

# VULNERABILITA', DEMOCRAZIA E NUOVO WELFARE

**Stefano Zamagni**

*Università di Bologna*

*Presidente Commissione Scientifica di AICCON*

---

---

**AICCON - Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit** è il Centro Studi promosso dall'Università di Bologna, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà, pubbliche e private, operanti nell'ambito dell'Economia Sociale, con sede presso la Scuola di Economia, Management e Statistica di Forlì.

L'Associazione ha l'obiettivo di incoraggiare, supportare e organizzare iniziative per promuovere la cultura della solidarietà, con particolare attenzione alle idealità, prospettive e attività delle Cooperative e delle Organizzazioni Non Profit.

[www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)

“L'onestà viene lodata, ma la si lascia morire di freddo”.  
(Probitas laudatur et alget)

1. Quale ha da essere il fondamento etico del nuovo welfare di cui si va parlando, ormai da qualche tempo con insistenza crescente, nei paesi dell'Occidente avanzato? Per rispondere, si consideri che lo Stato sociale, nella seconda metà del Novecento, ha rappresentato un'istituzione volta al perseguimento di due obiettivi principali: per un verso, ridurre la povertà e l'esclusione sociale, ridistribuendo reddito e ricchezza (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 inglese della politica, mentre l'economia di mercato capitalista costituisce un formidabile meccanismo per organizzare "l'ordine dell'egoismo", non è altrettanto capace di organizzare "l'ordine dell'eguaglianza"; non è cioè capace di far sì che le persone che vivono in società possano sentirsi non umiliate, cioè non irrilevanti.

Alla base del secondo obiettivo, troviamo invece, una giustificazione di ordine tecnico ben precisa: l'incompletezza dei mercati assicurativi privati, dovuta ai ben noti problemi di asimmetria informativa, 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 – hanno causato, nei paesi avanzati a partire dagli anni '80, un rallentamento della loro crescita potenziale, dal momento che gli effetti della crescita hanno cominciato a redistribuirsi tra le diverse aree del mondo. I nuovi vincoli di disponibilità delle risorse, hanno finito con il dare fiato, nel corso dell'ultimo decennio, a quello che P. Donati ha chiamato il "compromesso lib-lab", un compromesso che ha identificato nei meccanismi redistributivi della tassazione e delle assicurazioni sociali la causa prima del rallentamento della crescita potenziale. La posizione teorico-politica del lib-lab si basa sul seguente schema di pensiero: la crescita economica ha come sottoprodotto inevitabile la disuguaglianza (un'idea questa antica che J. Schumpeter già aveva espresso con la celebre metafora della distruzione creatrice: il capitalismo distrugge per creare e crea per distruggere); 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 concettualizzare il welfare sono sotto gli occhi di tutti. Non solamente il vecchio welfare state si è dimostrato incapace di affrontare le nuove povertà; esso è del pari impotente nei confronti delle disuguaglianze sociali, in continuo aumento nel nostro come negli altri paesi. Come ci rivela una recente 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. Segno eloquente questo 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. E' un fatto che, la persona "inefficiente" è tagliata fuori dalla cittadinanza, senza che se ne riconosca la proporzionalità di risorse. Giungono alla mente le parole di Giovanni Paolo II quando, in quello che forse è stato il suo ultimo discorso in pubblico il 29 novembre 2004, ebbe a dire: "La discriminazione in base all'efficienza non è meno disumana della discriminazione basata sulla religione, sulla etnia, sul genere". Quanto a dire che la persona inefficiente (o meno efficiente della media) non ha titolo per partecipare al processo produttivo; ne resta inesorabilmente tagliata fuori perché il lavoro *decente* è solo per gli efficienti.

