

# Economia e società

LOTTA ALLE DISUGUAGLIANZE

## Povertà, un male sociale

I principi di giustizia distributiva e i diritti all'assistenza statale per i meno abbienti si impongono solo verso la fine del 1700

di Martin Ravallion

Che l'eliminazione della povertà debba essere un obiettivo legittimo e prioritario dell'azione pubblica è oggi opinione condivisa e diffusa sia nei paesi ricchi che in via di sviluppo. Questa convinzione si fonda su tre presupposti: che la povertà sia un male sociale; che possa essere eliminata; che le politiche pubbliche possano favorirne l'eliminazione.

Non sempre è stato così. L'accettazione dei valori fondanti della lotta alla povertà è una conquista moderna. Prima della fine del diciottesimo secolo, la scuola dominante del pensiero economico vedeva la povertà come un bene sociale, essenziale ai fini dello sviluppo stesso.

Certo, anche allora si sarebbe potuto condividere il principio che, a parità di "altre condizioni", una società con meno povertà sarebbe stata preferibile. Ma le "altre condizioni" non erano considerate pari. La povertà era vista come essenziale per dare un incentivo ai lavoratori, mantenere i salari bassi e così creare un'economia forte e competitiva. Neppure il concetto dell'obiettivo dello "sviluppo economico" includeva i poveri come possibili beneficiari. C'erano persino dubbi diffusi sulla desiderabilità e sull'efficacia dell'intervento dei governi contro la povertà.

Oggi la povertà è invece vista come un vin-



RIFIUTI | P. Mittica «Tokai mentre vola tra i rifiuti, discarica di Demra Matoel, Bangladesh». Galleria Harry Bertola, Pordenone, fino all'11 gennaio

colo allo sviluppo economico e si ritiene che i Governi possano avere un ruolo fondamentale nel debellarla. Come è avvenuta questa transizione nei pensieri, nei valori e nell'azione politica della lotta alla povertà? Nell'era pre-moderna il sostegno ai poveri era soprattutto motivato dalla beneficenza, era una scelta personale del donatore. Il che è molto diverso dal concetto di giustizia a fondamento dell'apparato di leggi e tasse dello Stato laico. Per quan-

I PROGETTI PER MILANO

Si terrà domani nella sede Assolombarda a Milano (via Pantano, 9) a partire dalle ore 11, la conferenza «50 progetti per far volare Milano. Un anno dopo». Interviene Gianfelice Rocca, presidente di Assolombarda.

to molte religioni considerino lo sforzo volontario di aiutare i poveri come una virtù, questa non è giustizia distributiva. Per la nascita di questa idea dobbiamo guardare all'Europa del tardo diciottesimo secolo. La questione non è solo se e in che modo i poveri siano visti come titolari del diritto legale all'assistenza. La questione è come questo diritto si traduca in politiche pubbliche efficaci, mirate sia alla protezione che alla promozione dei poveri.

Il primo esempio di risposta politica di lotta alla povertà emerse nella Gran Bretagna elisabettiana sotto forma di legge con le cosiddette Poor Laws. Questo sistema, costituito a livello parrocchiale, assicurava protezione sociale contro la mancanza di reddito a causa della vecchiaia, della vedovanza, della disabilità, della malattia e della disoccupazione. L'apparato generato dalle Poor Laws forniva quindi un'assistenza abbastanza completa il cui apice è stato raggiunto con l'implementazione del sistema Speenhamland del 1795 introdotto

Perché il Sud è indietro? Se ne parla domani a Milano

Si terrà domani (ore 15.30 nell'Aula del Consiglio della Scuola di Economia e Statistica, Edificio U7, via Bicocca degli Arcimboldi 8) all'Università di Milano Bicocca la presentazione del libro di Emanuele Felice, «Perché il Sud è rimasto indietro» (il Mulino). Con l'autore discutono Michele Salvati (Università di Milano), Gianpiero Funi (Cattolica), Amedeo Lepore (Un. Napoli). Coordina Pier Angelo Toninelli

dai giudici del Berkshire. Quest'ultimo aveva lo scopo di assicurare un reddito minimo garantito attraverso una scala mobile di supplementi salariali indicizzati al prezzo del pane.

