p.3; corsivo aggiunto). Cosa c’è al fondo del principio di sussidiarietà? Il rifiuto dell’assunto hobbesiano secondo cui “homo homini lupus”. Vedo di spiegarmi.

Il welfare state è nato in Europa per iniziativa del Sovrano illuminato, su un impianto culturale prettamente hobbesiano, cioè contrattualista (Donati, 2000). Al di là delle forme e delle versioni che esso è andato via via assumendo, l’impostazione comune a tutte queste è sempre stata che il welfare deve provenire dall’alto, da un ente che sta al di sopra dei consociati. Lo stato sociale hobbesiano persegue uno scopo ben preciso: poiché della socialità della persona umana non ci si può fidare, allora il welfare state deve limitare il più possibile il pluralismo sociale e svalutare la rilevanza pratica delle formazioni sociali intermedie. Non è difficile darsene conto: se si accoglie l’assunto antropologico per cui l’uomo è un lupo, è chiaro che si edificherà un welfare da lupi e dunque vi sarà bisogno di un Leviatano cui affidare le sorti del benessere dei cittadini.

Si pone la domanda: è possibile costruire un welfare universalista su basi sussidiarie? La risposta affermativa va cercata nelle pieghe della seguente considerazione. Ciò che è fondativo dell'intervento statale nel disegno di un modello universalista di welfare è un triplice compito: a) la definizione del pacchetto delle prestazioni (e dei relativi standard di qualità) che si intendono assicurare ai cittadini; b) la fissazione delle regole di accesso ai servizi sociali e dunque degli interventi in chiave redistributiva necessari allo scopo; c) l'esercizio delle forme di controllo sulle erogazioni effettive delle prestazioni. Sono queste le funzioni tipiche della figura dello Stato-regolatore. Tra queste non vi è, invece, quella riguardante la produzione diretta oppure la gestione in proprio dei servizi sociali stessi.

Chiaramente, ciò non significa che, in determinate circostanze, lo Stato non possa provvedere alla fornitura, in condizioni di monopolio pubblico, di questo o quel servizio. Significa piuttosto che quando veste i panni del *producer*, lo Stato deve poter dimostrare ai cittadini che i benefici sociali della sua gestione superano, complessivamente, i costi sociali. Non si dimentichi che il monopolio, ancorché pubblico, è sempre fonte di distorsioni allocative e di rendite parassitarie. In altri termini, mentre le funzioni dello Stato-regolatore ovvero dello Stato *provider* sono giustificabili *a priori*, quelle dello Stato-gestore vanno giustificate *a posteriori* e ciò nel senso che lo Stato deve accettare di sottoporsi al medesimo vaglio al quale si sottopone qualsiasi altro soggetto di offerta. Anche perché v'è un grosso *trade-off* tra gestione e regolazione: quanto più lo Stato gestisce, tanto meno riesce a regolare: controllare se stessi, infatti, è sempre impresa ardua!

E' sufficiente declinare la sussidiarietà seconda le dimensioni orizzontale e verticale? Non lo credo proprio. Come è noto, tale principio – la cui prima formulazione esplicita risale a Ugo Grozio – promana da un altro principio, quello personalista che afferma che l'essere umano non è solo individuo, ma anche persona, un ente che diventa pienamente se stesso nel rapporto di reciprocità con l'altro. E' dall'ancoraggio personalista che trae forza il principio di sussidiarietà, per il quale, a parità di efficienza e di efficacia, si devono preferire quelle istituzioni che sono più “dense” di rapporti interpersonali. Ciò implica che alla declinazione orizzontale della sussidiarietà, secondo cui “non faccia lo Stato ciò che meglio può fare la reciprocità”, va aggiunta una terza

dimensione: “non faccia il contratto (cioè lo scambio di equivalenti) ciò che meglio può fare la reciprocità”. Come si può intendere, in un ambito come quello dei servizi alla persona – tali sono i servizi di welfare – così come c’è il rischio della burocratizzazione statalista, v’è anche il rischio opposto dell’efficientismo mercantile. In entrambi i casi, è la persona portatrice di bisogni a risentirne negativamente. La sussidiarietà alla quale qui si fa riferimento vale a scongiurare entrambe le tipologie di rischio (Bruni, Zamagni, 2004).