Cosa ha potuto legittimare, se non proprio giustificare un esito infausto del genere? Per abbozzare una risposta, conviene partire dalla considerazione che la base teorica che fin dall'inizio ha sorretto e legittimato i sistemi di welfare dei paesi dell'Occidente avanzato è stato il contrattualismo, nella versione specifica del contratto sociale. Così come è il contratto privato il perno intorno al quale ruotano le transazioni di mercato tra agenti economici, allo stesso modo è il contratto sociale a dare fondamento alla "società ben ordinata" di cui parla J. Rawls nel suo celebre *A Theory of Justice* del 1971. Cosa troviamo alla base dell'idea di contratto, privato o sociale che sia? La nozione di negoziabilità: soggetti auto-interessati e razionali si rendono conto che per perseguire nel migliore dei modi i propri fini, trovano conveniente sottoscrivere un contratto che fissi obblighi e vantaggi per ciascuna delle parti in causa. In altro modo, è la logica del mutuo vantaggio a determinare il vincolo sociale e, in conseguenza di ciò, a dare coerenza al sistema di welfare. Questa concezione, secondo cui l'interesse personale è alla base del patto sociale, comporta che i diritti invocati dai contraenti derivano dalla capacità di ognuno di perseguire il proprio interesse. Ha scritto al riguardo Jacques Maritain che i difensori dell'ordine liberal-individualista "vedono come segno distintivo della dignità umana prima di tutto la capacità di ognuno di impossessarsi individualmente di quei beni che gli permettono di fare quello che vuole". (*L'uomo e lo stato*, 1952, p.107). Quanto a dire che la persona acquista il diritto alla proprietà se ha la capacità o *facultas* di avere la proprietà e, al tempo stesso, un diritto non può essere adeguatamente esercitato se la persona non ha anche la capacità di contrattare.

Ma cosa ne è di coloro che, non essendo indipendenti né autonomi, non sono in grado di negoziare e dunque non sono in grado di sottoscrivere il contratto sociale? Cosa ne è cioè degli *outliers*, degli esclusi, i quali non possono partecipare al processo negoziale perché non hanno nulla da offrire in cambio? Come ammette con ammirevole onestà intellettuale il filosofo americano David Gauthier, seguace del contrattualismo rawlsiano, "gli esclusi rappresentano un problema che comprensibilmente nessuno vuole affrontare... perché queste persone non sono parte delle relazioni morali cui la teoria contrattualista dà origine" (*Morals by agreement*, Oxford, OUP, 1986, p.18). Per dirla in altro modo, dal momento che per il contrattualismo tutti i diritti legali hanno origine nel patto sociale, se una persona non può prendervi parte perché manca delle capacità di contrattare e non vi è alcuno che accetti di rappresentarla, questa non godrà delle prestazioni garantite a

---

coloro che hanno partecipato alla contrattazione. L'obiezione che un sostenitore del diritto naturale potrebbe a tal proposito avanzare – e cioè che anche i “fuori casta” hanno diritti inviolabili in quanto persone – viene respinta dal liberal-individualista con la proposizione che costoro sono bensì esseri umani ma non persone – almeno non lo sono nello stesso senso di coloro i quali partecipano alla redazione del contratto sociale. Ma, come si chiede George Grant: “Vuol dire questo che quello che rende un individuo una persona, e pertanto un titolare di diritti, è la capacità di calcolo e di acconsentire al contratto? Perché mai gli esseri umani dovrebbero avere così poco valore da risultare titolari di diritti solo in quanto capaci di calcolo?” (*English-speaking justice*, Toronto, House of Anansi Press Ltd., 1985, p.83).

2. E' quando si giunge a questo stadio di consapevolezza che si riesce a comprendere l'urgenza di porsi alla ricerca di un nuovo fondamento etico per il welfare. La società decente, nel senso di A. Margalit, vale a dire la società che non umilia i suoi membri offendendone la dignità, non può consentire che agli esclusi – primi fra tutti i sofferenti e i morenti – vada il paternalismo di Stato o la pietà istituzionale. Ci vuole un principio più originario e più robusto di quello di negoziabilità se si vogliono superare le aporie del contrattualismo. Quale esso potrebbe essere? La risposta che do è il principio di vulnerabilità nel senso di Martha Nussbaum. Come osserva V. Pelligra (2008), è dal riconoscimento della vulnerabilità come cifra della condizione umana che discende l'accettazione della dipendenza reciproca e dunque della “simmetria dei bisogni”. Il prendersi cura dell'altro diviene allora espressione del bisogno di dare cura, del bisogno cioè di reciprocare il gesto o l'aiuto ricevuto. Si osservi che il legame sociale che discende dall'accoglimento del principio di vulnerabilità è assai più solido di quello che nasce dal contratto.

