

## LA POLEMICA

Massimo Florio\*

### BENI DI CITTADINANZA E BENI PRIVATI

Una riflessione sui servizi pubblici  
e il progetto europeo

#### Introduzione

La discussione nella Unione europea sulla Direttiva Bolkestein sollecita una riflessione di fondo sulla natura dei servizi pubblici. Questo lavoro intende contribuire al dibattito proponendo il concetto di beni di cittadinanza, beni per i quali l'esclusione dall'accesso lede diritti economici socialmente riconosciuti come meritevoli.

La teoria economica ortodossa distingue abitualmente due categorie di beni, beni privati e beni pubblici e una categoria mista, beni di 'club'. Per i beni privati, il consumo è rivale ed escludibile. In questo senso l'acqua potabile è un bene privato: se un individuo consuma una certa quantità di acqua, la sottrae a un altro individuo per quella quantità e inoltre l'esclusione può essere efficace. Ad esempio, se l'acqua è distribuita tramite un sistema di condutture, il costo di impedire i furti non è proibitivo. Se un paziente riceve l'attenzione di un medico, un altro paziente deve aspettare il suo turno, e una porta chiusa può efficacemente escluderlo<sup>1</sup>.

La grande maggioranza di ciò che consideriamo servizi pubblici, ribattezzati servizi di interesse generale nella neolingua della Unione europea, per un economista sono beni privati, nel senso tecnico sopra richiamato. All'opposto, sono considerati

\* Massimo Florio insegna presso il Dipartimento di Scienze economiche, aziendali e statistiche dell'Università degli studi di Milano.

<sup>1</sup> Cfr., per una semplice esposizione introduttiva, e i riferimenti bibliografici a testi più avanzati, ad esempio, J. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 2003

## LA POLEMICA

beni pubblici solo quelli per cui vi è intrinsecamente non rivalità e non escludibilità nel consumo. L'esempio classico è la difesa. Il fatto che una nazione non possa essere impunemente aggredita grazie alla deterrenza che le proprie forze armate esercitano nei confronti di potenziali invasori, è qualcosa di cui usufruiscono tutti i residenti, senza che il 'consumo' di questo bene da parte di un individuo diminuisca quello di un altro individuo. Inoltre, anche volendolo, non si potrebbe impedire che sia così, perché un obiettore di coscienza non può essere esposto al rischio di aggressione in modo diverso dal suo vicino di casa non obiettore.

L'elenco dei beni che hanno queste caratteristiche in forma pura è estremamente limitato. Una categoria intermedia è quella di beni, come la televisione a pagamento, in cui mentre non vi è rivalità nel consumo (il fatto che uno spettatore fruisca della trasmissione di una partita di calcio non impedisce a un altro spettatore di connettersi), è comunque tecnicamente possibile escludere dal servizio chi non è abbonato.

Con questa ben nota strumentazione analitica, molti economisti finiscono con l'argomentare che la grande maggioranza dei servizi pubblici possono essere privatizzati e liberalizzati, poiché essi consistono nella fornitura di beni privati per i quali è possibile e utile organizzare un mercato e lasciare che siano i prezzi a equilibrare domanda e offerta. Con qualche accorgimento, lo stesso si può fare per i beni misti. Il settore pubblico in definitiva dovrebbe produrre solo quei beni per i quali non esiste una soluzione di mercato, ad esempio la difesa, la sicurezza interna, la produzione di norme. Tuttavia, persino per qualche bene pubblico esistono soluzioni di offerta privata, che in generale sarebbero da preferire perché considerate più efficienti. La televisione tradizionale è un bene pubblico di questo tipo: il consumo non è rivale e non è escludibile, quindi non è possibile raccogliere un canone, ma i proventi pubblicitari possono remunerare l'investitore privato.

In questo intervento suggerisco che questa dottrina economica tradizionale, apparentemente piuttosto neutrale poiché basata su definizioni tecniche, è in effetti orientata ideo-

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

logicamente e conduce inevitabilmente allo 'Stato minimo'. Per illustrare la natura della distorsione, propongo un concetto di 'beni di cittadinanza' (simili all'idea di 'beni comuni sociali', userò questi termini come sinonimi<sup>2</sup>), che è trasversale alla tradizionale ripartizione fra beni privati, pubblici puri, e beni misti.

Definisco beni di cittadinanza quei prodotti o servizi per i quali la comunità politica conviene che l'accesso è costitutivo dell'inclusione sociale. Tali beni, anche se possono essere tecnicamente prodotti da soggetti privati, lo sono fondamentalmente come parte di un progetto pubblico, e sono quindi intrinsecamente beni 'pubblici', in un senso diverso e più profondo di quello tradizionalmente accettato dall'economia ortodossa. Inoltre questa definizione di beni comuni è del tutto distinta dal concetto anglosassone di *commons*, le antiche comunanze, beni su cui la mancata specificazione dei diritti di proprietà conduce a un uso eccessivo e al limite distruttivo.

Poiché la mia definizione rinvia esplicitamente a una preferenza collettiva, non è possibile dire che sempre e ovunque un certo fascio di beni rientra fra i beni di cittadinanza. Si tratta dunque di un concetto mobile nel tempo e nello spazio, il cui criterio identificativo non è di tipo tecnologico, ma attiene fondamentalmente alla natura del processo di inclusione sociale.

