

&gt;&gt;&gt;&gt; saggi e dibattiti

# Liberismo postcomunismo

&gt;&gt;&gt;&gt; Gianfranco Sabatini

La transizione dall'economia socialista all'economia di mercato, sperimentata in alcuni paesi socialisti, a cominciare da Russia e Cina, è stata ostacolata dalle difficoltà che, in linea teorica ed in linea pratica, questi paesi hanno trovato nella soluzione, per lo più mancata, dei molti problemi incontrati. Le difficoltà teoriche sono state originate dalla "architettura dell'ordine comunista", ed in particolare dal "disegno teorico" di questo ordine (A.Z.Kaminski, 1991), il cui carattere peculiare è l'impossibile distinzione tra *interesse sociale (pubblico)* e *interesse privato*.

Questa distinzione ha avuto nella storia dell'evoluzione delle idee diverse interpretazioni: per quella prevalente all'interno dell'ordine comunista l'espressione *interesse sociale* esprime l'*interesse generale* dell'intero sistema, mentre l'espressione *interesse privato* esprime l'interesse autoreferenziale dei suoi singoli componenti, in quanto tale, estraneo a quell'ordine. L'assunto era ricavato dall'idea che nessun interesse sociale potesse esistere all'interno di una società politica il cui ordine fosse basato sull'antagonismo tra le diverse classi sociali. In un siffatto sistema sociale conflittuale, dove la soddisfazione dell'interesse privato ubbidisce alla logica di un "gioco a somma zero", non può mai esservi, in linea di principio, la possibilità di un qualche compromesso sulla base del quale conciliare l'aspirazione di tutti a soddisfare il proprio personale interesse. L'interesse sociale, pertanto, nell'architettura dell'ordine comunista può essere soddisfatto con la realizzazione di uno "Stato perfetto", ovvero di un sistema sociale integralmente comunista.

L'ordine comunista, infatti, implica l'impossibilità di qualsiasi forma di ordine sociale alternativo. Tuttavia, come l'esperienza storica ha evidenziato, l'ordine comunista realizzato ha offerto all'intero sistema sociale solo "l'ordine dei comunisti", nel senso che i comunisti hanno associato la soddisfazione dell'interesse sociale solo all'azione dello Stato-partito, ovvero solo all'azione amministrativa di un'avanguardia minoritaria (il gruppo dirigente del partito) nella quale si è incorporato organicamente lo Stato.

In corrispondenza di una simile organizzazione della società politica (nella quale è soppressa qualsiasi forma di competizione, sia tra gli aspiranti a soddisfare, anche solo in parte, direttamente i loro stati di bisogno privati, che tra gli aspiranti ad incorporare le organizzazioni politiche) è inevitabile che l'interesse privato sia subordinato all'interesse sociale e l'interesse sociale non sia affatto soddisfatto "al meglio" dall'azione dittatoriale o autoritaria dell'avanguardia-partito. Lo Stato comunista quindi per porre rimedio agli esiti accumulati delle sue molte inefficienze non può che maturare la necessità non solo di riorganizzare su nuove basi i processi produttivi che in esso si svolgono, ma anche di riorganizzare le modalità di arruolamento del personale addetto al funzionamento delle organizzazioni della società politica e di innovare le loro procedure decisionali su basi democratiche e non più autoritarie.

## Democrazia e proprietà

Lo stesso stato di cose dimostra anche le difficoltà che insorgono sul piano della politica pubblica allorché, all'interno di uno Stato comunista, si vuole realizzare una transizione sul piano economico mediante l'introduzione di istituzioni, quali i diritti di proprietà privata, che gli sono totalmente estranei, trascurando il fatto che la distinzione tra interesse sociale e interesse privato può essere posta correttamente solo all'interno di un sistema sociale la cui base portante sia una società politica "organizzata dal basso" (*bottom-up*). I sistemi socialisti la cui società politica sia stata "organizzata dall'alto" (*top-down*), come è accaduto nei paesi che hanno sperimentato la transizione, non possono contemplare a priori la distinzione tra interesse sociale e interesse privato.

La transizione economica sperimentata dai paesi dell'Europa centro-orientale e da alcuni paesi asiatici attraverso l'attribuzione a titolo di proprietà privata di interi settori produttivi avrebbe presupposto la prioritaria transizione dell'organizzazione della loro società politica dal comunismo alla democra-

zia; alla circostanza che tutto ciò non sia accaduto si deve ricondurre in parte il fallimento della trasformazione dell'economia socialista in economia di mercato.

I diritti di proprietà sono istituzioni che, all'interno di sistemi sociali non socialisti, derivano la loro funzione dal fatto d'essere, per gli attori privati, strumentali al perseguimento diretto in modo efficiente dei loro obiettivi. Gli economisti che hanno studiato i fatti economici secondo la prospettiva metodologica propria dell'"analisi economica del diritto" hanno considerato i diritti di proprietà in relazione alla rimozione delle incongruità che possono limitarne la funzione. Riguardo a questo problema la ricerca ha evidenziato, su basi esperienziali, che la formazione della struttura dei diritti di proprietà, la sua evoluzione e l'interazione sociale da essa indotta sono determinate dalla convenienza avvertita dei componenti i sistemi sociali a rimuovere le incongruità ricorrenti tra forme di proprietà concorrenti, ovvero tra la forma della proprietà sociale (pubblica) e la forma della proprietà privata, incongruità che possono, quando non siano rimosse, compromettere l'uso efficiente delle risorse.