3. Viene prima la crescita o il welfare?

3.1 Passo ora alla seconda delle questioni indicate nel primo paragrafo. Posto che tra welfare e crescita economica vi è un’associazione piuttosto forte, in quale direzione essa si manifesta: è la crescita la “causa” del welfare oppure è quest’ultimo che favorisce la crescita? Per dirla in altro modo, la spesa per il welfare va considerata consumo sociale oppure investimento sociale? Come quasi sempre accade in economia, l’evidenza empirica non è in grado di sciogliere nodi del genere. Una conferma autorevole ci viene dal lavoro recente di Atkinson (1999). Analizzando, in chiave comparata, la situazione di dieci paesi, l’economista inglese trova che in quattro casi vi sarebbe una correlazione positiva tra crescita e spesa sociale; in altri quattro casi, la correlazione sarebbe negativa e nei restanti due casi non vi sarebbe nulla di certo. Se dunque l’evidenza empirica non può aiutarci a rispondere all’interrogativo di cui sopra, non resta che ricorrere all’argomentazione teorica. La tesi che mi accingo qui a difendere è che, nelle condizioni storiche attuali, la posizione di chi vede il welfare come fattore di sviluppo economico è assai più credibile e giustificabile della posizione contraria.

Prendo le mosse dalla seguente considerazione. Lo Stato sociale nella seconda realtà del Novecento ha rappresentato un’istituzione volta al perseguimento di due obiettivi principali: per un verso, ridurre la povertà e l’esclusione sociale, redistribuendo, per mezzo della tassazione, reddito e ricchezza (la cosiddetta funzione di “Robin Hood”) e, per l’altro verso, offrire servizi assicurativi, favorendo un’allocazione efficiente delle risorse nel tempo (funzione di “salvadanaio”). A fondamento del primo obiettivo c’era l’intenzione di servirsi del potere politico per cercare di contrastare, almeno in parte, il successo “dell’ordine dell’egoismo” rispetto

“all’ordine dell’eguaglianza”, per usare le espressioni di John Dunn (2006). Per il filosofo della politica inglese, mentre l’economia di mercato capitalistica costituisce un formidabile meccanismo per organizzare l’ordine dell’egoismo, non disponiamo di un analogo meccanismo per organizzare l’ordine dell’eguaglianza (come far vivere le persone insieme in società senza che nessuno si senta umiliato, cioè percepisca se stesso come irrilevante). Il tentativo di riuscirci attraverso l’uso del potere politico, nella forma del (vecchio) welfare state, non ha sortito appieno gli effetti desiderati (in taluni casi ha perfino peggiorato la situazione).

Alla base del secondo obiettivo, invece, troviamo una giustificazione tecnica ben precisa: l’incompletezza dei mercati assicurativi privati, dovuta ai ben noti problemi di asimmetrie informative, spinge di necessità verso l’adozione di sistemi di assicurazione sociale gestiti dallo Stato. Lo strumento escogitato per la bisogna è stato, basicamente, il seguente: i governi usino il dividendo della crescita economica per migliorare la posizione *relativa* di chi sta peggio senza peggiorare la posizione *assoluta* di chi sta meglio. Senonchè tutto un insieme di circostanze – la globalizzazione e la terza rivoluzione industriale (quella delle nuove tecnologie info-telematiche, per intenderci) – ha causato, nei paesi dell’Occidente avanzato a partire dagli anni ’80, un rallentamento della crescita potenziale, cominciando a ridistribuire i frutti della crescita tra le diverse aree del mondo. Questi nuovi vincoli, di natura esterna rispetto ai singoli governi, hanno finito con il dare fiato, nel corso dell’ultimo decennio, al convincimento per cui i meccanismi redistributivi della tassazione e delle assicurazioni sociali sono la causa del rallentamento della crescita potenziale e, di conseguenza, sono responsabili di generare una scarsità di risorse per l’azione sociale dei governi. Tale convincimento si basa sul seguente schema di pensiero: la crescita economica ha come sottoprodotto inevitabile la disuguaglianza (un’idea questa assai antica e che J. Schumpeter ha espresso con la celebre metafora della distruzione creatrice: il capitalismo mentre distrugge crea e crea perché distrugge); non dobbiamo allora contrastare il formarsi di quelle diseguaglianze che sono dovute al fatto che migliora la posizione *relativa* di chi sta bene e non peggiora (e se possibile migliora) in valore *assoluto*, quella di chi sta peggio.