Il resto di questo saggio è diviso in tre parti: nella prima discuto le implicazioni della teoria tradizionale e le ragioni per cui la sua accettazione acritica conduce inevitabilmente allo Stato minimo; nella seconda illustro il concetto di beni di cittadinanza; nella terza propongo una riflessione sull'alternativa fra produzione pubblica o privata di questi beni.

Benché la discussione in questo scritto sia svolta su un piano molto generale, in un certo senso astratto, essa ha implicazioni politiche concrete, ad esempio nel dibattito nella UE sui servizi pubblici.

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, per l'uso di questo termine in relazione all'acqua, T. Fattori, V. Striano, *L'acqua, bene comune. Il caso della Toscana*, in «Quale Stato», n. 3-4 2005, pp. 222-230.

## LA POLEMICA

### Che cosa è un bene economico?

La tassonomia tradizionale (beni pubblici, beni puri, beni misti) sopra richiamata, poggia sulla premessa che sia possibile classificare un bene tangibile o un servizio intangibile come se esso fosse un oggetto fisico. Un chilo d'oro, un litro d'acqua, una prestazione sanitaria sono visti oggetti, e ciò che l'economista deve fare è scoprire se hanno determinate caratteristiche intrinseche che ne rendono il consumo non escludibile e non rivale.

Se penso a un'ora di istruzione in questo modo, ciò che mi rappresento è un fattore produttivo (il docente) che – combinato con altri *inputs* (un'aula di un edificio, dei banchi, una lavagna...) – dà luogo a un *output*. A quel punto posso chiedermi se il consumo di istruzione dell'uno toglie qualcosa a un altro, e se posso escludere in qualche modo dal consumo i soggetti che non si intende ammettere. In linea di principio la seconda domanda ha una sicura risposta positiva (metto un commesso fuori dalla porta che controlla che solo gli utenti autorizzati abbiano accesso). La prima domanda ha pure una risposta positiva, ma solo se a un certo punto c'è congestione (dipende dalla capienza fisica dell'aula). Allora la classificazione è fatta: l'istruzione è un bene privato (oppure un bene misto se gli studenti sono pochi).

Se un bene economico è di tipo privato, un economista ortodosso si chiede subito perché dovrebbe essere offerto dal settore pubblico. Un bene definito 'tecnologicamente' come rivale ed escludibile può essere offerto e domandato sul mercato, e gli eccessi di domanda o di offerta sono aggiustati da un meccanismo di prezzo. Le scuole private possono allora fissare le loro rette in base ai loro costi e alla domanda per i loro servizi, e se c'è competizione non guadagneranno altro che profitti normali. Lo Stato, al più, potrebbe stabilire degli standard di qualità per sopperire all'asimmetria informativa fra chi offre e chi domanda il bene istruzione, regolamentare le tariffe in caso si creino situazioni di monopolio.

Qualora poi alcuni cittadini svantaggiati fossero esclusi in tutto o in parte dall'accesso all'istruzione, e questa fosse consi-

## LA POLEMICA

derata un bene meritorio, si potrà provvedere o con trasferimenti di reddito o con trasferimenti specifici (i buoni scuola).

Un ragionamento identico si applica ovviamente alla sanità, e a servizi come i trasporti, il gas, l'elettricità, l'acqua, ecc. Gli economisti ortodossi, sulla base di questa strumentazione, hanno generalmente considerato la fornitura pubblica su larga scala di determinati beni e servizi come un'aberrazione storica, e hanno salutato l'ondata di privatizzazioni negli ultimi venti anni come una palingenesi, seppure lamentandone sempre l'insufficienza.

Concorre a questa prospettiva l'assunto che la fornitura pubblica e quella privata di beni privati non sono neppure equivalenti, in quanto la prima è intrinsecamente inefficiente da vari punti di vista: sotto il profilo dell'efficienza tecnica, perché i gestori pubblici non hanno alcun interesse a minimizzare i costi di produzione (anzi sarebbero in generale burocrazie che colludono con i politici e il sindacato nell'accaparrarsi rendite); sotto il profilo dell'efficienza allocativa, perché le strutture tariffarie della produzione pubblica non sono basate sui costi e quindi mandano segnali 'sbagliati' ai consumatori sul valore economico dei beni offerti.

L'ideologia economica delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni ha da tempo convinto buona parte della stessa sinistra in Europa, che tuttavia esita a trarne tutte le conseguenze. Queste conseguenze sono molto più estreme, se si accettano le premesse, di ciò che spesso si pensa. Se si accetta l'idea che il servizio idrico è un bene privato, al massimo da regolamentare per correggere la distorsione del mercato dovuta a qualche residuo aspetto di monopolio naturale, e che la fornitura pubblica è meno efficiente di quella pubblica, non ha molto senso che esistano aziende comunali. Ma se si accetta questo schema di ragionamento, perché dovrebbero esistere aziende sanitarie pubbliche? Al massimo servirebbero meccanismi pubblici di sussidio finanziario o di copertura assicurativa per garantire certi livelli di accesso ai non abbienti. Perché dovrebbero esistere una istruzione pubblica, se l'istruzione è tecnicamente un bene privato?