Re - positioning Fear – 1997 – Rafael Lozano Hemmer – Will Bauer – Passanti e partecipanti via rete trasformano un arsenale militare con immagini e testi, sensori, web-cam, suono interattivo

Le incongruità sono rimosse o attraverso la conversione del regime della proprietà delle risorse (da regime della proprietà sociale in regime della proprietà privata), oppure attraverso una regolazione restrittiva dell'accesso all'uso delle risorse quando esse sono conservate in regime di proprietà sociale (A.A.Alchian, H.Demsetz, 1973). Quest'ultima alternativa, tuttavia, a differenza della prima, non implica un uso efficiente delle risorse, in quanto la burocratizzazione della sua regolazione la rende sub-ottimale rispetto al regime della proprietà privata che, per sua natura, implica sempre una redistribuzione istantanea dei diritti di proprietà in funzione delle opportunità offerte dal mercato.

Le difficoltà operative incontrate dalla transizione istituzionale non sono state meno gravi delle difficoltà teoriche; esse, per un verso, hanno riguardato la natura dei diritti di proprietà creati a seguito di una determinazione amministrativa, e per un altro verso la procedura pubblica che li ha determinati. Secondo alcuni autori (M.A.Heller, 1998; D.Levy, M.Scully, 2007), per valutare in termini di efficienza la natura dei diritti occorre fare riferimento ad alcune considerazioni che sono proprie della "analisi economica del diritto" (E.G.Forubotn, S.Pejovic, 1972; G.Alpa, M.Bessone, 1980). Questo approccio, al fine di conseguire un efficiente uso delle risorse disponibili, costituisce un'importante integrazione dell'analisi economica delle conseguenze delle scelte legislative sul comportamento dei soggetti: in altri termini, per valutare le conseguenze del mutamento dell'assetto istituzionale complessivo sui comportamenti economici dei componenti il sistema sociale, e dunque per valutare la congruità delle relazioni tra il *quadro istituzionale* ed i *comportamenti economici individuali*.

### ***L'analisi economica del diritto***

L'efficienza economica correlata ad un processo di transizione istituzionale da un'economia socialista ad un'economia di mercato richiederebbe perciò, secondo l'analisi economica del diritto, che i diritti sulle risorse trasferiti ai privati fossero strutturati e collegati ad un "sistema di premi e sanzioni" idoneo a motivare i singoli soggetti a realizzare l'uso efficiente delle risorse, ovvero a realizzarne un uso tale per cui un mutamento del modo in cui le risorse sono utilizzate non migliorerebbe la posizione di coloro che sono stati avvantaggiati in una misura sufficiente a consentire di compensare anche coloro che ne risultassero svantaggiati (condizione di ottimalità paretiana dell'*allocazione* dei nuovi diritti). Tutto ciò, nei

paesi che hanno sperimentato la transizione all'economia di mercato, poteva accadere sotto la duplice condizione che la transizione fosse decisa da un'organizzazione della società politica fondata sulla regola democratica (un sistema socialista illiberale doveva perciò precedentemente democratizzarsi) e che, a transizione avvenuta, la stessa organizzazione della società politica si trovasse in una posizione di assoluta indifferenza rispetto alle valutazioni dei privati riguardanti l'uso delle risorse.

Secondo la prospettiva dell'analisi economica del diritto, i diritti di proprietà non sono concetti definibili in astratto e in modo autonomo dalla realtà fattuale e contingente, ma concetti relazionali, il cui contenuto deve essere determinato in funzione della reale possibilità che le risorse sulle quali quei diritti sono esercitati siano usate in modo efficiente. In altri termini il contenuto dei diritti deve essere l'esito, all'interno del libero mercato, del regime prevalente ed operante della proprietà e non l'esito di determinazioni amministrative. Ciò significa, per esempio, che se il regime proprietario prevalente ed operante è quello privato, la struttura dei diritti di proprietà non può che essere perfettamente compatibile con la discrezionalità sull'uso delle risorse che i diritti di proprietà privata assegnano al legittimo titolare, discrezionalità che i singoli soggetti maturano in funzione dell'evoluzione delle opportunità indotta dall'evoluzione dell'intera base economica del sistema sociale. Quando i diritti di proprietà mancano di essere coerenti in quest'ultimo senso è inevitabile il sorgere di disfunzioni sull'uso efficiente delle risorse.

### ***Il paradosso del centro di Mosca***

Alcuni autori, come ad esempio M.A.Heller (1998), si chiedono come mai a Mosca dopo l'avvio del processo di transizione all'economia di mercato molte vetrine di un centro commerciale siano rimaste vuote, mentre davanti ad esse, nella stessa strada, siano sorti "chioschi leggeri" con gli scaffali colmi di merci in vendita. Secondo Heller ciò che è accaduto a Mosca sarebbe stato causato dalla circostanza che le risorse di proprietà sociale sono state privatizzate con il trasferimento di diritti "non coerenti" e "non accorpati"; secondo J.M.Buchanan e J.Yoon (2000), invece, le stesse risorse sono state privatizzate con il trasferimento di diritti eccessivamente "burocratizzati". In entrambi i casi gli operatori privati si sarebbero trovati nell'impossibilità di effettuare un loro uso efficiente.