I programmi contro la povertà che furono sviluppati altrove in Europa in questo periodo erano per lo più basati sulla beneficenza. I livelli di spesa della chiesa e dei privati sui trasferimenti verso le persone meno abbienti furono ben al di sotto dell'1% del reddito nazionale in molti paesi. Al contrario, gli esborsi effettuati nell'ambito delle Poor Laws in Inghilterra e Galles vennero finanziati in larga parte dalle tasse locali sulla proprietà. Non ci possono essere dubbi sul fatto che le Poor Laws siano state un passo in avanti importante ai fini della protezione sociale. Entro la fine del diciottesimo secolo quasi tutte le parrocchie di Inghilterra e Galles furono incluse nel sistema e quasi la totalità dei meno abbienti venne ritenuta idonea ai sussidi. Le parrocchie ebbero la responsabilità d'implementazione e furono oggetto di monitoraggio da parte delle autorità centrali.

Per quanto tali politiche non ebbero un impatto strutturale sulla distribuzione della ricchezza, è chiaro che contribuirono a rompere il legame storico tra carestie e mortalità e a mantenere la stabilità sociale. Anzi paradossalmente hanno permesso di preservare una distribuzione del reddito iniqua, e una classe lavorativa docile e disponibile, evitando, soprattutto alla fine del diciottesimo secolo, che il vento della rivoluzione francese soffiasse oltre la Manica. Un ampio supporto politico era assicurato dal fatto che tutti potessero beneficiare di queste misure se necessario.

Qualunque fossero allora le motivazioni di queste misure, le Poor Laws costituivano una politica imposta dallo Stato, applicabile a norma di legge e finanziata da tasse redistributive. Esse furono una prima forma di assicurazione sociale destinata ai meno abbienti e alla classe media in un mondo in cui non era prevista alcuna indennità contro i rischi dati dall'incertezza dell'occupazione, dalle crisi sanitarie, dalle carestie o semplicemente dalla sfortuna.

Le Poor Laws non modificarono in modo strutturale la distribuzione della ricchezza in quanto erano un meccanismo di protezione sociale, ma non di promozione e di emancipazione. Tuttavia ebbero comunque anche un grande impatto sull'opinione pubblica, sull'evoluzione dei valori e dell'azione politica alla base della lotta alla povertà. Era così iniziato, alla fine del diciottesimo secolo, un significativo cambiamento nel modo di pensare e di agire.

FORME STATUALI

## Lezione per l'Europa

di Sabino Cassese

Una delle idee più diffuse è quella che l'Unione europea debba realizzarsi nelle stesse forme delle federazioni, seguendo l'esempio degli Stati Uniti d'America. All'idea federalistica, ad esempio, è ispirata la proposta di Altiero Spinelli. Questa idea eredita lo Stato-nazione e una norma della storia e dimentica che una parte centrale di una storia europea in chiave comparata sono gli imperi: errori che i due storici tedeschi autori di questo libro, l'uno professore all'Università di Friburgo, l'altra all'Università di Rostock, criticano in un'opera breve ma densissima che considera in termini di storia comparativa e transnazionale le vicende degli imperi britannico, asburgico, zarista e ottomano, esaminando non solo la loro storia interna, ma anche gli scambi tra imperi e Stati - nazione, con la «imperializzazione» di questi ultimi (ad esempio, la loro espansione coloniale d'oltremare) e la «nazionalizzazione» degli imperi (ad esempio, la turchizzazione dell'impero ottomano o la russificazione dell'impero zarista).

Gli imperi - osservano gli autori - sono sistemi politici composti caratterizzati da grande estensione geografica, varietà etnica, religiosa e linguistica, molteplicità di territori, un potere sovranazionale, varietà di rapporti delle periferie con il centro, confini variabili e zone di confine fluttuanti. L'Unione europea - aggiungo io - presenta caratteri molto simili. Ecco perché la storia degli imperi europei è forse più importante di quella della federazione nordamericana per penetrare nella complessa struttura unitaria.