È importante in effetti considerare che sotto il profilo dell'operare del meccanismo rivalità/esclusione è persino più sempli-

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

ce privatizzare e liberalizzare servizi 'sociali' come la sanità e l'istruzione che non servizi di interesse economico generale come l'elettricità, il gas, la telefonia o l'acqua, perché vi sono meno elementi di monopolio naturale nel primo caso che nel secondo. Le infrastrutture dei servizi a rete fanno sì che una quota molto importante dei costi di produzione siano fissi, per cui il costo medio per unità prodotta è decrescente con la quantità di utenti serviti, mentre questo non succede per la sanità o l'istruzione, dove prevalgono i costi del personale.

Ma se proseguiamo su questa strada, ed esaminiamo accuratamente tutte le attività svolte dal settore pubblico in molti paesi europei, e negli stessi Stati Uniti, si può andare anche molto oltre.

Non è per amore del paradosso, ma per coerenza logica, che si può perfettamente immaginare di privatizzare e liberalizzare, sia pure con una certa regolamentazione, molte altre attività solitamente considerate tipicamente pubbliche. Farò di seguito alcuni esempi un po' provocatori, ma non credo stravaganti.

Si consideri la sicurezza interna. Questa consiste, nei paesi più sviluppati, in una serie di servizi per molti dei quali è non solo concepibile, ma concretamente praticata, l'offerta privata e lo sviluppo di un mercato della sicurezza. La sorveglianza di banche, aeroporti, aree residenziali è affidata ad agenzie private, con personale armato che può anche procedere ad arresti in determinate circostanze. La vigilanza nei confronti delle frodi informatiche, per citare un esempio meno noto, è in larghissima misura affidati a soggetti privati. Non sembra logico che le agenzie private possano gestire la sicurezza degli aeroporti, ma non degli stadi; dei concerti rock, ma non dei tribunali. Insomma, se buona parte delle attività di 'pubblica sicurezza' hanno natura di bene privato, possono essere privatizzate e liberalizzate, con diverse agenzie in concorrenza fra loro per offrire il mantenimento dell'ordine e la prevenzione del crimine negli aeroporti come nei quartieri.

Del resto, per gli stessi beni pubblici in senso tecnico, come la difesa non è tecnicamente necessario che vengano offerti sempre e solo dal settore pubblico.

Q U A L E   S T A T O

## LA POLEMICA

La sicurezza esterna, come abbiamo scoperto nel caso dell'Iraq, può essere parzialmente privatizzata. Non si tratta solo di 'contractors' che forniscono servizi ausiliari di vigilanza e logistica, alcune dei quali sono società per azioni quotate in borsa. In linea di principio, anche la fornitura di forze combattenti può in qualche misura essere appaltata a fornitori privati, come lo è la fornitura di armamenti. Benché una definizione tradizionale dello Stato vi associ il monopolio legale della violenza, questo monopolio può essere concesso per conto dello Stato a soggetti privati, magari con delle aste competitive, o in altri modi che favoriscono analogamente soluzioni di mercato.

Seguendo questa stessa logica, persino la formazione delle leggi e l'amministrazione della giustizia, altri tipici beni pubblici, possono in parte essere liberalizzate e privatizzate. Accanto alle leggi pubbliche possiamo immaginare norme emanate da organismi privati, che valgono fra chi vi si assoggetta, come nel caso della giustizia sportiva, degli statuti di associazioni professionali, del sistema arbitrale per risolvere determinate controversie civili ricorrendo a 'giudici privati'. Possiamo quindi avere una giustizia privata e una sicurezza privata accanto a una offerta residua, ineliminabile, ma ridimensionata, di giustizia e sicurezza pubblica.

Mano a mano che si scompone nelle sue parti costitutive l'attività svolta dal settore pubblico contemporaneo, che lo porta ad amministrare fra il 40% e oltre la metà del prodotto nazionale, si scopre che i beni per i quali non vi è in assoluto rivalità ed esclusione nel consumo sono davvero pochi, e che peraltro per alcuni di questi l'offerta privata è comunque possibile, anche se con particolari accorgimenti (ad esempio alla polizia privata si consente di indagare, reprimere, in taluni casi di arrestare, ma non di detenere persone: la detenzione resta una prerogativa pubblica, che però può essere esercitata ricorrendo a prigionie gestite da privati, come è ormai abbastanza frequente negli USA e nel Regno Unito).

L'esito inevitabile della classificazione 'tecnologica' dei beni, insieme all'assunzione della superiore efficienza dell'offerta pri-

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

vata è lo Stato minimo<sup>3</sup>, una organizzazione politica con un apparato coercitivo e amministrativo estremamente più ridotto di quello attuale. Una parte consistente della sinistra europea rifugge da questa conclusione, che è forse condivisa solo dai libertari estremi, ma in realtà ne accetta gran parte delle premesse, con la conseguenza di essere sulla difensiva di fronte a sempre nuove proposte di affidamento ai privati di servizi un tempo pubblici, e di liberalizzazione dei mercati relativi.