Per Heller, ma anche per Buchanan e Yoon, una risorsa è di

proprietà sociale quando di essa si ha un insieme di proprietari a ciascuno dei quali è assegnato il diritto d'uso, mentre a nessuno degli stessi è concesso il diritto di poter escludere gli altri dall'uso. Se i proprietari che dispongono del diritto d'uso sono troppi, la risorsa di proprietà sociale è esposta al rischio della *sovrautilizzazione*, originando la cosiddetta "tragedia dei *commons*". Zone di pesca di proprietà sociale sovrasfruttate e terreni agricoli di proprietà sociale esposti a pascoli eccessivi costituiscono alcuni esempi canonici di questa frequente "tragedia".

Una risorsa sociale conserva il suo valore solo se gli usi plurimi cui può essere destinata sono limitati ad un livello d'uso inferiore a quello che si ha se si ammette un suo libero uso da parte di tutti i potenziali utilizzatori. Ciò significa che il valore della risorsa di proprietà sociale è strettamente connesso al livello degli usi plurimi ai quali può essere destinata. Se questi usi sono effettuati da soggetti liberi di usare la risorsa, il suo valore potenziale potrebbe, infatti, essere "sprecato" in modo parziale o totale a seguito di una sua utilizzazione eccessiva.

### ***La tragedia dei commons***

L'uso libero di una data risorsa di proprietà sociale genera inefficienza perché quando la risorsa è usata simultaneamente da una pluralità di soggetti ogni suo uso individuale genera una diseconomia, che riduce il valore associabile al valore di altri possibili usi alternativi. In presenza di decisioni decentrate, gli effetti esterni generati dall'uso individuale di una risorsa di proprietà sociale non possono essere internalizzati nella valutazione economica di ciascun soggetto. Solo sulla base di decisioni completamente accentrate potrebbe essere ottenuta una completa internalizzazione delle esternalità negative generate. La "tragedia dei *commons*" si verifica quindi quando a soggetti plurimi sono assegnati gli stessi diritti all'uso di una risorsa di proprietà sociale il cui esercizio crei esternalità negative destinate a rimanere esogene al calcolo economico dei singoli soggetti.

Tuttavia, per Heller, ma anche per Buchanan e Yoon, anche quando una risorsa di proprietà sociale sia privatizzata con l'assegnazione a privati di diritti non coerenti, non accorpati e burocratizzati, essa può essere esposta al rischio di un uso non efficiente; in questo caso l'uso non efficiente assumerebbe la forma della *sottoutilizzazione*, originando così la "tragedia degli *anticommons*". Ma per Buchanan e Yoon, a differenza di Heller, la tragedia nel caso dell'utilizzazione di una

risorsa di proprietà sociale privatizzata sorgerebbe quando la privatizzazione è realizzata mediante l'eccessiva burocratizzazione dei diritti trasferiti: gli immobili del centro commerciale di Mosca sarebbero, così, rimasti inutilizzati perché ogni utilizzatore potenziale, dovendo procurarsi il "consenso" o il "permesso" di altri utilizzatori, ciascuno titolare del diritto di poter limitare l'uso della risorsa privatizzata, era scoraggiato dall'iter burocratico richiesto e dagli alti costi da esso originati per usare la risorsa, con conseguente "spreco" del suo valore. Lo "spreco" causato dalla sottoutilizzazione della risorsa privatizzata appare così simmetrico allo "spreco" per sovrautilizzo che si ha nell'altra situazione limite di libero accesso all'uso della risorsa quando conservata in regime di proprietà sociale.

### ***Il ruolo degli oligarchi***

Le cause dell'uso inefficiente delle risorse privatizzate sono, perciò, tutte riconducibili agli alti costi di transazione ed ai possibili fallimenti di mercato originati dalla non-coerenza, dal non-accorpamento e dalla burocratizzazione dei diritti. Infatti il non uso delle vetrine "vuote" di Mosca sarebbe stato originato dal fatto che nei paesi impegnati nel processo di transizione le decisioni amministrative sono risultate incompatibili con l'utilizzazione efficiente delle risorse. Gli Stati che hanno effettuato o stanno effettuando la transizione dei loro sistemi economici verso le istituzioni di mercato spesso non sono riusciti a trasferire ad alcun operatore privato diritti in grado di assicurare la piena proprietà privata delle risorse. Infatti è accaduto che questi paesi, in particolare la Russia, abbiano solo risposto alle aspettative di potenti portatori di interessi (oligarchi), già presenti ed integrati all'interno dell'organizzazione della società politica. In tal modo le risorse di proprietà sociale, anziché essere privatizzate nella prospettiva di un loro uso efficiente, in realtà sono state privatizzate solo per ottimizzare lo status sociale ed economico dei nuovi proprietari.

In linea di principio la privatizzazione di risorse non determina necessariamente il rischio del loro uso inefficiente. I nuovi proprietari, a fronte del rischio di sottoutilizzare le loro risorse, potrebbero rendere coerenti ed accorpare i diritti di proprietà privata, o superare le difficoltà burocratiche, tramite lo scambio attraverso il mercato. Lo scambio potrebbe consentire una distribuzione intersoggettiva dei diritti di proprietà compatibile con l'uso efficiente delle risorse. Ma poiché la realizzazione attraverso lo scambio della coerenza e dell'ac-



*Digital* - 1998 - Tony Oursler (USA) - Videoinstallazione

corpamento dei diritti di proprietà, o il superamento delle difficoltà burocratiche, presentano costi di transazione, i titolari dei diritti di proprietà devono trovare conveniente sostenere tali costi. D'altra parte, anche se il numero dei titolari dei diritti di proprietà non-coerenti e non-accorpati o gravati da difficoltà burocratiche è limitato e tale da implicare bassi costi di transazione, le risorse possono risultare ancora inefficientemente utilizzate a causa dei fallimenti di mercato che possono ricorrere in presenza dei ritardi con i quali possono svolgersi le negoziazioni redistributive, come sembra sia accaduto in molte circostanze nella transizione sperimentata in Russia.