Il libro è diviso in tre parti, che approfondiscono tre temi diversi: la rappresentazione monarchica degli imperi, i censimenti come strumenti del potere imperiale, il rapporto tra guerra e imperi. Oltre alla religione, alla burocrazia e all'esercito, un tratto comune a tutti gli imperi del XIX secolo fu l'integrazione attraverso la monarchia. Per realizzarla, si dovettero "ornamentalizzare" i sovrani, inventando tradizioni inesistenti per circondare gli imperatori di un'aura sacrale. Il secondo strumento di integrazione degli ordinamenti composti di tipo imperiale fu il censimento. Per integrare e assoggettare uomini e gruppi tanto diversi, occorre prima di tutto conoscerli. La «statistica» nell'Europa centrale del XVIII secolo era intesa come «descrizione generale degli Stati». I censimenti avevano il potere di modificare il mondo che si cercava di descrivere, furono una sorta di plebiscito degli imperi. I dati statistici assunsero un'importanza politica. Il terzo strumento di integrazione furono gli eserciti, con la leva obbligatoria. Questi divennero «la scuola della nazione». La composizione multietnica degli eserciti pose problemi linguistici e culturali non indifferenti: nell'Impero asburgico, il giuramento di fedeltà al comandante supremo poteva avvenire anche in dieci lingue diverse.

Gli Stati, considerati a lungo forme necessarie del potere politico, glorificati e idealizzati (lo storico tedesco Leopold von Ranke scrisse nel 1863 che gli Stati sono *Gedanken Gottes*) si sono rivelati fragili prodotti della storia. Vi sono, anzi, oggi, Stati falliti (si pensi alla Somalia e alla Libia), Stati che si frammentano (si pensi alla Jugoslavia), Stati che si riuniscono in associazioni sovranazionali (l'Unione Europea, il Mercosur, l'Asean, il Nafta). La storia degli imperi può insegnare una lezione importante a coloro che sono chiamati a disegnare questi nuovi poteri pubblici.

Jörn Leonhard, Ulrike von Hirschhausen, Impperi e stati nazionali nell'Ottocento, il Mulino, Bologna, pagg. 124, € 13,00

IL LIBRO DELL'ABI

Domenica scorsa abbiamo pubblicato un articolo di Antonio Patuelli tratto dalla presentazione del libro (che non abbiamo menzionato, ce ne scusiamo con i lettori) Banca, etica, sviluppo - Le vie del credito nel pensiero dei protagonisti, il volume preparato dall'Abi e Bancaria editrice per le prossime festività. Nel libro vi è il lungo cammino dai monti di pietà ad oggi, attraverso le parole di autori di peso. Tra gli altri sono riportati testi di Marongiu, Garrani, Adam Smith, Schumpeter, Bernard, Fuoco. E ancora di Cesare Beccaria, Luzzatti, Einaudi, De Marco, Cattaneo, De Viti De Marco, Mattioli e Menichella.

BUROCRAZIA

## Rovina dell'Italia

di Gennaro Sangiuliano

Gli eccessi e lo strapotere delle burocrazie sono un tratto distintivo della decadenza di una civiltà quando i valori fondanti di una comunità perdono forza e con essa la vitalità del senso comune, quando il dato formale s'impadronisce del fatto sostanziale, lo svuota e lo sovrasta. Di questo è convinta un'alta letteratura filosofica e sociologica che si è a lungo interrogata sulla natura dello Stato e delle sue articolazioni. Da Max Weber, a cui si deve la prima analisi del fenomeno, a Nietzsche e Heidegger che individuano nell'abuso di burocrazia un tratto del nichilismo occidentale, quindi Karl Marx e Kai Heinezen preoccupati del cristallizzarsi della burocrazia come casta, a Spencer che vede in essa uno strumento limitativo delle libertà personali. Il sociologo italiano Robert Michels partendo dalle premesse weberiane denuncia la «legge ferrea dell'oligarchia» che tende a creare «macchine burocratiche», all'inizio nate per ottemperare funzioni dello Stato e poi portate a spostare il vero fine risolvendosi in puro potere e privilegi del suo apparato. Posizione non dissimile da quella dell'americano Robert Merton che nota il "ritualismo" in cui cadono le burocrazie. La stessa origine del nome "burocrazia" lascia intravedere alcuni esiti, evoca il greco *kratos*, potere o forza, fu coniata dall'economista Jean Claude Marie Vincent de Gournay (1712-1759) che scrisse di *bureaucratique*.