Forse è opportuno ripartire proprio dalle premesse del ragionamento. Che cosa è un bene economico? Un bene non è solo, o prevalentemente, un oggetto fisico, più o meno tangibile. Un bene è soprattutto un rapporto sociale. Detto in altro modo, affinché un oggetto fisicamente identificabile (un litro di acqua potabile, un'operazione di appendicite, un'ora di istruzione) sia definito come 'bene' occorre una determinazione sociale. Questa determinazione sociale può essere privata o pubblica, come vedremo, sulla base di processi che non hanno molto a che vedere con le caratteristiche 'tecnologiche' del bene, ma con una dinamica collettiva.

Per la teoria economica ortodossa, un oggetto qualunque è definito come un bene solo se entra nella funzione di utilità di un individuo (sulla quale si fanno tutta una serie di assunzioni che qui non ci interessano, in particolare si assume la razionalità del consumatore), o nella funzione di produzione di un'impresa. Un metallo, un insetto, una specie vegetale non sono beni se non quando qualcuno decide che può trarne beneficio. Il mondo intorno a noi è pieno di oggetti fisici che non sono beni economici, nessuno li domanda e nessuno li offre, non hanno prezzo e non hanno mercato.

Questa realtà tuttavia non è statica. Prima della scoperta delle sue proprietà, ci si sarebbe molto stupiti a pensare che una particolare muffa, da cui si ricava la penicillina, potesse essere considerata un bene economico. Nessuno di noi oggi

<sup>3</sup> Uso questa espressione nel senso di R. Nozick, *Anarchia, Stato, Utopia*, Le Monnier, Firenze, 1981.

## LA POLEMICA

pensa che una certa particella sub-nucleare sia un bene economico, ma non sappiamo affatto se in futuro le cose staranno così.

Il fatto che un'intervento di appendicectomia possa essere considerato un bene economico richiede due condizioni: primo, deve esserci una certa conoscenza del fatto che in determinate condizioni la sequenza di azioni consistenti nell'aprire la pancia di una persona con un coltello molto affilato, recidergli un organo e poi ricucire sia considerato una terapia, cioè aumenti il benessere della persona; secondo, questa conoscenza deve essersi diffusa quanto basta perché qualcuno sia disponibile, in presenza di un forte mal di pancia, a farsela aprire da qualcun altro, e perché qualcuno sia disposto ad acquisire la specializzazione necessaria per praticare questo intervento possibilmente senza uccidere il paziente.

Questa situazione di mutuo riconoscimento del beneficio di cose e azioni che altrimenti sarebbero senza senso, vale, senza eccezioni, per tutti i beni, dai più semplici ai più complessi, dall'acqua potabile alla pianificazione urbana, dallo spillo al satellite geostazionario. Il riconoscere che un certo oggetto fisico o una certa sequenza di attività sia un 'bene economico' richiede quindi una combinazione di conoscenze e la loro diffusione. In questo senso un bene non è un fatto fisico, ma il risultato di un processo sociale. La natura di questo processo sociale consente una definizione alternativa di bene privato e di bene pubblico rispetto a quella tradizionale. Questo è l'argomento della prossima sezione.

### I beni di cittadinanza

Se ogni bene economico presuppone un processo sociale per la sua determinazione, la natura di questo processo può in varia misura implicare il ricorso alla dimensione pubblica. Riprendiamo l'esempio dell'istruzione, da cui sono partito per esemplificare un bene classificato come intrinsecamente privato dalla dottrina tradizionale.

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

L'attività che ho precedentemente descritto, un docente che insegna a un gruppo di studenti in un'aula cui si può o meno liberamente accedere, cioè un'ora di lezione in una scuola qualunque, non è un fatto fisico, anche se può essere descritta molto grossolanamente come un insieme di cose e di azioni. Ma la trasmissione di conoscenze in questa particolare forma si è presentata, nella sua forma moderna, come attività 'pubblica' (intesa come aperta al pubblico), come superamento dell'educazione privata, riservata alle classi più abbienti e per molti secoli praticata per mezzo di istituti direttamente dipendenti dalle famiglie. Il resto della popolazione non aveva accesso ad alcuna forma di istruzione, se non a quella minima praticata da istituzioni caritatevoli. Le ragioni storiche di questo processo, che si diffonde contemporaneamente nella Gran Bretagna vittoriana e nella Francia post-napoleonica, e poi rapidamente altrove, sono sufficientemente note.

In estrema sintesi, il meccanismo di inclusione sociale che si diffonde con la rivoluzione industriale vede una co-evoluzione del capitalismo, basato sullo sviluppo della domanda e dell'offerta di beni di consumo e di macchine per produrli, e dello Stato sociale, basato sull'offerta pubblica di determinati servizi.

Prima poche centinaia, poi migliaia e decine di migliaia di insegnanti vengono reclutati nel settore pubblico, e il 'senso comune', condiviso dalla borghesia industriale e dal nascente movimento operaio, vuole che il buon cittadino, ancorché per lo più ancora privo del diritto di voto, venga educato a spese dello Stato, cioè dei contribuenti.