Tuttavia Heller, come pure Buchanan e Yoon, hanno focalizzato la loro attenzione solo sulla coerenza, sull'accorpamento e sulla burocratizzazione dei diritti, cioè sullo strumento attraverso il quale si realizza la transizione all'economia di mercato, indicando le ragioni intrinseche a tale strumento per cui

la privatizzazione di una risorsa di proprietà sociale può originare un suo uso non efficiente. Nulla, però, hanno detto riguardo alla possibilità che l'inefficienza sia, totalmente o solo in parte, imputabile alla procedura pubblica con la quale il trasferimento è effettuato; in altre parole, nulla hanno detto sulle disfunzioni che possono trarre origine dalla strategia adottata dallo Stato per realizzare la transizione e dal ruolo svolto dai soggetti privati cui sono stati trasferiti i diritti.

### **Quanto è utile la democrazia**

Per la spiegazione della natura delle strategie che lo Stato e gli operatori privati avrebbero dovuto adottare per attuare all'interno dei paesi ad economia socialista una transizione efficiente ad un'economia di mercato, D. Levy e M. Scully (2007) hanno fatto ricorso alla istituzionalizzazione delle regole della democrazia. Infatti l'organizzazione della società politica nel sistema economico impegnato nella transizione, per garantire un uso efficiente delle risorse non avrebbe dovuto essere influenzata, come invece è avvenuto, dall'attività di *lobbying* di coloro che erano direttamente interessati alla transizione stessa; perché ciò potesse essere evitato sarebbe stato necessario che lo Stato che ha "gestito" la transizione fosse uno Stato democratico, in quanto, al di fuori di questa ipotesi, nulla poteva essere detto riguardo al ruolo di arbitro neutrale e condiviso che esso avrebbe dovuto svolgere.

L'assenza del ruolo neutrale e condiviso dello Stato ha comportato che la procedura di transizione adottata non abbia potuto essere strumento sufficiente a garantire un uso efficiente delle risorse privatizzate, in quanto non è esistito alcun meccanismo che consentisse di stabilire che la strategia di privatizzazione risultasse non condizionata dalle posizioni dominanti di eventuali *insiders*, come appunto è accaduto, ad esempio, nella Russia post-sovietica.

L'attuazione del processo di transizione avrebbe quantomeno richiesto una valutazione in anticipo degli esiti della politica pubblica che l'organizzazione della società politica intendeva adottare. Al riguardo, due erano le prospettive di azione pubblica cui si poteva fare esplicito riferimento. Una era la "prospettiva della depoliticizzazione", che concepiva la transizione come una discontinuità rispetto al passato. Secondo tale approccio, uno Stato socialista per realizzare la transizione doveva imporre un nuovo insieme di istituzioni, di regole e di incentivi del quale avrebbero dovuto avvalersi tutti i soggetti interessati. L'altra era la "prospettiva sociologica", che enfatizzava la continuità delle istituzioni, delle regole e degli

incentivi del passato. Nessuna delle due prospettive indicate ha però ispirato la predisposizione della politica pubblica per il sostegno e l'attuazione del processo di transizione avvenuto negli anni Novanta nei paesi dell'Europa centro-orientale ed in alcuni paesi asiatici.

### **I rischi dello spontaneismo**

Una politica pubblica di attuazione di un'efficiente transizione avrebbe dovuto, come si è detto, presupporre la definizione delle condizioni politiche più adatte al processo di transizione piuttosto che l'infallibilità di un generalizzato spontaneismo cui invece ci si è affidati. Da questo punto di vista, per esempio, secondo G. A. McDermott (2004), l'organizzazione della società politica della Repubblica Ceca avrebbe impedito la definizione delle condizioni politiche più adatte allo svolgersi della transizione per via dei suoi continui tentativi volti a salvaguardare il proprio primato sulla società civile e, dunque, ad impedire una netta separazione tra società politica e società civile. Al contrario, l'organizzazione della società politica della Polonia avrebbe facilitato la definizione delle condizioni politiche più adatte alla transizione, attraverso la realizzazione di un decentramento istituzionale volto a garantire una maggiore autonomia della società civile dalla società politica e ad assegnare maggiori poteri decisionali ai livelli di governo sub-nazionali per monitorare in termini più efficienti il funzionamento dell'intero sistema economico. Per queste ragioni, alla fine degli anni Novanta, la Polonia è stata considerata da alcuni analisti il paese-leader dell'area centro-orientale dell'Europa, specialmente nei confronti della Repubblica Ceca, avendo informato la propria politica di transizione alla "prospettiva della depoliticizzazione" e considerato la transizione come la risultante di un cambiamento radicale dal comunismo al capitalismo.

Tuttavia gli analisti che hanno condiviso la "prospettiva della depoliticizzazione", nel dar conto del fallimento della Repubblica Ceca e del successo della Polonia in funzione del diverso peso assegnato nei due sistemi sociali alle istituzioni del passato, non hanno valutato adeguatamente che alla fine degli anni Novanta il successo della Polonia è dipeso meno dal rapido ritiro dello Stato dall'economia e più dalle efficaci capacità di monitorare i cambiamenti in atto grazie al decentramento istituzionale.