I risultati di questo modo di guardare al welfare sono sotto gli occhi di tutti. Non solamente il vecchio welfare state si dimostra oggi incapace di affrontare le nuove

povertà; esso è del pari impotente nei confronti delle disuguaglianze sociali, in continuo aumento in Europa. Ad esempio, come ci rivela l'ultima indagine CENSIS (giugno 2006), l'Italia è ormai diventata un paese caratterizzato da una "mobilità a scartamento ridotto": le persone collocate ai livelli bassi della scala sociale hanno *oggi* maggiori difficoltà di un tempo a portarsi sui livelli più alti. E' questo un segno eloquente della presenza di vere e proprie trappole della povertà: chi vi cade – per ragioni varie, ivi compresa la responsabilità personale – non riesce più ad uscirne. Oggi, la persona inefficiente è tagliata fuori dalla cittadinanza, perché nessuno ne riconosce la proporzionalità di risorse. Quanto a dire che la persona inefficiente (o meno efficiente della media) non ha titolo per partecipare al processo produttivo; ne resta inesorabilmente emarginata perché il lavoro *decente* è solo per gli efficienti. Per gli altri vi è il lavoro indecente oppure la pubblica compassione.

Come procedere allora nel disegno di un nuovo welfare? Il primo passo è quello di superare le ormai obsolete nozioni sia di uguaglianza dei *risultati* (caro all'impostazione socialdemocratica) sia di uguaglianza delle posizioni di *partenza* (l'approccio favorito dalle correnti di pensiero liberali). Piuttosto si tratta di trovare il modo di declinare la nozione di eguaglianza delle *capacità* (nel senso di A. Sen (1985 e 2004)) mediante interventi che cerchino di dare risorse (monetarie e non) alle persone perché queste migliorino la propria posizione di vita. L'approccio seniano al benessere suggerisce di spostare il fuoco dell'attenzione dai beni e servizi che si intende porre a disposizione del portatore di bisogni alla effettiva capacità di questi di funzionare grazie alla loro fruizione. Questo significa che i "beni primari – come li chiama Rawls – sono mezzi per la libertà, ma non costituiscono la libertà stessa a causa della diversa capacità delle persone di "trasformare" i beni primari in effettivi spazi di libertà, di "fioritura umana". E' per questo che il nuovo welfare deve superare la distorsione autoreferenziale del vecchio welfare. Se le prestazioni sanitarie, assistenziali, educative, etc., per quanto di qualità sotto il profilo tecnico, non accrescono le possibilità di funzionamento per coloro ai quali sono rivolte, esse si rivelano inefficaci, pur se efficienti, e dunque dannose, perché non aiutano di certo il processo di sviluppo. In buona sostanza, occorre procedere in fretta a superare l'errato convincimento in base al quale i diritti soggettivi naturali (alla vita, alla libertà, alla proprietà) e i diritti sociali di

cittadinanza (quelli cui si rivolge il welfare) siano tra loro incompatibili e che per difendere i secondi sia necessario sacrificare o limitare i primi. Come ben sappiamo, tale convincimento è stato all'origine in Europa di dispute ideologiche oziose e di sprechi non marginali di risorse produttive.

Di un secondo passo, che discende direttamente dai principi di cui al paragrafo 2, conviene dire. Il nuovo welfare, deve dirigere le risorse pubbliche ottenute principalmente dalla tassazione generale per finanziare non già – come oggi avviene – i soggetti di offerta dei servizi di welfare, ma i soggetti di domanda degli stessi. Infatti, il finanziamento diretto da parte dello Stato delle agenzie di welfare può alterare la natura dei loro servizi e far lievitare i loro costi. Quando è lo stato a scegliere i servizi o le prestazioni per i cittadini, necessariamente deve imporre standard di qualità, cioè standard regolamentativi avendo in mente un cittadino medio. Ne deriva, per un verso, la non personalizzazione del modo di soddisfacimento del bisogno, il che genera scontento (si rammenti che stiamo parlando di servizi alla persona); per l'altro verso, ciò provoca una lievitazione dei costi a seguito degli sprechi di qualità, dato che si offre un servizio che, per alcuni, è di qualità superiore alle reali aspettative (cioè superiore a ciò che il cittadino sceglierebbe se fosse libero di farlo) e per altri è di qualità inferiore rispetto alle reali esigenze. Ma soprattutto il finanziamento diretto dell'offerta da parte dello Stato tende a cancellare o a snaturare l'identità dei soggetti della società civile. Ciò in quanto l'erogazione di fondi a tali soggetti li obbliga a seguire procedure di tipo burocratico-amministrativo che tendono ad annullare le specificità proprie di ciascun soggetto, quelle specificità da cui ultimamente dipende la creazione di capitale civile – la risorsa intangibile che costituisce il vero fattore di progresso economico e sociale di una nazione. Infine, come sottolinea Besharov (2003), il finanziamento diretto da parte dello Stato dei soggetti di offerta tende a creare falsi vincitori e vinti. Ciò per la semplice ragione che una volta iscritta in bilancio una voce di spesa, la pressione politica è tale che diviene in pratica impossibile sospendere o eliminare l'erogazione. Col risultato che continueranno ad essere finanziate agenzie che non lo meritano e viceversa saranno esclusi quei soggetti che invece potrebbero dimostrarsi più meritevoli dei primi.