Non a torto, oggi, burocrazia è diventato sinonimo di inefficienza, lentezza decisionale o peggio ancora manifestazione di un potere d'interdizione arbitrario, che spesso non risponde a oggettive esigenze di funzionalità dello Stato. La burocrazia finisce per esaltare il dato formale e rituale, che serve a perpetrare sé stessa rispetto all'obiettivo sostanziale dell'interesse collettivo. La nostra società finisce per essere stretta da una burocrazia che si sente figlia di una concezione teologica dove «l'autorità esprime un valore assoluto, un attributo divino» come nota Edoardo Giardino autore del corposo saggio *La pluralità della funzione amministrativa - L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*. Alle origini della teoria dello Stato c'è l'affermazione secondo cui la collettività delega al soggetto pubblico la possibilità di limitare la libertà dei singoli in ragione del bene comune e per garantire la serena convivenza della società. La burocrazia, di conseguenza, dovrebbe sovrintendere alle regole e alla loro applicazione sempre, però, te-

nendo presente la finalità del bene collettivo. In teoria, spiega Giardino «il pubblico potere», per sua natura «*an sich frei*, ossia libero per definizione, deve indefettibilmente perseguire quell'interesse che, valicando la sfera del singolo, inerisce ai bisogni di tutti». In altre parole, se è vero che il potere implica un'autorità, questa deve poggiare su un fine morale che è il bene comune, perché, come spiega Massimo Severo Giannini, solo per questo si accorda al soggetto pubblico un tale potere.

L'esercizio dell'azione burocratica nasce, dunque, con questo retroterra filosofico e culturale che guarda all'interesse generale ma che sembra essersi affievolito cedendo a una logica di potere autonomo. Non solo, come osserva Giardino «la visione hegeliana dello Stato forte è lentamente scemata», per lasciare il posto a «un agire consensuale e partecipativo», e aggiungerei, frammentato. Accanto a questa deriva verso il basso che ha creato una molteplicità di centri di potere e interdizione, se ne è prodotta un'altra verso l'alto, verso un potere burocratico sovranazionale, soprattutto quello dell'Unione Europea che «esercita poteri idonei a cagionare effetti nell'ambito delle sfere giuridiche private, mediante l'emanazione di ordini, autorizzazioni o l'erogazione di danaro».

Marco Barbieri e Sergio Talamo ricordano nel saggio *Lo Stato aperto al pubblico* alcune valutazioni sull'azione amministrativa, come il richiamo alla necessità di essere casa di «vetro», affermata da Filippo Turati, agli inizi del Novecento, o il motto della Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo che sancisce come «la società ha il diritto di chiedere conto della sua attività amministrativa a ogni funzionario pubblico».

Da almeno vent'anni, economisti, analisti a vario titolo e politici, individuano nel mostro della burocrazia una delle cause, se non la principale del declino italiano. Al riconoscimento di questa condizione, però, quasi mai corrisponde l'abbattimento delle barriere burocratiche, anzi, molto spesso l'attività legislativa si accompagna a una retorica del controllo che si traduce nell'introduzione di ulteriori passaggi e autorizzazioni, con il correlato di figure di dominio. L'opposto di una democrazia partecipativa, dove il binomio autorità-libertà - conclude Giardino - dovrebbe poggiare sempre sulla trasparenza.

Edoardo Giardino, *La pluralità della funzione amministrativa*, Giappichelli Editore, pagg. 500, € 55,00

Marco Barbieri, Sergio Talamo, *Lo Stato aperto al pubblico*, Gruppo24Ore, Milano, pagg. 192, € 21,00

# MIROMANTOVA

L'IMPULSO CREATIVO

DAL 26.11.2014 AL 6.4.2015

MANTOVA PALAZZO TE

INFORMAZIONI: 0376.288208  
PRENOTAZIONI: 199.199.111  
Vivaticket.it/miromantova

www.miromantova.it

CON IL PATRONATO DI

SPONSOR

CON IL SUPPORTO DI

IN COLLABORAZIONE CON