Invece gli analisti che hanno condiviso la "prospettiva sociologica" hanno enfatizzato il fatto che le attività produttive, anche dopo la caduta dello Stato-partito, sono rimaste "incor-

porate” all’interno di una pluralità di relazioni socioeconomiche orizzontali e verticali che avrebbero consentito di sopprimere sul piano economico alle inefficienze del periodo socialista. Questi stessi analisti però hanno sopravvalutato la capacità dei nuovi attori economici di avvalersi, in termini di una loro maggiore autonomia decisionale, delle opportunità offerte dalle antiche relazioni ed hanno conseguentemente trascurato che esse potevano anche essere depotenziate dai deficit gestionali ereditati.

### ***I vantaggi del gradualismo***

In conclusione, una prospettiva di politica pubblica alternativa a quelle analizzate avrebbe dovuto essere fondata, più realisticamente, sulla considerazione contemporanea dell’influenza dei fattori di continuità e di quelli di cambiamento sul comportamento dell’organizzazione della società politica e degli operatori economici; ciò perché i comportamenti e le organizzazioni si trasformano secondo una logica marginale piuttosto che per salti discontinui. La ragione della maggiore efficacia di una politica pubblica fondata sulla contemporanea considerazione dei fattori di continuità e di quelli di cambiamento sta nel fatto che le trasformazioni al margine delle organizzazioni e dei comportamenti sono dovute al radicamento sociale dei vincoli informali rappresentati dagli usi, dalle consuetudini e dai codici morali, i quali non solo legano il presente al passato ed al futuro, ma offrono anche una realistica chiave interpretativa del processo storico (D. C. North, 1994). Le relazioni economico-sociali del passato possono inizialmente supportare i comportamenti innovativi delle organizzazioni e degli operatori, ma la capacità sia delle organizzazioni che degli operatori nel riorganizzare le relazioni del passato dipenderà dal modo in cui i singoli sistemi sociali “in transizione” modificheranno l’organizzazione complessiva della società politica in funzione di un sostegno condiviso della privatizzazione e della ristrutturazione dell’intera base produttiva.

Questa prospettiva più complessa ed efficace di politica pubblica per l’attuazione del processo di transizione, a differenza delle prime due considerate, connetterebbe la transizione a un insieme di problemi di azione collettiva, la cui soluzione implicherebbe che fossero soddisfatte due condizioni: innanzitutto, che il processo di transizione sia di sostegno alla razionale ridefinizione dei diritti di proprietà dei nuovi operatori economici e sia anche di sostegno al processo di ristrutturazione delle attività produttive; in secondo luogo, che l’or-

ganizzazione della società politica intensifichi, anch’essa al margine, la propria ristrutturazione in senso democratico per approfondire ed allargare le proprie relazioni con la società civile sulla base di regole completamente diverse rispetto al passato. Infatti gran parte degli insuccessi subiti sul piano operativo dai sistemi sociali che hanno affrontato la trasformazione della loro economia da economia socialista in economia di mercato è riconducibile, oltre che alle difficoltà teoriche delle quali si è detto, al fatto che le trasformazioni realizzate sul piano strettamente economico non hanno proceduto parallelamente, o fatto seguito, alle trasformazioni che sarebbero state necessarie sul piano strettamente politico.

### **Riferimenti bibliografici**

- Alchian A.A., Demsetz H. (1973), “The Property Rights Paradigm”, in *The Journal of Economic History*, vol. XXXIII.
- Alpa G., Bessone M. (1980), *Potere dei privati e statuto della proprietà*, Cedam, Padova, vol. I.
- Bouchanan J.M., Yoon Y.J. (2000), “Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons”, in *The Journal of Law and Economics*, vol. XLIII.
- Demsetz H. (1967), “Toward a Theory of Property Rights”, in *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. LVII.
- Forubotn E.G., Pejovic S. (1972), “Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature”, in *Journal of Economic literature*, vol. X.
- Heller M.A. (1998), “The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets”, in *Harvard Law Review*, vol. CXI.
- Kaminski A.Z. (1991), “The Public and the Private: Introduction”, in *International Political Science Review*, vol. XII.
- Levy D., Scully M. (2007), “The institutional Entrepreneurs as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields”, in *Organization Studies*, vol. XXVIII.
- McDermott G.A. (2004), “Institutional Change and Firm Creation in East-Central Europe. An Embedded Politics Approach”, in *Comparative Political Studies*, vol. XXXVII.
- North D.N. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*, Il Mulino, Bologna.

# Reddito e cittadinanza

>>>> Corrado Del Bò

Stretta tra esigenze di cassa non eludibili e lamentele non del tutto ingiustificate di inefficienza e inefficacia, ogni richiesta di riforma del *Welfare State* italiano sembra escludere la possibilità stessa di una riflessione filosofica che sappia porsi al di là del contingente e farsi carico di rispondere alla domanda su quale sia la direzione che deve prendere lo stare assieme nelle società liberali e democratiche a capitalismo avanzato.