In un senso ben preciso, l'istruzione viene considerata un bene comune: vi è cioè un interesse comune della società nel suo insieme perché determinati standard educativi vengano raggiunti. Non si tratta, ancora una volta, di un fatto banalmente tecnico-funzionale. È molto dubbio che intorno alla metà del XIX secolo le esigenze dell'industria manifatturiera britannica, o dell'enorme settore dell'escavazione del carbone e della ancora molto estesa agricoltura, già richiedessero milioni di addetti in grado di leggere, scrivere e fare di conto. Solo decenni dopo si richiederanno determinati saperi ai lavoratori. Piuttosto, si era diffusa la certezza che la comunità non avrebbe potuto essere

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

tenuta assieme dal collante tradizionale della famiglia, della religione, del rispetto verso la monarchia e l'aristocrazia. Ciò spinge verso l'invenzione di un nuovo bene, l'istruzione obbligatoria e universale.

In quegli stessi decenni, con modalità diverse ma in fondo convergenti, sia in Gran Bretagna che nell'Europa continentale si inventano nuovi beni di cittadinanza, in gran parte sconosciuti alle epoche e società precedenti. Si diffonde l'idea che la sanità sia un affare pubblico, e non – come era stato per millenni – la sfera esclusiva e quasi segreta del rapporto privato medico-paziente; che l'acqua potabile debba arrivare ovunque; e poi anche l'illuminazione (a gas); che l'organizzazione del territorio, cioè la pianificazione urbana, non possa emergere dai rapporti fra proprietari e locatari.

È chiaro che è storicamente irrilevante il fatto che il consumo di gas per illuminazione potesse essere progettato come rivale ed escludibile: in realtà si parte piuttosto dall'idea di diffondere come priorità l'illuminazione pubblica nelle strade urbane, organizzando il servizio come bene pubblico, anche in senso tecnico, antepoendolo persino al pur possibile sviluppo dell'illuminazione privata.

Questi esempi, come quello dell'istruzione, chiariscono che in molti casi la natura tecnicamente pubblica o privata, nel senso della non rivalità e non escludibilità, non viene prima, ma solo dopo la costruzione sociale del bene, che gli dà certe connotazioni.

Si prenda oggi la questione delle telecomunicazioni. Le frequenze radio attraverso cui passano i segnali divengono un bene economico non come fatto naturale, ma solo quando si acquisiscono e si diffondono determinate conoscenze. Il fatto che quasi ovunque le frequenze siano considerate monopolio pubblico e solo successivamente cedute in concessione ai privati riflette l'iniziale consapevolezza del valore sociale della trasmissione dell'informazione. Allo stesso modo, benché sia tecnicamente fattibile, oggi internet, è considerata un bene comune, non privatizzabile nelle sue strutture fondamentali.

Tutti i beni economici, quindi, richiedono un processo sociale definitorio, ma alcuni di questi acquisiscono un particolare

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

valore collettivo. Definirei 'beni di cittadinanza' quegli oggetti il cui consumo è avvertito come un valore socialmente necessario, ovvero – inversamente – per i quali l'esclusione dal consumo, cioè la negazione dell'accesso, è avvertita come un disvalore collettivo. Questa definizione può essere costruita in stretta correlazione ai diritti economici di cittadinanza, ma se ne distingue. Si distingue anche dall'idea del reddito di cittadinanza<sup>4</sup>. Ad esempio, si è sostenuto che il 'reddito di cittadinanza' potrebbe essere proposto come il trasferimento monetario che garantisce l'accesso ai beni comuni. Ma, a parte il fatto che questa soluzione non è quella che si è affermata storicamente, e – come dirò nella sezione che segue – ha diversi svantaggi, un conto è la definizione dei beni, un altro conto è chi li produce, come si distribuiscono, e come si finanzia questo processo che normalmente determinerà dei disavanzi.

In modo complementare, possono essere considerati beni socialmente determinati come privati quelli per i quali la negazione dell'accesso non costituisce un disvalore collettivo.

È ovviamente possibile immaginare che vi siano beni misti, beni che fino a un certo punto possono essere considerati beni comuni e al di sopra di un certo livello di consumo individuale possono essere considerati beni privati. Una certa quantità di acqua quotidiana pro-capite è in questo senso un bene di cittadinanza, nel senso che un consumo al di sotto di un certo standard suscita allarme sociale; ma al di sopra di una certa soglia è un bene privato, nel senso che gli usi cui presumibilmente è destinata l'acqua divengono un puro fatto di preferenze individuali.

Quale sia il catalogo dei beni di cittadinanza non può essere detto in astratto. Si tratta di una definizione variabile nel tempo e nello spazio. Ad esempio, la quantità e qualità di cure sanita-

<sup>4</sup> Cfr. A. Fumagalli, *Dieci tesi sul reddito di cittadinanza*, consultabile presso <http://www.ecn.org/andrea.fumagalli/10tesi.htm>. Come esempio di applicazione sperimentale: nella Regione Campania, ai sensi dell'Articolo 3 della Legge Regionale n. 2 del 19 Febbraio 2004, le famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore a 5000 euro che ne fanno richiesta hanno diritto a percepire una somma denominata *Reddito di cittadinanza* in relazione alle risorse disponibili.