3.2 Siamo ora in grado di affrontare la tesi di questo saggio. L'argomento di chi, da posizioni liberiste, vede la spesa sociale come consumo e quindi come qualcosa che deve seguire la creazione di risorse si basa sul seguente ragionamento. Essendo il benessere dei cittadini funzione della prosperità economica ed essendo quest'ultima ancorata all'estensione delle relazioni di mercato, la vera priorità per l'azione politica sarebbe quella di assicurare il pieno soddisfacimento delle condizioni (fiscali; amministrative; dei diritti proprietari sulle imprese e così via) per lo sviluppo dei mercati. Di qui a vedere nello stato sociale – che notoriamente ridistribuisce quote di ricchezza al di fuori del meccanismo di produzione della stessa – un impedimento allo sviluppo economico, il passo è breve. E pertanto la raccomandazione secondo cui lo stato sociale deve occuparsi solo di coloro che la gara competitiva di mercato lascia ai margini oppure indietro. Gli altri, quelli che riescono a rimanere all'interno del circuito virtuoso della crescita, riusciranno a tutelarsi con mezzi propri.

Perché non regge una tale linea argomentativa? Per la semplice ragione che non è vero che la piena estensione dell'area del mercato accresce il benessere per tutti. Non è vera cioè la leggenda che vuole che “una marea che sale solleva tutte le barche”: coloro che si trovassero impigliati nel fango, potrebbero venire sommersi quando la marea comincia ad alzarsi. Fuor di metafora, il fatto è che – come già J.S. Mill aveva intuito – il mercato è un'arena in cui i voti si pesano e non si contano. Invero, mentre il principio base del mercato è la libertà (un'azione, un voto) il principio base della democrazia è l'eguaglianza (una testa, un voto). E' stato A. Sen a dimostrare nel 1970, con il suo celebre teorema “sull'impossibilità del liberale paretiano”, che in non poche situazioni, i due principi non riescono a stare assieme.

Quali ragioni porto a sostegno della mia tesi? Due, basicamente. La prima si avvale della distinzione, proposta da Costabile e Scazzieri (2005), tra politiche del benessere che mirano direttamente alla promozione delle condizioni di vita e quelle indirizzate alla promozione delle capacità. Le prime – si pensi ai servizi sanitari e assistenziali – intervengono sulle situazioni di bisogno immediato; le seconde – si pensi agli interventi in ambito scolastico e della ricerca – agiscono sulle cause che impediscono alle persone di produrre oppure di uscire dalle varie trappole della povertà. Va da sé che tale distinzione se è molto chiara a livello concettuale, lo è assai meno

nella pratica. Così, ad esempio, i servizi sanitari non agiscono solo sulle condizioni di vita – il che è ovvio – ma anche sulla promozione delle capacità degli individui e ciò nella misura in cui uno stato in buona salute migliora le capacità lavorative e ne accresce la produttività. D'altra parte, interventi nel campo dell'istruzione migliorano pure le condizioni di vita, dal momento che una persona colta, *coeteris paribus*, vive meglio.

Ciò riconosciuto, tale distinzione conserva tutta la sua utilità in quanto vale a farci comprendere il diverso impatto delle politiche del benessere sul potenziale di crescita dell'economia. Chiaramente un modello di welfare principalmente volto all'attivazione delle capacità dei beneficiari mentre avrà effetti diretti positivi sulla competitività e sulla capacità di innovazione del sistema economico, produrrà effetti solo indiretti sui livelli di utilità delle persone. Il viceversa sarà vero per un modello di welfare centrato, in via prioritaria, su politiche che assicurano una fruizione immediata dei diritti sociali. Questa proposizione vale a farci comprendere perché i paesi del Nord Europa che registrano la più alta percentuale di spesa sociale sul PIL sono anche quelli che vantano, da alcuni anni a questa parte, i primi posti nelle graduatorie mondiali sia dell'indice di competitività sia di quello di innovatività. (Buhigas Schubert e Martens, 2005).