Felice eccezione, in questo panorama, è il recente libro di Laura Pennacchi, *La moralità del welfare* (Donzelli, 2008), in cui l'autrice lega una parte più strettamente economica a un'analisi di carattere filosofico e sociologico, in questo modo non limitandosi a un duro (e, sia chiaro, necessario) elenco di cifre, ma spingendosi anche a ragionare sui principi e sui valori che stanno dietro all'idea dello Stato sociale. Lo Stato sociale, anche quello un po' zoppo del nostro Paese, è, secondo Laura Pennacchi, una grande invenzione e dovremmo pensarci non una, ma mille volte, prima di buttarlo a mare, come se fosse un residuo di guerra (fredda); ed è una grande invenzione, perché fissa un nesso importante tra le varie forme di assistenza sociale e sostegno al reddito da un lato e una certa idea di cittadinanza dall'altro. In questa prospettiva, le prestazioni sociali (sussidi di disoccupazione, pensioni, sanità) non sono soltanto regalie per gli sfortunati, ma sono anche e soprattutto strumenti attraverso i quali si realizza ogni giorno quel processo di inclusione nella cooperazione sociale che ha reso forti e stabili le democrazie occidentali.

Si dirà: un conto è l'idea (filosofica), un conto è la pratica (politica). Vero, e in Italia in modo particolare: tra il dire e il fare, infatti, ci sono di mezzo molte cose, dai bilanci dissestati dell'erario alle scarse virtù civiche dei consociati, dagli squilibri consolidati del sistema di protezione sociale italiano ai clientelismi che hanno contribuito a determinarli. E tuttavia a una riflessione filosofica sul *Welfare State* oggi non si deve rinunciare *a priori*, non foss'altro per non trovarsi impreparati quando verranno tempi migliori. Una riflessione siffatta, se

si ritiene utile farla, non può allora fare a meno di prendere sul serio un'idea che si sta affacciando prepotentemente in Europa: l'idea del reddito di cittadinanza o *reddito di base* (traslitterazione, in quest'ultimo caso, di *basic income*).

Partiamo da una premessa localmente connotata. In Italia mancano, a differenza che in altri paesi, forme di sostegno economico che possano far fronte, in modo efficace e non pletorico, alle esigenze di chi non può beneficiare di sussidi collegati all'aver svolto attività lavorative, e averle svolte per un periodo minimo di tempo. Non stupisce allora che l'idea di un reddito minimo garantito attiri sempre più l'attenzione di economisti ed esperti di politiche pubbliche e del lavoro; basti citare, per esempio, quanto affermano Pietro Garibaldi e Tito Boeri nel loro acuto libro *Un nuovo contratto per tutti* (Chiarelettere, 2008). Fallita o meglio fatta fallire nel 2003 la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento avviata nel 1998, i tempi sembrano anche da noi maturi per prendere sul serio l'idea della *flexisecurity*, di cui la Danimarca è additata a modello: detto in due parole, massima flessibilità in entrata e uscita nel mercato del lavoro abbinata a generosi (per entità e durata) sussidi per quanti l'uscita la sperimentano concretamente. Che si possa allora tornare a parlare anche da noi di reddito minimo di un qualche tipo, senza paura di disturbare il manovratore?

Il reddito minimo non è però il reddito di cittadinanza, è anzi cosa ben diversa. Il reddito di cittadinanza è infatti un trasferimento monetario finanziato dalla fiscalità generale ed erogato periodicamente dallo Stato agli individui, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e senza riguardo per il loro contributo lavorativo. Il reddito di cittadinanza è dunque *universale e incondizionato*: spetterebbe anche a chi guadagna tanto o tantissimo e anche a chi rifiuta un lavoro (se offerto). I suoi fautori, è bene precisarlo, non sono una congerie di pazzi squilibrati, ma una rete di affermati studiosi di scienze sociali (il BIEN, <http://www.basicincome.org/bien/>). A giudizio di questi studiosi, il reddito di cittadinanza sarebbe in grado di impedire le dimostrate distorsioni informative

che ostacolano la *selezione* dei soggetti effettivamente meritevoli dell'intervento pubblico e le accertate distorsioni motivazionali che disincentivano le persone ad abbandonare la protezione sociale; e avrebbe anche il merito di abbattere i non irrilevanti costi amministrativi e sociali per verificare che ai sussidi acceda soltanto chi ne ha davvero diritto.

### **La sostenibilità economica**

Evidentemente c'è un problema di sostenibilità economica, e non è un problema banale, specialmente se restringiamo lo sguardo sulle non floride finanze del nostro Paese. Sempre per rimanere nel nostro cortile, una simulazione di Andrea Fumagalli, calibrata sulla sola Provincia di Milano e con una quota mensile di reddito di cittadinanza pari alla soglia di povertà relativa (550 euro), stabilisce in oltre 20 miliardi di euro la cifra necessaria per finanziare questa misura (la simulazione è disponibile qui: <http://www.bin-italia.org/article.php?id=1295>). I numeri, insomma, non sembrerebbero dalla parte del reddito di cittadinanza.

Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che una misura di questo tipo avrebbe, lo si osservava poc'anzi, un significativo risparmio in termini di costi amministrativi, ora difficilmente quantificabili, e un impatto tale sulla vita delle persone da rendere anche non facilmente prevedibili gli aggiustamenti sistemici. Inoltre non è detto che la soglia debba essere necessariamente eguale alla soglia di povertà relativa, essendo non scontato che il reddito di base debba coprire i bisogni di base (in qualche modo definiti); né che, quale che sia la soglia, il reddito di cittadinanza vada introdotto d'un botto, essendo anzi il gradualismo un punto su cui i suoi promotori insistono molto (lo stesso Fumagalli, del resto, nella succitata simulazione mostra come sia economicamente sostenibile un sussidio indirizzato solo ai poveri o ai disoccupati). E quanto all'erogarlo ai "ricchi", non va dimenticato che si potrebbe anche prevedere che vada a fare cumulo con gli altri redditi e venga dunque recuperato tramite l'imposizione fiscale.