## LA POLEMICA

rie al di sotto delle quale l'individuo potrebbe essere considerato socialmente escluso dipende dal progresso tecnico, dalla cultura sanitaria di un paese, e da delicate opzioni etiche sull'importanza relativa che viene attribuita alla durata attesa della vita rispetto ad altri beni comuni e privati.

Il fatto che non si possa dire sempre e comunque se un certo bene debba essere considerato privato o bene di cittadinanza, non deve essere visto come un limite, ma piuttosto come un elemento di flessibilità della definizione. Solo una indagine paese per paese, sul piano dell'analisi empirica, e solo la discussione pubblica, cioè la democrazia in senso pieno, sul piano normativo, possono permettere di dire se un determinato servizio va considerato o meno un bene di cittadinanza.

Una questione distinta è invece in che misura i beni di cittadinanza debbano essere forniti dal settore pubblico, da imprese private, o da entrambi.

### Ma chi li deve produrre?

Si potrebbe sostenere che, stabilita una lista di beni di cittadinanza, la loro fornitura, privata o pubblica, sia solo un problema di minimizzazione dei costi sociali. In effetti, storicamente, le municipalizzazioni e le nazionalizzazioni hanno avuto spesso come obiettivo quello di diminuire il costo per gli enti locali e gli Stati di ricorrere a gestori privati. Negli ultimi due decenni di trionfo dell'ideologia delle privatizzazioni, la memoria storica dell'inefficienza dell'offerta privata di elettricità, telefonia e trasporto urbano, è andata perduta. Solo i più attenti storici economici hanno coltivato questa memoria, che tuttavia non sembra sufficiente a scuotere la certezza che solo i privati (chiunque essi siano?) sono sempre e comunque più efficienti dell'organizzazione pubblica.

Tuttavia sembra indimostrabile la superiorità sempre e ovunque di una forma di organizzazione della produzione rispetto a un'altra, tanto più che in realtà la distinzione fra gestione pubblica e privata non è affatto dicotomica, ma ammette una quantità di forme diverse.

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

Una organizzazione pubblica, come un ospedale o un acquedotto, può essere formalmente di proprietà pubblica, ma in realtà essere stata catturata da gruppi di interessi che estraggono rendite private ai danni dei consumatori e dei contribuenti. Analogamente, un'organizzazione privata, soprattutto in un regime di regolamentazione, può essere controllata da una burocrazia manageriale che, catturato il regolatore, estrae rendite ai danni sia degli azionisti che degli utenti. Inversamente possono darsi casi sia di gestori pubblici che privati altamente efficienti nella fornitura di beni di cittadinanza.

Questa prospettiva relativista non è però sufficiente a spiegare come mai, a parità di efficienza, o quando le differenze sono piccole, storicamente si sia affermata in Europa un'offerta prevalentemente pubblica. Di fatto il 'modello sociale europeo' non è solo connesso a una estesa fornitura di ciò che ho chiamato beni di cittadinanza, ma anche a una certa preferenza, solo di recente rimessa in causa, per la fornitura prevalentemente pubblica.

Proviamo a immaginare la situazione opposta. Si supponga che mentre vi è consenso sul fatto che tutti abbiano il diritto e il dovere di consumare dieci anni di istruzione, la fornitura sia interamente privatizzata e liberalizzata. La scuola pubblica come la conosciamo a questo punto verrebbe abolita, rimarrebbero in campo organizzazioni private o no-profit, fra cui eventualmente le ex-pubbliche trasformate in fondazioni, o cooperative di insegnanti, o altre forme giuridiche. Le scuole potrebbero o meno essere lasciate libere di fissare un prezzo, la qualità del servizio monitorata e certificata da qualche agenzia, e alle famiglie verrebbe distribuito un 'voucher' o sconto tributario pari a un determinato ammontare che garantisce l'acquisto di dieci anni di istruzione a un prezzo standard. Le famiglie che vogliono spendere di più nei dieci anni obbligatori, o che vogliono fare prolungare gli studi ai figli anche più a lungo, lo potrebbero fare acquistando ciò che sarebbe considerato un bene privato.

Analoghi buoni potrebbero essere distribuiti per la sanità, per i trasporti, per la casa, per i servizi di pubblica utilità, ecc, per un importo totale ritenuto congruo all'acquisto da soggetti che sarebbero tutti a vario titolo privati.

Q U A L E   S T A T O

## LA POLEMICA

Una proposta ancora più radicale, che pure è stata avanzata da molti anni nel quadro di una visione liberista del ruolo dello Stato, è quella di risolvere il problema semplicemente assicurando una adeguata redistribuzione dei redditi, e poi lasciando al mercato di trovare il suo equilibrio. In altre parole, la comunità dà a tutti il reddito minimo che consente di avere accesso ai beni di cittadinanza, ma poi ognuno è lasciato libero di consumarli e in quale proporzione.

È abbastanza noto, tuttavia, che questa proposta comporta notevoli inefficienze, perché se ciò che in effetti si vuole ottenere è che tutti passino attraverso dieci anni di istruzione, oppure che tutti si sottopongano a delle vaccinazioni, sembra pericoloso offrire il reddito necessario a individui che potrebbero essere indotti a spenderlo altrimenti. Insomma, se vi sono delle preferenze pubbliche, potrebbe essere troppo costoso soddisfarle attraverso le preferenze di consumo individuali.