Non è difficile darsene conto. Dove è presente un “active and dynamic welfare state” – per usare l'espressione dell'Agenda di Lisbona – i livelli essenziali di sicurezza sono garantiti e questo rende politicamente accettabile l'adozione di strategie di flessibilità del lavoro. Infatti, se per un verso, flessibilità per le imprese significa possibilità di gestire il rischio che non è più prevedibile *a priori* e che perciò richiede risposte rapide; per l'altro verso, il lavoratore è sempre più incerto sulla capacità dell'impresa di tutelare il proprio interesse. Ecco allora che la *flexsecurity* – come essa viene colloquialmente chiamata – difendendo non più il posto (fisso) di lavoro, ma il lavoratore nel mercato del lavoro, fa sì che la discontinuità dei tragitti lavorativi - esigita dal modo di produzione post-fordista – si coniughi con la continuità dei diritti di cittadinanza. Si capisce allora perché politiche di benessere che tendono alla promozione delle capacità favoriscano e rendano sostenibile la crescita: perché consentono di fare stare assieme il recupero della soggettività (e quindi della creatività e

dell'intraprendenza) con la necessità di coprire i rischi crescenti dovuti a quel recupero che gravano sugli stessi soggetti.

Ma v'è di più. Si sa che un modo per aumentare il tasso di innovatività di un'economia è quello di accrescere significativamente il tasso di occupazione femminile. Perché questo tasso nei paesi europei dell'area mediterranea è ancora scandalosamente così basso? La risposta è che in conseguenza sia della rapida ed inattesa transizione demografica sia dei progressi veramente notevoli della medicina, nei paesi europei si va registrando un aumento massiccio, ignoto nelle epoche precedenti, della domanda di *care*, cioè di servizi di cura alla persona. (Busilacchi, 2006). A fronte degli inadeguati e troppo parziali interventi del soggetto pubblico, va aumentando l'offerta privata di tali servizi. D'altro canto, come Baumol fu tra i primi ad avvertire, la tecnologia di produzione dei servizi di cura è ad alta intensità di lavoro. Dunque a causa dei bassi livelli di produttività, il costo per unità di servizio risulterà maggiore del costo per unità di prodotto degli altri settori dell'economia. Ecco perché i prezzi del *care* sono, relativamente, più alti dei prezzi degli altri beni. Può così accadere che l'aumento di reddito dovuto al doppio lavoro in famiglia peggiori, anziché migliorare, il bilancio familiare. E' questo un tipico esempio di nuova povertà, ignoto alle epoche precedenti. D'altro canto, se uno dei coniugi – tipicamente la donna – rifiuta il lavoro esterno alla famiglia per contrastare la diminuzione del potere di acquisto, il potenziale di crescita dell'economia ne risentirà negativamente per la ragione sopra ricordata.

A scanso di equivoci, è bene precisare che mai si potrà rinunciare a politiche di benessere mirate alla protezione delle condizioni di vita. Infatti, in ogni società e in qualsiasi tempo, vi saranno sempre gruppi di individui (grandi anziani, portatori di serie disabilità, rifugiati etc.) che non riescono comunque a trarre giovamento dalle misure di attivazione delle capacità. Ad esempio, Ploug e Sondergaard (1999) (cit. in Busilacchi, 2006) hanno dimostrato che tali misure – in sostanza, politiche attive di welfare – esercitano piena efficacia su un terzo dei potenziali beneficiari e un'efficacia ridotta su un altro terzo. Per il rimanente terzo non si può non procedere con gli strumenti tradizionali, vale a dire con trasferimenti monetari. Ciò è senz'altro vero, ma il punto qui sollevato è proprio quello di suggerire l'urgenza di intervenire a favore almeno del

primo terzo di individui con servizi attivi che rafforzino la loro capacità di uscita dalla dipendenza del welfare.

Termino dicendo che un nuovo welfare che riuscisse ad accrescere sia la responsabilità individuale sia il grado di copertura nei confronti dei nuovi rischi sociali, costituirebbe, nelle condizioni storiche attuali, il più efficace stimolo alla crescita. La ben nota critica neoliberalista, secondo cui un welfare generoso deresponsabilizzerebbe gli individui che non avrebbero ragioni sufficienti per liberarsi della “welfare dependency”, non tiene conto del fatto che il nuovo welfare non è paternalistico, ma abilitante. In quanto tale, esso incentiva singoli e gruppi sociali ad assumersi le responsabilità delle loro azioni, e lo può fare proprio perché garantisce dall’insicurezza sistemica.