Dove conduce l'accoglimento a livello di cultura politica del principio di vulnerabilità? Al riconoscimento del principio di reciprocità come uno dei tre principi basilari dell'ordine di mercato – gli altri due essendo il principio dello scambio di equivalenti e il principio di redistribuzione. Assieme alla democrazia la reciprocità è valore fondativo della società. Anzi, si potrebbe anche sostenere che e' dalla reciprocità che la regola democratica, trae il suo senso ultimo. Per difendere una tesi del genere è necessario comprendere bene in cosa esattamente consiste il principio di reciprocità. Il modo più spedito per farlo è quello di porre a confronto il principio dello scambio di equivalenti (di valore) con quello di reciprocità. Il primo statuisce che qualunque cosa un soggetto *A* faccia o dia a *B*, con il quale ha liberamente deciso di entrare in rapporto di scambio, deve essere controbilanciato dalla corresponsione da parte di *B* di qualcosa di egual valore. Questo qualcosa, nelle nostre economie di mercato, si chiama prezzo.

Due le qualificazioni cui va soggetto il principio in questione. Primo, la determinazione del prezzo di mercato precede, in senso logico, i trasferimenti tra *A* e *B*. (Se *A* vuol vendere la sua casa a *B*, costoro devono prima accordarsi sul prezzo e solo dopo potrà realizzarsi il trasferimento del diritto di proprietà). Secondo, il trasferimento da *B* ad *A* non è libero, ma dipende da quello da *A* e *B*. Tanto che se *B* si rifiutasse di adempiere,

---

verrebbe a ciò costretto dalla forza della legge. Quanto a dire che nello scambio di equivalenti c'è libertà ex-ante, dal momento che le parti non sono costrette a negoziare, ma non c'è libertà ex-post.

Nella relazione di reciprocità, invece, le due qualificazioni di cui sopra sono entrambe assenti: *A* si muove liberamente verso *B* per aiutarlo in qualche modo sulla base dell'*aspettativa* che *B* farà altrettanto, in un tempo successivo, nei suoi confronti o, meglio ancora, nei confronti di *C*. Nella reciprocità, non solo non v'è accordo previo sul prezzo, ma neppure c'è un'obbligazione a carico di *B* di reciprocare. Il soggetto *A* formula solamente un'aspettativa e se questa andrà delusa ciò che potrà accadere è che *A* interrompa (o modifichi) il rapporto con *B*. Ecco perché quella di reciprocità è una relazione intersoggettiva fragile: l'iniziatore della relazione corre sempre il rischio di trovarsi di fronte ad un opportunist che riceve e basta.

Due altre sono le differenze tra i principi in questione. Per un verso, il valore di quanto *B* darà (o farà) a *A* oppure a *C* non necessariamente ha da essere equivalente a quello che *A* dà a *B*. La reciprocità, infatti, postula la proporzionalità e non l'equivalenza, come già Aristotele aveva ben compreso: ognuno dà in proporzione alle sue effettive capacità. Per l'altro verso, mentre il *primum movens* dello scambio di equivalenti è il perseguimento di un interesse (legittimo), la reciprocità inizia sempre da un atto di gratuità: *A* va verso *B* con l'atteggiamento di chi vuol fare un dono, non di chi vuol stringere un affare.

In quali "luoghi" la reciprocità è di casa, viene cioè praticata? La famiglia è il primo di tali luoghi: si pensi ai rapporti tra genitori e figli e tra fratelli e sorelle. Poi c'è l'impresa sociale e le varie forme di associazioni. Non è forse vero che i rapporti tra soci di una cooperativa o tra i membri di una associazione sono rapporti di reciprocità, cioè di *mutualità*? Oggi sappiamo che il progresso civile ed economico di un paese dipende basicamente da quanto diffuse tra i suoi cittadini sono le pratiche di reciprocità. Senza il mutuo riconoscimento di una comune appartenenza non c'è efficienza o accumulazione di capitale che tenga. C'è oggi un immenso bisogno di gratuità: ecco perché abbiamo bisogno di espandere le forme del dono e di rafforzare quelle che già esistono. Le società che estirpano dal proprio terreno le radici dell'albero della reciprocità sono destinate al declino, come la storia da tempo ci ha insegnato.