Scartata quindi questa soluzione, peraltro per certi versi curiosamente vicina all'idea sopra ricordata del reddito di cittadinanza, solitamente considerata di sinistra radicale, la distribuzione di buoni acquisto specifici sembra a molti ancora una valida opzione, perfettamente compatibile con il mantenimento del 'modello sociale europeo' e la pretesa efficienza di liberalizzazioni e privatizzazioni su larga scala.

Ovviamente vi sono molti modi di declinare questo approccio, sperimentati o proposti in concreto, sotto vari nomi, in Italia come in diversi altri paesi.

Nonostante il favore di cui gode questa soluzione, essa conduce a risultati abbastanza paradossali. Lo Stato non sarebbe minimo, come nello schema neoliberista ricordato nella discussione del concetto di bene privato e bene pubblico. In linea di principio, lo Stato potrebbe gestire lo stesso volume di spesa che esso amministra attualmente, ma con una differenza fondamentale: eccetto che una piccola parte di spesa pubblica per quella parte di servizi di difesa, di giustizia, di ordine interno, di funzionamento degli organi politici, di regolamentazione dei mercati, l'intera spesa pubblica si trasformerebbe in un trasferimento.

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

Il nuovo Stato sociale, 'leggero', consisterebbe essenzialmente in una organizzazione che da un lato tassa e dall'altra redistribuisce, senza produrre praticamente nulla in proprio, eccetto che ordine e legge (ivi compresa la regolazione dei mercati). Buona parte di questo Stato potrebbe essere sostituito da un sistema ispettivo e informatico, che da un lato incamera metà del reddito prodotto, dall'altro lo redistribuisce nella forma di 'smart cards' che consentono ai cittadini di fare il loro 'shopping' di beni di cittadinanza, presso i numerosi soggetti accreditati.

Potrebbe darsi che questa macchina finanziaria sia in grado di risparmiare in costi amministrativi, ma sorgerebbe il problema della sua legittimazione. Dato che essenzialmente si tratterebbe di un sistema di redistribuzione dei redditi, sia pure nella forma di diritti specifici di acquisto, inevitabilmente si creerebbe il problema che ogni cittadino potrebbe essere solo o un contribuente netto o un sussidiato netto. Non esistendo nulla di simile a una scuola pubblica, a un servizio sanitario nazionale, a una raccolta comunale dei rifiuti, ma solo un insieme di mercati privati sussidiati, i contribuenti netti starebbero semplicemente sussidiando in forma specifica il reddito dei sussidiati netti. Perché un meccanismo del genere stia in piedi in un sistema politico democratico, i sussidiati netti (e gli altruisti) dovrebbero essere la maggioranza assoluta, e i contribuenti netti non dovrebbero essere in condizioni di uscire dal sistema.

È facile prevedere che in questa condizione, la parte più ricca della società avrebbe un forte incentivo a corrompere le istituzioni politiche per ottenere una attenuazione della pressione redistributiva, e possibilmente per manipolare i ceti medi, allo scopo di creare un blocco di consenso volto a progressivamente diminuire l'ampiezza dei beni di cittadinanza, o comunque a declinarne la fornitura secondo modalità sempre più lontane dallo Stato sociale. In parte, questo è esattamente ciò che sta accadendo sotto i nostri occhi in varie regioni italiane che si sono spinte su questa strada, a cominciare dalla Lombardia.

In secondo luogo, nel momento in cui le 'aziende' sanitarie, le 'fondazioni' universitarie, le SPA dei servizi pubblici locali vengono ricondotte a logiche privatistiche, qualunque sia la loro

Q U A L E S T A T O

## LA POLEMICA

base di partenza (ex-municipalizzate, ex-università pubbliche, enti senza fini di lucro, ecc) la possibilità di cattura da parte di interessi privati diviene irresistibile, e poiché i servizi in questione sono essenziali, il passo successivo è la cattura del sistema politico. Le concessionarie, le aziende accreditate, i gestori, o comunque li si voglia definire, di servizi essenziali, avrebbero le risorse per influire profondamente sul funzionamento del sistema di governo, da cui in ultima analisi dipendono le posizioni di rendita che si vengono a costituire. Se l'interferenza indebita della politica nella gestione del servizio pubblico è stata una seria malattia dello Stato sociale, l'interferenza dei privati nel governo sarebbe una malattia dello Stato intero, molto più grave per il funzionamento di una democrazia in una economia capitalista, che già di per sé determina rapporti di potere diseguali.

È curioso come nella discussione sulle privatizzazioni e sulle liberalizzazioni sia completamente sfuggito questo aspetto di natura squisitamente politica, nel senso più profondo dell'equilibrio di poteri nella società e quindi anche nei suoi riflessi sulle fondamenta democratiche del sistema.

E questo ci riporta all'origine della discussione. Che cosa accadrebbe in una società che soccomba a questo tipo di pressioni?