3.3 Passo ora alla seconda delle ragioni a difesa della tesi per cui il welfare vien prima – chiaramente in senso logico – della crescita. Si tratta del nesso causale tra welfare, democrazia, sviluppo: il welfare è garanzia di una democrazia robusta, non vulnerabile, e quest’ultima è condizione necessaria, anche se non sufficiente, di uno sviluppo sostenibile. Già Aristotele, nella *Politica*, aveva avvertito che la democrazia presuppone una relativa uguaglianza: “il possesso di beni in quantità misurata e adeguata” e “un benessere duraturo” per tutti. Sosteneva, infatti, che se in una democrazia perfetta fosse esistita una minoranza di persone molto ricche e un gran numero di poveri, questi ultimi si sarebbero serviti dei loro diritti democratici per redistribuire a proprio vantaggio le risorse. Chiaramente, ciò non poteva essere considerato giusto da Aristotele, il quale intravedeva due opzioni: ridurre la povertà – cosa da lui auspicata – oppure eliminare la democrazia. (James Madison si porrà il medesimo problema all’epoca della “Constitutional Convention”, ma opterà per l’altra proposta, quella di ridurre la democrazia per mezzo di ben congegnate alchimie elettorali e ciò in forza del principio giustificativo per cui primo dovere del governo è quello di “difendere la minoranza degli opulenti” dalla maggioranza dei diseredati).

Tocqueville si muove sulla medesima linea dello stagirita quando osserva che la povertà è sia dannosa per la convivenza sociale e dunque per la democrazia, sia pericolosa per il progresso economico della società. La cosa veramente notevole di

dell'intellettuale francese è che egli è il primo autore a comprendere appieno la differenza tra povertà assoluta e povertà relativa – come oggi vengono denominate queste due forme di povertà. Scrive il nostro nel saggio *Il pauperismo* – pubblicato nel 1835 -: “L'uomo civilizzato è... infinitamente più esposto alle vicissitudini del fato che non l'uomo selvaggio. Ciò che al secondo capita di tanto in tanto... al primo può succedere in ogni momento e in circostanze del tutto ordinarie. Con la sfera dei suoi godimenti egli ha allargato anche quella dei suoi bisogni ed espone così un più vasto bersaglio ai colpi dell'avversa fortuna. ... Presso i popoli di elevata civilizzazione, le cose la cui mancanza ha come effetto di generare la miseria sono molteplici; nello stato selvaggio è povero soltanto chi non trova da mangiare”. (1998); p.114) Ed ecco la proposta, veramente sorprendente vista l'epoca storica: “Esistono due tipi di beneficenza: la prima induce ogni individuo ad alleviare, a misura delle sue possibilità, il male che si trova alla sua portata. Essa è antica come il mondo... La seconda, meno istintiva, più ragionata, contraddistinta da minore passione ma spesso più efficace, indica la società stessa ad occuparsi delle avversità dei suoi membri e a provvedere in modo sistematico all'attenuazione delle loro sofferenze”. (Ib.p.115). Come si vede, è qui anticipato, in termini affatto moderni, l'argomento secondo cui la democrazia postula un qualche intervento della società per “attenuare le sofferenze” dei cittadini.

Che dire del rapporto tra democrazia e sviluppo? La tesi secondo cui la democrazia sarebbe il frutto maturo dello sviluppo economico – nota come tesi della modernizzazione – è stata rinverdata in tempi recenti da Lipset (1959), da Barro (1999), da Glaeser et Al. (2004) ed altri ancora. Diametralmente opposta è la posizione di chi sostiene la necessità di iniziare con la democrazia per poter innescare e sostenere il processo di sviluppo. L'importanza a fini economici di porre un vincolo democratico all'azione dei governi, già anticipata da Montesquien nel 1748 e da A. Smith nel 1776, è stata ribadita, ai nostri tempi, da Buchanan e Tullock (1962) e da North (1990). Più di recente, Hall e Jones (1999) e Acemoglu et Al. (2002) hanno prodotto evidenza empirica che darebbe credito alla tesi secondo cui istituzioni democratiche causano sviluppo. Chi ha (più) ragione? La ricerca empirica di tipo statistico e econometrico non è in grado, di sciogliere l'interrogativo: troppi sono ancora i nodi di ordine metodologico che attendono di essere sciolti.