C'è posto per la categoria della gratuità entro il discorso e la pratica dell'economia? O quest'ultima è "condannata" a parlare il linguaggio e quindi ad occuparsi solamente di efficienza, profitto, competitività, sviluppo e, al più, di giustizia distributiva? La domanda è tutt'altro che retorica se si considera che l'agire caritativo è oggi sotto attacco, sebbene con intenti diversi, da un duplice fronte, quello dei neoliberalisti e quello dei neostatalisti. I primi si "accontentano" della filantropia e delle varie pratiche del conservatorismo compassionevole per assicurare un livello minimo di assistenza sociale ai segmenti deboli e emarginati della popolazione. Ma che non sia questo il senso della carità ci viene dalla considerazione che l'attenzione a chi è portatore di bisogni non ha da essere oggettuale, ma personale. L'umiliazione di essere considerati "oggetti" delle attenzioni altrui, sia pure di tipo compassionevole, è il limite grave della concezione liberal-individualista, che non riesce a comprendere il valore della empatia nelle relazioni interpersonali. Come si legge nella *Deus Caritas Est*:

---

“L’intima partecipazione personale al bisogno e alla sofferenza dell’altro, diventa così un partecipargli me stesso: perché il dono non umili l’altro, devo dargli non soltanto qualcosa di mio, ma me stesso, devo essere presente nel dono come persona” (n.34).

Anche la logica neostatalista non coglie affatto il significato profondo della carità. Insistendo unicamente sul principio di solidarietà, lo Stato si fa carico di assicurare a tutti i cittadini livelli essenziali di assistenza. Ma in tal modo esso spiazzava il principio di gratuità negando, al livello della sfera *pubblica*, ogni spazio alla carità intesa come dono gratuito. Se si riconosce che la carità svolge una funzione profetica, perché porta con sé una “benedizione nascosta”, ma non si consente che questa funzione si manifesti nella sfera pubblica, perché a tutto e a tutti pensa lo Stato, è chiaro che lo spirito del dono – da non confondere con lo spirito del regalo – andrà soggetto a lenta atrofia. L’aiuto per via esclusivamente statale tende a produrre individui bensì assistiti ma non rispettati nella loro dignità, perché non riesce ad evitare la trappola della dipendenza riprodotta.

La sfida da raccogliere, oggi, è quella di battersi per restituire il principio di reciprocità alla sfera pubblica. La reciprocità, affermando il primato della relazione interpersonale sul suo esonero, del legame intersoggettivo sul bene donato, dell’identità personale sull’utile, deve poter trovare spazio di espressione ovunque, in qualunque ambito dell’agire umano, ivi compresa l’economia e la politica. Il messaggio è dunque quello di pensare la fraternità, come cifra della condizione umana, vedendo nell’esercizio del dono gratuito il presupposto indispensabile affinché Stato e mercato possano funzionare avendo di mira il bene comune.

Su una prima implicazione di ordine pratico della cultura della reciprocità desidero soffermare brevemente l’attenzione. Come si sa, il modello liberale di ordine sociale si fonda sul binomio libertà-responsabilità. Ai cittadini devono essere assicurate eguali opportunità ai punti di partenza, intervenendo per cancellare eventuali discriminazioni nell’accesso a posizioni e risorse e ciò allo scopo di mitigare, se non proprio cancellare, gli effetti della lotteria naturale. Ma una volta effettuata la scelta, l’individuo è responsabile delle conseguenze che ne discendono, quali che esse siano. Tuttal’più può aspettarsi – ma non pretendere – una qualche forma di pietà, pubblica o privata che sia. E ciò in forza del principio liberale secondo cui se uno sceglie un’opzione, consapevolmente e in assenza di coercizioni, acconsente agli effetti che ne derivano: *consensus facit justum!* Cosa dire dei casi, oggi sempre più frequenti, in cui si commettono errori oppure si operano scelte sbagliate per *akrasia* (debolezza della volontà)?