Ritengo che tutto dipenda da due circostanze: il tasso di crescita e la distribuzione dei redditi. Se il tasso di crescita è molto elevato, anche società con enormi divari dei redditi, come gli Stati Uniti, possono reggere, anche se a prezzo di uno svuotamento sostanziale del processo democratico. Ma se, come in Europa, il tasso di crescita è modesto, i rischi per la coesione sociale sono significativi. Solo forti dosi di repressione potrebbero tenere insieme una struttura istituzionale che tassa e redistribuisce largamente, ma non produce.

Inevitabilmente le regioni più ricche cercheranno di sganciarsi, e all'interno di ciascuna regione si creeranno spinte all'ulteriore frammentazione, lungo linee di frattura che potranno essere territoriali, di classe, di fasce di età o etniche e religiose. Il fatto è che la determinazione del pacchetto di beni di cittadinanza e la legittimazione dello Stato come loro principale fornitore sono ingre-

Q U A L E   S T A T O

## LA POLEMICA

dienti essenziali della solidarietà fiscale e sociale in senso lato, in altre parole sono il cuore della 'polis' in una economia capitalistica (e anche in altri tipi di società sul piano storico).

Resta da capire in che cosa la borghesia britannica vittoriana, che ben prima dell'avvento del laburismo si batteva contro l'aristocrazia per determinare i meccanismi di inclusione sociale sopra ricordati, era diversa dalle classi dirigenti di oggi, divenute tutte – con varie sfumature e intensità – fondamentalmente neoliberaliste.

Quali sono, in altre parole, le ragioni profonde del ripudio della co-evoluzione di Stato e mercato alla fine del secolo scorso, e perché gran parte della sinistra europea si è sintonizzata su questa svolta?

Alla seconda domanda ho cercato di rispondere altrove<sup>5</sup>: temo che da parte della sinistra non vi sia tanto la convinzione che gli argomenti efficientisti siano schiacciati, o la semplice ignoranza dei fatti, quanto la tentazione di offrire uno scambio a interessi tradizionalmente ostili, in particolare ai cosiddetti 'mercati finanziari'. Il patto consisterebbe nel cedere sullo Stato sociale produttore di servizi, in cambio di una opzione di governo che mantenga volumi di spesa e di tassazione abbastanza elevata per tutelare un ampio blocco interclassista. Personalmente non credo che questo sia un compromesso molto lungimirante e credo che se perseguito tenacemente, come nella Gran Bretagna di Blair, conduca alla rinuncia allo Stato sociale, in cambio di un piatto di lenticchie sul fronte fiscale<sup>6</sup>. Se questa è la strada che prenderà la UE, il progetto europeo a sua volta avrà crescenti problemi di consenso.

Ma la prima domanda è più importante. Non ho una sicura risposta, ma l'ipotesi su cui riflettere è quella del prevalere nelle classi dirigenti di una vocazione finanziaria cosmopolita, per la quale l'inclusione sociale su base nazionale è un costo

<sup>5</sup> M. Florio, *Le privatizzazioni come mito riformista*, in «Meridiana», rivista di storia e scienze sociali, n. 50-51, 2004.

<sup>6</sup> G. Ruffolo, *Il congedo della socialdemocrazia*, in «Argomenti Umani», 1/2006.

## LA POLEMICA

ritenuto meno necessario che in passato. In fondo, oggi l'output degli interessi economici forti da un dato sistema territoriale è enormemente più facile di quanto non fosse per la borghesia industriale.

Quella classe imprenditoriale vedeva la fabbrica come cuore del processo di accumulazione, e la fabbrica sta in un territorio dato, non si sposta con la facilità e flessibilità della proprietà finanziaria. Il capitalista-imprenditore dell'industria era interessato a servizi pubblici ben funzionanti e poco costosi, perché in definitiva ciò facilitava il processo di integrazione sociale. La nuova borghesia finanziaria globale ha un atteggiamento assai meno territoriale.

Se è così, la battaglia culturale e politica per i beni di cittadinanza e per la loro fornitura pubblica, non è affatto volta alla difesa di vecchie tutele, ma è una risposta vitale del corpo sociale a una prospettiva di finanziarizzazione dell'economia rischiosa per tutti (eccetto che per i gruppi sociali legati alla rendita). La questione aperta, è come attualizzare questa proposta nello spazio politico europeo, chiaramente oggi l'arena decisiva per affermare nuovi diritti di cittadinanza sopra-nazionali.

Probabilmente oggi non c'è altro modo di definire i beni di cittadinanza se non in ultima analisi riconducendoli all'orizzonte europeo della cittadinanza stessa, un orizzonte ancora lontano, e non favorito dalla difesa, anche da sinistra, delle specificità nazionali. In questo senso, la mobilitazione di idee intorno alle questioni sollevate dalle direttive UE sulla liberalizzazione dei servizi colgono solo un aspetto del problema, in chiave prevalentemente difensiva. Si potrebbe tentare di rovesciare la prospettiva, e porre alcune questioni di fondo. È possibile pensare a dei beni comuni europei? È possibile definire degli standard di accesso ai servizi pubblici che caratterizzino un modello sociale europeo non come somma delle crisi degli Stati sociali nazionali, ma come un progetto originale su scala continentale?

Credo che porre queste domande possa essere un modesto contributo alla riflessione.

12 giugno 2006.

Q U A L E S T A T O