Di molto maggiore aiuto ci è, in questa occasione, la storia economica. La quale ci insegna che, mentre sono frequenti i casi in cui una prolungata crisi economica conduce ad una democrazia, assai più rari sono i casi opposti, in cui una rapida espansione economica porta al superamento di una dittatura, la quale potrebbe invece addirittura consolidarsi. In altro modo, a fronte di prolungati periodi di depressione è molto più facile che una dittatura crolli – si pensi all'esempio dell'URSS – che una democrazia possa regredire nella dittatura. Il che dice della maggiore fragilità di quest'ultima rispetto alla prima nel fronteggiare le avversità del ciclo economico. Come darsene conto? Una spiegazione plausibile è quella di Acemoglu (2003) secondo cui nelle società non democratiche, nelle quali il potere politico è saldamente nelle mani del partito unico oppure di una ristretta oligarchia, accade che i detentori del potere economico riescano, non solo a mantenere relativamente basso il livello della tassazione, ma anche ad elevare forti barriere all'entrata sul mercato così da conservare il proprio potere a fronte di potenziali entranti futuri. Nelle società democratiche, invece, accade il contrario: poiché il potere politico è distribuito su tutte le classi sociali, i ceti meno abbienti riescono bensì ad ottenere provvedimenti fiscali in chiave redistributiva a loro favore; al tempo stesso però le imprese già presenti sul mercato non riescono ad erigere barriere all'entrata, così che i potenziali entranti non saranno impediti o scoraggiati dall'entrare.

Ora, come la teoria economica insegna, sia la tassazione a fini redistributivi sia la conservazione di posizioni di monopolio rappresentano casi di politiche distorsive. La prima perché scoraggia gli investimenti e, più in generale, il processo di accumulazione del capitale; la seconda perché, rendendo più difficoltoso l'ingresso nel mercato di potenziali entranti, impedisce la competizione e quindi non consente che possano entrare agenti più capaci di innovazione o più efficienti. Quale delle due tipologie di distorsione è la più dannosa ai fini dello sviluppo? Come dire, sono più elevati i costi della redistribuzione oppure i costi dovuti all'introduzione delle barriere all'entrata? Nel breve periodo e in contesti caratterizzati da lenta evoluzione tecnologica, i costi della redistribuzione tendono a superare gli altri; ciò che spiega perché nelle fasi iniziali del processo di sviluppo i sistemi dittatoriali registrano, in genere, più alti tassi di crescita. Infatti, la prima generazione di imprenditori-produttori, in generale, non ha bisogno

della competizione per tenere alta la *performance* economica. Non così, invece, quando si passa al lungo periodo e soprattutto quando il mutamento tecnologico risulta accelerato e endemico. In contesti del genere, i costi del mantenimento delle barriere all'entrata superano di gran lunga i costi della redistribuzione: non consentire al meccanismo competitivo di funzionare appieno, perché si difendono le posizioni di rendita degli imprenditori *incumbent*, significa rassegnarsi al peggio, cioè al declino. E' per questa fondamentale ragione che il sentiero democratico è quello più sicuro per lo sviluppo economico, almeno nella prospettiva di lungo periodo, anche se nel breve periodo può accadere che i regimi dittatoriali registrino più elevati tassi di crescita rispetto alla democrazia. (Così è accaduto, per esempio, nel periodo post-bellico).

Il messaggio che ci viene da quanto precede è di grande momento: la democrazia è un bene "fragile", un bene cioè che va difeso continuamente dagli attacchi esterni e dai suoi detrattori interni. Il fatto che sull'arco dei 15-20 anni, - il cosiddetto breve periodo - governi dittatoriali possano assicurare risultati economici superiori a quelli di governi democratici può indurre larghi segmenti di popolazione ad accettare il trade-off tra democrazia e sviluppo economico. Agghiacciante a tale riguardo la recente indagine empirica dell'UNDP (*La democrazia en America Latina*, New York, 2005) da cui emerge che il 48% circa della popolazione latino-americana sarebbe disposta ad accettare governi autoritari se questi dimostrassero di essere capaci di avviare un vigoroso processo di sviluppo.