Ronald Dworkin ha scritto che la società liberale non ha il dovere di perdonare l’errore. Perché mai si chiede il filosofo inglese – la società dovrebbe tassare chi ha lavorato sodo e che ha scelto bene e finanziare, con le tasse così raccolte, il nuovo inizio di chi ha scelto male, offrendo loro una seconda chance di vita? Nessun perdono dunque per gli imprudenti e per i non virtuosi. Diametralmente opposta è la prospettiva dalla quale si colloca M. Fleurbaey (*Fairness, responsibility and welfare*, Oxford, OUP, 2008): la società aperta e libera deve trovare il modo di compensare, almeno in parte, i “costi dell’insuccesso” dovuti a scelte sbagliate, creando dei *fresh start funds*, il cui fondamento non è nel “conservatorismo compassionevole” ma nella triade perdono sociale–libertà–responsabilità. Secondo Fleurbaey, una società in cui i cittadini pagano una piccola imposta

---

quando le cose vanno bene, ma ricevono una seconda chance quando le vicende sono avverse è più libera e più civile di una società in cui si è leggermente più ricchi se le cose vanno bene (perché non si paga alcuna tassa) ma si rischia di andare in rovina quando si compie una scelta sbagliata. (La grave crisi finanziaria, scoppiata nell'estate 2007 negli USA e poi diffusasi per contagio nel resto del mondo, costituisce solamente un esempio di quanto sarebbe stato per tutti vantaggioso disporre di *fresh start funds*).

E' chiaro, a questo punto, il nesso tra matrice culturale e proposte come quella di Fleurbaey e altre del genere. Perdonare, letteralmente, significa "donare completamente". Invero, non è capace di perdonare chi non è capace di donare. Ebbene, una cultura economica che non solo espunge dal proprio lessico ma, quel che è peggio, elimina dal proprio orizzonte scientifico il principio del dono, mai potrà pretendere di contribuire a migliorare la condizione di vita umana. E quindi si condanna all'irrelevanza pratica. Infatti, senza pratiche estese di dono si potrà anche costruire un mercato efficiente ed uno Stato autorevole, ma non si riuscirà mai a risolvere quel "disagio di civiltà" di cui parla S. Freud nel suo celebre saggio. Perché efficienza e giustizia, anche se unite, non valgono a soddisfare il nostro bisogno di felicità. La quale non sopporta né il solo "dare per avere", né il solo "dare per dovere".

**3.** C'è una seconda implicazione di grande momento che discende dall'accoglimento del principio di vulnerabilità come fondamento etico del nuovo welfare. Essa riguarda la determinazione del nesso causale tra crescita economica e welfare: è la crescita a causare il welfare oppure è quest'ultimo a favorire la crescita? 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 appoggia 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 è 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 tesi secondo cui il welfare è fattore di crescita? 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 comunque 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 occupano, 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* 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.

In definitiva, 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 neoliberista, 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.

**4.** Passo ora alla seconda delle ragioni a difesa della tesi per cui il welfare vien prima 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 ridistribuire a proprio vantaggio le risorse. Chiaramente, ciò non poteva essere considerato giusto da Aristotele, il quale intravedeva due vie di uscita: 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 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 Montesquieu 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 rispetto all'obiettivo dell'efficiente allocazione delle risorse. 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.

5. La conclusione che traggio è che le ragioni a supporto della tesi dell’esistenza di un trade-off tra protezione sociale e crescita economica sono assai meno 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, su politiche di promozione delle capacità delle persone, costituisce nella attuale fase post-fordista delle nostre società, caratterizzate dall’emergenza di nuovi rischi sociali, l’antidoto più efficace contro possibili tentazioni antidemocratiche e, in conseguenza di ciò, il fattore decisivo di sviluppo umano integrale. (Cfr. *Caritas in Veritate*, 2009).