Non voglio però avventurarmi oltre in campi che non sono i miei. Il punto su cui voglio soffermarmi sono non le difficoltà economiche, ma gli ostacoli di ordine culturale che militano contro l'ipotesi di un reddito di cittadinanza e che sono efficacemente raffigurati dall'esempio scelto (volutamente) da colui il quale è divenuto il corifeo della campagna per l'introduzione del reddito di cittadinanza in Europa, il filosofo belga Philippe Van Parijs: perché dovremmo voler dare dei soldi a chi sceglie di fare surf a Malibù, mentre altri si preoc-

cupano di svolgere lavori più o meno faticosi, più o meno usuranti, più o meno sgradevoli? Il surfista di Malibù è cioè il tipico esempio di chi fa la bella vita a spese degli altri, il che, per esprimerci in termini appena un poco più filosofici, solleva il seguente interrogativo: non è che il surfista di Malibù viola il dovere di *fair play*, ottenendo i benefici della cooperazione sociale senza però contribuire a sostenerne i costi?

All'incirca due sono le linee di giustificazione filosofica per replicare a questa (ovvia e non insensata) obiezione: una di carattere consequenzialista, che ha a che fare dunque con l'ipotesi che un reddito di cittadinanza avrebbe effetti positivi di un qualche tipo; l'altra, di stampo deontologico, che invece incardina il reddito di cittadinanza all'interno di una qualche teoria della giustizia. La prima linea si divide in almeno quattro strade: l'idea che il reddito di cittadinanza consenta di sconfiggere o attenuare, meglio di altre misure, la povertà; l'idea che il reddito di cittadinanza consenta di garantire l'indipendenza economica e dunque la "liberazione" di alcune categorie storicamente svantaggiate, le donne *in primis*; l'idea che il reddito di cittadinanza abbia importanti ricadute "comunitarie", migliorando la qualità delle relazioni tra i membri della società e favorendo, anziché ostacolare, un'equa cooperazione sociale; l'idea (di Van Parijs) che il reddito di base è lo strumento appropriato per realizzare una società giusta i cui membri godono della massima libertà reale, vale a dire possiedono non solo il diritto (la libertà formale) ma anche i mezzi materiali per condurre la propria vita come si potrebbe volerla condurre.

Nessuna di queste strade, a dire la verità, mi pare promettente fino in fondo, benché certamente – quando si tratta di decidere di politiche pubbliche per le quali le resistenze culturali sono forti – tutto faccia in qualche misura brodo. Non mi paiono promettenti perché necessitano di un sostegno empirico che inevitabilmente finisce per essere un po' vago, poiché aleatori diventano i rapporti di causa ed effetto di un'eventuale introduzione del reddito di cittadinanza. Inoltre solo *a posteriori* potremo giudicare se quegli effetti positivi che il reddito di cittadinanza genererebbe ci saranno davvero, avendo però nel frattempo modificato in maniera non trascurabile il sistema di protezione sociale che deve accogliere il reddito di cittadinanza.

### **Un vincolo di giustizia**

Diverso sarebbe se invece il reddito di cittadinanza fosse una richiesta di giustizia e vincolasse dunque le scelte pubbliche





*City Cluster* - 2003 - Franz Fischnaller (I) - Progetto per fruizione museale in "Virtual Reality e interattiva"

sin dall'inizio; potremmo non avere qui e ora la possibilità (politica e/o economica) di introdurlo, per molte e buone ragioni, ma avremmo un orizzonte verso il quale muoverci, e dovremmo a quel punto farlo, sapendo che si tratta di un ideale di giustizia verso cui camminare, una sorta di sol dell'avvenire per i tempi che cambiano.

L'argomento di giustizia che vorrei qui presentare, in modo inevitabilmente schematico, utilizza in maniera un po' eterodossa il liberalismo egualitario di John Rawls. Associare Rawls a un argomento a sostegno del reddito di cittadinanza è quantomeno curioso, dal momento che Rawls, replicando proprio a Van Parijs, ha sostenuto che i surfisti di Malibù non dovrebbero ricevere alcun sussidio economico. Infatti, *se* la società è un equo sistema di cooperazione stabile nel tempo, e *se* l'equità dipende da un qualche tipo di principio di reciprocità (per cui in cambio di una rimessa pubblica, noi dobbiamo essere disposti ad impegnarci a offrire qualcosa in cambio), *allora* dare denaro pubblico a chi sceglie di non lavorare è chiaramente iniquo. Tralascero qui il fatto che Van Parijs ha cercato di

replicare a Rawls prima in un articolo del 1991 dal significativo titolo *Why Surfers should be Fed?*, successivamente – più ampiamente – nel libro del 1995 *Real Freedom for All* (che in copertina ovviamente raffigura un surfista). Mi dedicherò piuttosto a spiegare la possibilità di un argomento rawlsiano (benché non di Rawls) a sostegno del reddito di cittadinanza.