4. *Per concludere.*

La conclusione che traggo da quanto precede è che le ragioni a supporto della tesi dell'esistenza di un trade-off tra protezione sociale e crescita economica sono assai meno cogenti e plausibili di quelle che militano a favore della tesi opposta. Non è affatto vero che il rafforzamento degli istituti di tutela sociale implichi la condanna ad una crescita più bassa, a lungo termine insostenibile. E' vero, invece, che un welfare post-hobbesiano, centrato principalmente, ma non esclusivamente, su politiche di promozione delle capacità delle persone, costituisce nella attuale fase post-fordista, caratterizzata – come si è detto – dall'emergenza di nuovi rischi sociali, l'antidoto più

efficace contro possibili tentazioni antidemocratiche e, in conseguenza di ciò, il fattore decisivo di sviluppo economico.

Dire che l'Europa ha necessità, di questi tempi, di un supplemento di anima è dire una banalità, tanto è avvertita quella necessità. Viene talvolta citato, a tale riguardo, l'apologo di Soeren Kierkegaard: "La nave è in mano al cuoco di bordo e ciò che trasmette il megafono del comandante non è la rotta, ma ciò che mangeremo domani". In effetti, manca una "voce" che indichi la rotta, che suggerisca la via per giungere in porto. E se questa "voce" fosse quella che incoraggia a dare finalmente vita al modello sociale europeo? In tal caso, anche un intellettuale influente come Steiner (2006) riuscirebbe, forse, a ricredersi sulla sua idea di Europa, superando il suo ingiustificato pessimismo. Nel suo *L'eredità dell'Europa* (1989), Hans Gadamer scrive che l'eccezionale merito dell'Europa è sempre stato quello di saper riconoscere e vivere con l'Altro: "Vivere con l'Altro, vivere come l'Altro dell'Altro è il compito fondamentale dell'uomo, al più basso come al più alto livello. Da qui forse il particolare vantaggio dell'Europa, che ha potuto e dovuto imparare l'arte di vivere con gli altri". Sono dell'avviso che questa è un'arte che è bene che l'Europa continui a coltivare con pazienza e con saggezza.

Bibliografia

- Acemoglu D., (2003), "The form of property rights. Oligarchic versus democratic societies", NBER, 10037, Oct.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2002), "Reversal of fortune : geography and development in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1231-1294.
- Alesina A., Perotti R. (2004), "The European Union: a politically incorrect view", NBER, marzo

- Atkinson A. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge (Mass).
- Barro R.J. (1999), “Determinants of democracy”, *Journal of Political Economy*, 107, 158-183.
- Besharov D.J. (2003), “The past and future of welfare reform”, *The Public Interest*, Winter.
- Blanchard O., (2004), “The economic future of Europe”, NBER, febbraio
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia Civile*, Bologna, Il Mulino
- Buchanan J., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, Chicago, Chicago Univ. Press.
- Busilacchi G. (2006), “Nuovo welfare e capacità dei soggetti”, *Stato e Mercato*, 76
- Costabile L., Scazzieri R. (2005), “Ricchezza, benessere e vincoli internazionali: alternative per l’Europa”, *Studi Economici*, LX.
- Delors J. (1991), “Subsidiarité: défi du changement”, Institut Européen d’Administration Publique (EIPA), Maastricht
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Roma, Laterza
- Dunn J. (2006), *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Milano, Università Bocconi.
- Glaeser E., La Porta R., Lopez Silanes F., Shleifer A. (2004), “Do institutions cause growth?”, NBER, 10568, June.
- Hall R., Jones C. (1999), “Why do some countries produce so much more output per worker than others”, *Quarterly Journal of Economics*, CXIV.
- Keynes J.M. (1982), “Democracy and Efficiency” (1939), in *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. XXI, Londra, Macmillan
- Lipset S.M. (1959), *Political Man: the Social Basis of Modern Politics*, New York, Doubleday.
- Margalit A. (1998), *La società decente*, Milano, Guerini
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, CUP.
- Quadrio Curzio A. (2006), “L’Europa e la sindrome di Lisbona”, *Il Mulino*, 2
- Sapir A. (2004), *Europa, un’agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino

- Sapir A. (2005), *Globalization and the reform of European social models*, Bruegel, settembre ([http:// www.bruegel.org](http://www.bruegel.org))
- Sen A. (1985), *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen A. (2004), “Elements of a Theory of Human Rights”, *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4.
- Sennett R. (2004), *Rispetto*, Bologna, Il Mulino
- Steiner G. (2006), *Una certa idea di Europa*, Milano, Garzanti.
- Tocqueville A. (1998), *Il pauperismo*, a cura di M. Tesini, Roma, Ed. Lavoro.
- Toso S. (1998), “Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali”, *Politica Economica*, 1
- Zamagni S. (2005)
- (2006)