Ma v’è di più. Recuperare al dibattito politico-filosofico la categoria di vulnerabilità vale anche a farci comprendere la portata del problema che, più di ogni altro, affligge la nostra società. Si tratta di questo. Da sempre la teoria economica – specialmente quella della scuola di pensiero neo-austriaca – sostiene che il successo e il progresso di una società dipendono crucialmente dalla sua capacità di mobilitare e gestire la conoscenza che esiste, dispersa, tra tutti coloro che ne fanno parte. Infatti, il merito principale del mercato, inteso come istituzione socio-economica, è proprio quello di costituire una soluzione ottimale al problema della conoscenza. Come già F. von Hayek ebbe a chiarire nel suo celebre (e celebrato) saggio del 1937, al fine di incanalare in modo efficace la conoscenza locale, quella cioè di cui sono portatori i cittadini di una società, è necessario un meccanismo decentralizzato di coordinamento, e il sistema dei prezzi che il mercato consente di far emergere è esattamente quel che serve alla bisogna. Questo modo di vedere le cose, assai comune tra gli economisti, tende tuttavia ad oscurare un elemento di centrale rilevanza. Si tratta di questo.

Il funzionamento del meccanismo dei prezzi come strumento di coordinamento presuppone che i soggetti economici condividano e perciò comprendano la “lingua” del mercato. Valga un’analogia. Pedoni e automobilisti si fermano di fronte al semaforo che segna il rosso perché condividono il medesimo significato della luce rossa. Se quest’ultima evocasse, per alcuni, l’adesione ad una particolare posizione politica e, per altri, un segnale di pericolo è evidente che nessun coordinamento

---

sarebbe possibile, con le conseguenze che è facile immaginare. L'esempio suggerisce che non uno, ma due, sono i tipi di conoscenza di cui il mercato ha bisogno per assolvere al suo compito principale. Il primo tipo risiede in ciascun individuo ed è quello che – come bene chiarito da von Hayek – può essere gestito dai meccanismi del mercato. Il secondo tipo di conoscenza, invece, alberga entro i vari gruppi di cui consta la società ed ha a che vedere con la lingua comune che consente ad una pluralità di individui di condividere i significati delle categorie di discorso che vengono utilizzate e di intendersi reciprocamente quando vengono in contatto.

In una società coesistono molti linguaggi diversi, e il linguaggio del mercato è solamente uno di questi. Se fosse l'unico, non ci sarebbero problemi: per mobilitare in modo efficiente la conoscenza locale di tipo individuale basterebbe l'istituzione mercato. Ma così non è, per la semplice ragione che le società contemporanee sono contesti multi-culturali nei quali la conoscenza di tipo individuale deve viaggiare attraverso confini linguistici e questo pone difficoltà formidabili. Il pensiero neo-austriaco ha potuto prescindere da tale difficoltà assumendo, implicitamente, che il problema della conoscenza di tipo comunitario fosse già stato risolto, ad esempio perché tutti gli individui condividono il medesimo sistema di valori oppure accettano gli stessi principi di organizzazione sociale. Ecco allora perché per incanalare la conoscenza in società multi-linguistiche è necessaria un'altra istituzione, diversa dal mercato, che consenta di far emergere una lingua di contatto capace di far dialogare i membri delle diverse comunità linguistiche. Ebbene, questa istituzione è la democrazia deliberativa. Ciò significa che il problema della gestione della conoscenza nelle nostre società di oggi, e quindi il problema dello sviluppo, postula, per la sua soluzione, che le due istituzioni – la democrazia e il mercato – siano poste nella condizione di operare congiuntamente, fianco a fianco.

Di due implicazioni importanti mette conto dire, in breve. Primo, ora comprendiamo perché il mercato non può essere una zona moralmente neutra. Non essendo in grado di autofondarsi, il mercato per venire in esistenza presuppone che già sia stata elaborata la "lingua di contatto". E ciò basta a sconfiggere ogni pretesa di autoreferenzialità. Secondo, se la democrazia, che è un bene fragile, va soggetta ad un lento degrado, può accadere che il mercato sia impedito di raccogliere e gestire in modo efficiente la conoscenza locale, e quindi può accadere che la società cessi di progredire. Ma questo si verifica non per un qualche difetto dei meccanismi del mercato, bensì per un deficit di democrazia. La crisi economico-finanziaria tuttora in corso – una crisi di natura entropica e non già dialettica – è la migliore e più potente conferma empirica di tale proposizione.