La prospettiva di Rawls può essere resa compatibile col reddito di base *se* modifichiamo alcune ulteriori assunzioni relative al funzionamento del sistema produttivo ai giorni nostri. Rawls assumeva un quadro taylorista-fordista in cui è chiara (perché netta) la divisione tra lavoro e tempo libero, e quindi tra lavoratori e "lavativi". In questa prospettiva (lavorista), è allora chiaro anche chi rispetta il principio di reciprocità (il lavoratore, colui che ha un lavoro o che comunque è disponibile a lavorare) e chi no (il fannullone, colui che non *vuole* proprio lavorare). E tuttavia, perlomeno nelle società occidentali a capitalismo avanzato, il modo di produzione è divenuto immateriale (linguistico, cognitivo, simbolico ecc.) ed è quindi plausibile affermare che non è più possibile tracciare

un confine netto tra attività lavorativa e tempo libero (anzi il tempo libero, si potrebbe dire, è la continuazione dell'attività lavorativa con altri mezzi); e dunque che anche la distinzione tra lavoratori e fannulloni tende a farsi più sfumata.

## Rawls contro Rawls

Senza indulgere a facili generalizzazioni e anzi specificando che certamente sono necessarie analisi più approfondite di quel che è possibile fare in questa sede, credo si possa assumere che c'è qualcosa di vero in quel che ho appena detto. Ma se è così, che cosa questo può comportare per la teoria di Rawls? In sintesi, l'idea di Rawls è che i principi di giustizia che devono governare le istituzioni sociali fondamentali devono essere il frutto di un accordo equo tra le parti cui questi principi si applicano; e tale accordo stabilisce che, garantiti i diritti e le libertà fondamentali e un'equa eguaglianza di opportunità, i benefici economici e sociali siano distribuiti egualmente a meno che una distribuzione ineguale non vada a vantaggio dei meno avvantaggiati. Quel che vorrei suggerire io è che nei fatti i sistemi di protezione sociale (i diversi *Welfare State*) siano anche – benché non solo – il prodotto di questo accordo, nel senso che la loro giustificazione dipende anche – benché non solo – da un'implicita accettazione dell'idea che la distribuzione dei redditi doveva raccogliere il consenso delle parti coinvolte e che le ineguaglianze economiche dovevano andare a vantaggio dei meno avvantaggiati.

Da questo punto di vista il lavoro costituiva la chiave di volta del sistema; attraverso la centralità del lavoro si poteva dare corpo a queste idee. Se però la centralità del lavoro appare (per le ragioni che abbiamo visto) inadeguata nel descrivere in maniera corretta i meccanismi economici e sociali delle società capitaliste contemporanee; e se tuttavia continuiamo ad accettare la tesi di Rawls sulla società come un sistema di cooperazione stabile nel tempo la cui equità discende da un accordo tra le parti su alcuni specifici principi di giustizia distributiva; allora potremmo forse pensare di abbandonare *quella particolare* interpretazione del principio di reciprocità che ha al centro il contraccambio in lavoro e, più in generale, il ruolo del lavoro all'interno dell'accordo sociale. In altre parole, potremmo forse riconoscere, contro la lettera ma non contro lo spirito di Rawls, che la reciprocità può, nelle mutate condizioni socioeconomiche, essere rispettata anche da quanti sono al di fuori del mercato del lavoro classicamente inteso e ai quali dunque può essere riconosciuto un reddito di cittadinanza.

C'è naturalmente molto da raffinare in questo argomento; non è



*Listening Post* - 2004 - Mark Hansen - Ben Rubin (USA) - Un software filtra frasi dalla rete che vengono localizzate nei messaggi

del resto una buona abitudine, in filosofia, quella di aggirare l'approfondimento analitico e rinunciare a confrontarsi con la cruda realtà dei fatti. Sono tuttavia convinto che si possa perlomeno segnalare, anche in questa sommaria esposizione, una strategia in direzione della quale lavorare per ricavare sostegno per il reddito di base.

Il reddito di cittadinanza ha oggi esistenza concreta soltanto in un posto: l'Alaska. In Alaska i proventi delle concessioni petrolifere vanno a costituire una sorta di fondo comune di investimento, una parte del quale viene elargito ai residenti su base annua. Per dare qualche numero, nel 2008 il dividendo è stato di poco più di 3.200 dollari annui; l'impatto economico del reddito di cittadinanza alaskiano è però più sostanzioso di quel che la cifra potrebbe suggerire. Anche altrove qualcosa si sta muovendo: in Brasile è stata approvata nel 2004 una legge che istituisce il reddito di cittadinanza, mentre in Irlanda nel 2002 è stato presentato dal Governo, su impulso della Conference of Religious of Ireland (CORI), un *Green Paper* (scaricabile seguendo questo link: [http://www.cori.ie/images/pdf/basic\\_income/1660.pdf](http://www.cori.ie/images/pdf/basic_income/1660.pdf)) che presenta il reddito di cittadinanza come una proposta tutt'altro che utopica e anzi come un'idea di cui discutere.

Se siano segnali incoraggianti o se siano rondini che non fanno primavera non è dato saperlo. Certamente, però, è un fatto che la rete internazionale a sostegno dell'introduzione del reddito di cittadinanza, il già citato BIEN, si è espansa e continua a espandersi, e che anche l'Italia da qualche mese può contare su una propria associazione, il Bin Italia (<http://www.bin-italia.org/>). Ragionare dunque sopra il reddito di cittadinanza, senza facili entusiasmi ma anche senza preclusioni preconcepite, davvero non pare tempo buttato per chi vuole riformare (riformare, non liquidare) il *Welfare State*. Non dimentichiamoci del resto che moltissimi secoli fa Aristotele scriveva che la schiavitù era necessaria, perché i telai non potevano tessere da soli. Ha avuto ragione per molto tempo; non ha però avuto ragione per sempre.